

Umsetzung von Basel II in der Schweiz – die neue Eigenmittelverordnung

Im Einklang mit den internationalen Vorgaben treten am 1. Januar 2007 in der Schweiz die neue bundesrätliche Eigenmittelverordnung und zahlreiche Rundschreiben der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) in Kraft. Damit wird die neue Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vollständig in nationales Recht umgesetzt. Unter der Leitung der EBK wurde die neue schweizerische Regulierung gemeinsam mit den direkt Betroffenen erarbeitet. Sie ist auf die Verhältnisse in der Schweiz angepasst und wird für die Banken weder zu einem übermässigen Umstellungsaufwand noch zu unerwünschten Umverteilungswirkungen bei den zukünftigen Eigenmittelanforderungen führen. Für die Umstellung wird den Banken genügend Zeit eingeräumt.¹

Am 4. Juli 2006 hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht die neue Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) veröffentlicht.² Damit fand dieses regulatorische Grossprojekt, welches sowohl bei den Aufsehern als auch bei den Banken enorme Ressourcen gebunden hat und während der laufenden Umsetzung weiterhin bindet, auf internationaler Ebene sein glückliches Ende. Wegen divergierender Ansichten unter den verschiedenen Mitgliedern des Basler Ausschusses musste die Reform von Basel I, die 1998 in Angriff genommen wurde, mehrfach verschoben werden.

In der Schweiz nahm im Frühjahr 2003 die EBK, welche mit der Umsetzung von Basel II in nationales Recht betraut worden war, die Arbeiten auf. Unter der Prämisse, dass die Eigenmittelausstattung im gesamten schweizerischen Bankensystem erhalten bleiben soll, hat sie sich dabei stets klar zu einer pragmatischen und differenzierten Umsetzung bekannt, die den Verhältnissen der einzelnen Institute Rechnung trägt und ihren unterschiedlichen Bedürfnissen entgegenkommt. Deshalb wurde das Drei-Säulen-Prinzip von Basel II vollständig übernommen. Insbesondere stehen den Banken in der Schweiz sämtliche Ansätze der ersten Säule (Eigenmittelanforderungen) zur Verfügung.³

Am bewährten Aufsichtsregime (zweite Säule von Basel II) der EBK wird sich für die Banken grundsätzlich nichts ändern. Dasselbe gilt für die Offenlegungspflichten (dritte Säule). Dieser Artikel konzentriert sich daher auf die veränderten Vorgaben zur Eigenmittellunterlegung (erste Säule). Generell gilt für alle drei Säulen, dass die Erwartungen der EBK bezüglich Qualität des Risikomanagements einer Bank mit zunehmender Grösse bzw. Komplexität der Geschäftsaktivität ebenfalls steigen.



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

Einbezug der direkt Betroffenen

Unter Federführung der EBK erarbeitete eine nationale Arbeitsgruppe (NAG), die sich aus Vertretern aller von der neuen Regulierung direkt betroffenen Interessengruppen der schweizerischen Finanzbranche zusammensetzte,⁴ die Umsetzung der neuen Eigenkapitalvereinbarung in schweizerisches Recht. Dank dieser breiten Abstützung konnten die Anliegen der direkt Betroffenen unmittelbar in die gemeinsame Erarbeitung der neuen Regulierung einfließen. In allen wesentlichen Fragen fand die NAG einen Konsens. Da die Mehrheit der Banken in der Schweiz zur Berechnung ihrer Eigenmittelanforderungen einfache Ansätze, so genannte Standardansätze, anwenden wird, traf die NAG den Entschluss, nur diese umfassend zu regulieren. Die Umsetzung der institutsspezifischen Ansätze – «Internal Ratings Based Approach» (IRB) für Kreditrisiken und «Advanced Measurement Approach» (AMA) für operationelle Risiken – erfolgte direkt in so genannten Dialogmeetings mit den entsprechenden Banken, insbesondere mit den beiden Grossbanken. Die NAG wird als Expertengremium weiter bestehen, um Auslegungsfragen zu diskutieren. Die EBK wird zudem auf ihrer Website eine FAQ-Liste zur Basel-II-Umsetzung führen.

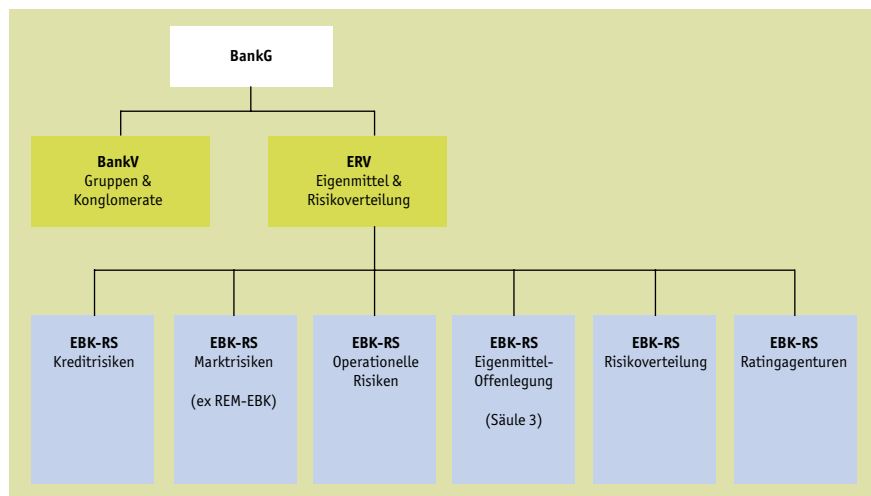
Der rechtliche Rahmen

Die Schweiz übernimmt alle von Basel II vorgesehenen Menüs und die drei Säulen in ihre Regulierung. Die IRB-Ansätze, die Ansätze für operationelle Risiken und die Änderungen für Marktrisiken wurden von Basel II weitgehend unverändert übernommen.

Basel II konnte unter dem geltenden Bankengesetz (BankG) im Rahmen einer neuen, aus der bestehenden Bankenverordnung (BankV) herausgelösten bundesrätlichen «Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler» (Eigenmittelverordnung, ERV) umgesetzt werden. Wie bisher werden die grundlegenden Entscheide sowie die standardisierten Risikogewichte und Unterlegungssätze durch den Bundesrat geregelt. Der Bundesrat hat die ERV am 29. September 2006 gutgeheissen und auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.⁵ Die

Grafik 1

Rechtlicher Rahmen der Umsetzung von Basel II



Quelle: EBK / Die Volkswirtschaft

Vorschriften der BankV zum Eigenmittelbegriff und zur Risikoverteilung wurden aus der heutigen BankV herausgelöst und in die ERV übertragen. Die Vorschriften zur Gruppen- und Konglomeratsaufsicht des BankG, die am 1. Januar 2006 in Kraft getreten sind, werden in einer Novelle zur BankV konkretisiert und erlangen zeitgleich mit der ERV auf den 1. Januar 2007 Rechtsverbindlichkeit. Die technischen Vorschriften, welche die Bestimmungen der ERV konkretisieren, werden in sechs neuen Rundschreiben der EBK geregelt. Bemerkenswert ist, dass das EBK-Rundschreiben «Kreditrisiken» für den IRB direkt auf die englischsprachigen Mindeststandards des Basler Ausschusses verweist und sich auf Präzisierungen hinsichtlich der Anwendung in der Schweiz beschränkt.

Zwei Standardansätze für Kreditrisiken

Die schweizerische Umsetzung kennt neu zwei Standardansätze zur Berechnung der Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken:

- Der Schweizer Standardansatz (SA-CH), der sich an im Inland tätige Universalbanken richtet, basiert auf den heutigen bewährten Eigenmittelvorschriften. Es wurden nur die nötigsten Anpassungen vorgenommen, um Basel-II-Kompatibilität zu erreichen. Die Umsetzungskosten im technischen Bereich werden dadurch tief gehalten.
- Der internationale Standardansatz (SA-BIZ) kommt dem Bedürfnis international tätiger Banken entgegen, keine Doppelrechnung – sowohl nach schweizerischen als auch nach internationalen Vorgaben –

durchführen zu müssen. Der SA-BIZ übernimmt die Vorgaben von Basel II möglichst unverändert. Aus Wettbewerbsgründen drängte sich bei der rechtlichen Ausgestaltung der schweizerischen Vorschriften eine enge Anlehnung an die beiden EU-Richtlinien⁶ an, welche die Vorgaben von Basel II in europäisches Recht umsetzen.

Als Vorlage zur Neufassung des schweizerischen Eigenmittelausweises diente der modular aufgebaute EU-Eigenmittelausweis der CEBS.⁷ Dieser erwies sich für den SA-BIZ als ideal; für den SA-CH wären am bestehenden Eigenmittelausweis ohnehin erhebliche Anpassungen vorzunehmen gewesen.

Anhörung und Ämterkonsultation

Die EBK führte im vierten Quartal 2005 bei den Spitzenverbänden der Wirtschaft, den Bankenverbänden sowie den interessierten Ämtern und Bundesstellen eine Anhörung bzw. Ämterkonsultation zu den Verordnung- und Rundschreibenentwürfen durch. Grundsätzlich stiess die Vorlage auf breite Zustimmung – auch von Seiten derjenigen, die zuvor eine Gefährdung der KMU-Finanzierung durch Basel II befürchtet hatten. In der NAG wurden die fachtechnischen Vorschläge für Vereinfachungen besprochen, welche die Kosten der Umsetzung reduzieren sollten. Den meisten dieser Vorschläge konnte gefolgt werden.

Quantitative Wirkungsanalyse

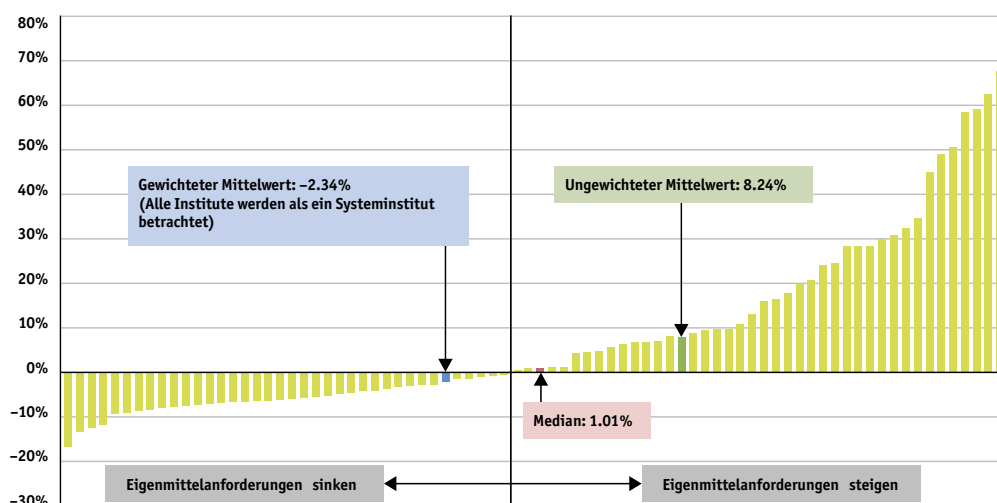
Der Erhalt der Eigenmittelausstattung im gesamten Finanzsystem war ein erklärtes Ziel der schweizerischen Umsetzung. Um die neue Regulierung entsprechend zu kalibrieren – d.h. die Risikogewichte des SA-CH anzupassen und den SA-BIZ auf den SA-CH abzustimmen –, führte die EBK im vierten Quartal 2005 gleichzeitig mit der Anhörung eine quantitative Wirkungsanalyse⁸ durch. An dieser Erhebung nahm eine repräsentative Auswahl von 70 Banken und 7 Effektenhändlern teil.

Die Auswertung ergab, dass die neuen Bestimmungen nach Basel II insgesamt zu einem marginalen Rückgang der Eigenmittel im System führen. Dabei werden die hauptsächlich im Kreditgeschäft tätigen Banken entlastet. Neben der Verwendung externer Ratings und den zur Ersparnis von Eigenmitteln einsetzbaren Risikominderungsstechniken ist dies vor allem auf die neu tieferen Eigenmittelanforderungen für Wohnbauhypotheken, Lombardkredite und weitere Retailkredite zurückzuführen. Die neue Unterlegungspflicht für operationelle Risiken ergibt dagegen insgesamt höhere Eigenmittelanforde-

1 Der Autor dieses Beitrages ist Schweizer Vertreter in der Accord Implementation Group (AIG) des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, für die Umsetzung von Basel II in der Schweiz verantwortlich und Vorsitzender der entsprechenden Nationalen Arbeitsgruppe.
 2 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht: «Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und der Eigenkapitalanforderungen», Juni 2006; vgl. www.bis.org/publ/bcbis107ger.htm.
 3 Die historische Entwicklung der Umsetzung von Basel II in der Schweiz kann auf der Internet-Seite der EBK nachverfolgt werden: www.ebk.admin.ch, «Dossiers», «Basel II». Der Artikel «Die Grundlinien der neuen Eigenkapitalvereinbarung», S. 5ff. in «Die Volkswirtschaft» 1-2004 gibt eine gute Übersicht über die Gründe und Ziele der Überarbeitung von Basel I.
 4 EBK, Schweizerische Nationalbank, Treuhandkammer, Schweizerische Bankiervereinigung, Credit Suisse Group, UBS AG, Verband Schweizerischer Kantonalbanken, RBA-Holding, Schweizer Verband der Raiffeisenbanken, Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken, Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers, Verband der Auslandsbanken in der Schweiz, Schweizer Verband unabhängiger Effektenhändler.
 5 vgl. Pressemitteilung des Bundes: www.news.admin.ch, «Dokumentation», «Medienmitteilungen», «Basel II: Bundesrat heisst die neue Eigenmittelverordnung gut» (29.9.2006).
 6 Vgl. Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG; vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_de.htm.
 7 Committee of European Banking Supervisors: www.c-ebis.org.
 8 So genannte «Quantitative Impact Study Schweiz» (QIS-CH); vgl. www.ebk.admin.ch/d/dossiers/pdf/Analysebericht_d.pdf.
 9 Vgl. www.efid.admin.ch, «Dokumentation», «Grundlagenpapiere», «Richtlinien für Finanzmarktregulierung».
 10 Eine Übersicht zur Umsetzung von Basel II in den USA findet sich unter www.federalreserve.gov, «Banking Information and Regulation», «Basel II Capital Accord».

Grafik 2

Eigenmittelanforderungen: Relative Veränderung zwischen Basel I und Basel II (SA-CH)



Quelle: EBK / Die Volkswirtschaft

rungen bei Instituten, die vorwiegend in der Beratung, Vermögensverwaltung und im Handel tätig sind. Solche Institute weisen in der Regel geringe Kredit- und Marktrisiken mit entsprechend tiefen Eigenmittelanforderungen auf. Bisher waren darin die Eigenmittel für operationelle Risiken implizit enthalten. Die neue, aus den Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken herausgelöste Eigenmittelanforderung für operationelle Risiken belastet die Eigenmittelanforderungen dieser Institutsgruppe daher relativ gesehen stärker als die derjenigen, die primär im Kreditgeschäft tätig sind.

Grafik 2 gibt eine Übersicht über die Veränderungen der Eigenmittelanforderungen unter den teilnehmenden 77 Instituten. Es sei hervorgehoben, dass sie mit der heutigen Eigenmittelausstattung ausnahmslos über mehr Eigenmittel verfügen, als unter der neuen Regulierung erforderlich sein werden.

Keine Wettbewerbsverzerrungen

Die neue Regulierung trägt den verschiedenen Bedürfnissen der Banken Rechnung, bleibt dabei aber wettbewerbsneutral. Die Eigenmittelanforderungen des SA-BIZ wurden mit Hilfe von verschiedenen Multiplikatoren so auf den SA-CH abgestimmt, dass die Anwendung des SA-BIZ mit seinen tieferen, von Basel II direkt übernommenen Risikogewichten keinen Vorteil gegenüber dem SA-CH verschafft. Mit dem SA-BIZ entspricht die schweizerische Regelung derjenigen der EU. Damit erleiden die international tätigen Banken im grenzüberschreitenden Geschäft keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber EU-Banken.

Vereinfachungen bei unverhältnismässigem Aufwand

Obwohl die Banken unter Basel II die Wahl zwischen verschiedenen Berechnungsansätzen haben, kann ihnen in der Umsetzung gleichwohl ein erheblicher Aufwand erwachsen. Entsprechend der heutigen Praxis unter Basel I kann eine Bank gemäss Art. 15 ERV dort vom strikten Wortlaut der Vorschriften abweichen bzw. Vereinfachungen vornehmen, wo aus der strikten, wortgetreuen Einhaltung der Vorschriften unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde. Dieser Pragmatismus ist jedoch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, so dass weiterhin eine Anwendung gemäss «ratio legis» sichergestellt ist. Die vereinfachte Anwendung der Erlasse nach Art. 15 ERV ist nur dann zulässig, wenn einerseits das Risikomanagement gewährleistet und andererseits das Verhältnis der erforderlichen zu den anrechenbaren Eigenmitteln der Bank zumindest erhalten bleibt. Zudem müssen die Banken die vorgenommenen Vereinfachungen dokumentieren. Gegenüber der heutigen Praxis wird damit die Transparenz in der Überwachung des Instituts verbessert.

Verzicht auf Kosten-Nutzen-Analyse

Entgegen den vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) veröffentlichten Richtlinien zur Finanzmarktregulierung⁹ wurde auf die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse zur Umsetzung von Basel II – insbesondere für deren Vorbereitung, Umsetzung und laufende Anwendung – verzichtet. Dies geschah im Einvernehmen mit den Spitzen von Bankiervereinigung und EBK. Angesichts des grossen Aufwands einer solchen Studie wurde der Zeitpunkt als überaus

ungünstig empfunden. Zum einen waren die Banken mit den Umstellungsarbeiten bereits stark belastet; zum anderen waren die Arbeiten am neuen Regelwerk schon zu weit fortgeschritten, als dass der gedrängte Zeitplan noch wesentliche Änderungen zugelassen hätte. Dieser Verzicht bedeutet aber kein Präjudiz für allfällige quantitative Kosten-Nutzen-Analysen bei späteren Regulierungsprojekten.

Grenzüberschreitendes Geschäft

Die Auslandsbanken in der Schweiz sind beinahe ausschliesslich im Private Banking tätig und betreiben kein universelles Retailgeschäft. Sie verfügen wegen ihrer spezifischen Geschäftsaktivität über eine grosse Eigenmittelausstattung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, werden sie keine institutsspezifischen Ansätze anwenden. Die Schweizer Banken im Ausland sind entweder im Private oder Investment Banking tätig, betreiben jedoch kaum Retail Banking. Aufgrund dieser Ausgangslage entstehen den Banken in der Schweiz bzw. den ausländischen Konzernmüttern kaum so genannte «Cross-border Issues». Auch die um ein Jahr verzögerte Umsetzung von Basel II in den USA ändert daran nichts.¹⁰

Zeitplan

Die ERV tritt am 1. Januar 2007 in Kraft. Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass die Banken flexibel im Verlaufe des Jahres 2007 umstellen können. Dabei erfolgt die Umstellung auf die neuen Ansätze für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken gleichzeitig. Der neue, auf den Vorgaben von Basel II beruhende Eigenmittelausweis kann somit erstmals per 31. März 2007, muss aber spätestens per 31. März 2008 ausgefüllt werden. Institute mit institutsspezifischen Ansätzen müssen auf

den 1. Januar 2008 umstellen. Dieser Zeitplan entspricht demjenigen in der EU.

In der Schweiz begleitet die EBK die Banken bei ihrer Umstellung auf die neue Regulierung, indem sie beispielsweise Interpretationshinweise in einer FAQ-Liste publiziert. Die Abnahmen – d.h. Prüfungen und Bewilligungen – der ersten institutsspezifischen Ansätze (Advanced IRB, AMA) werden voraussichtlich Ende 2007 beendet sein.

Was bringt die Zukunft?

Die Banken benötigen für die Umstellung auf jede neue Regulierung genügend Zeit und sind daher auf verbindliche rechtliche Rahmenbedingungen angewiesen. Nicht zuletzt deswegen ist der Basler Ausschuss wieder davon abgekommen, die neue Eigenkapitalvereinbarung – ähnlich wie bei Software-Paketen – als eine Art «Evergreen»-Dokument zu gestalten, das laufend aktualisiert wird. Mit Inkrafttreten von Basel II wird der alte Standard Basel I nicht mehr weitergepflegt. Die vom Basler Ausschuss angekündigte regulatorische «Pause» lässt ein Basel III in naher Zukunft für eher unwahrscheinlich erscheinen. Gleichwohl werden in den nächsten Jahren einige Themen die Bankenaufseher beschäftigen, so zum Beispiel Kreditrisikomodelle (Portfolio-Effekte, Hazard Models), die Definition von anrechenbarem Eigenkapital, Verhältnis von Eigenmittelregulierung und Rechnungslegungsvorschriften, Liquidität und Konzentrationsrisiken, Disintermediation sowie die Regulierung von Hedge Funds. In diesen Bereichen ist mit punktuellen Änderungen oder Ergänzungen bei Basel II zu rechnen. ■



Bildung
Medien
Kommunikation

www.hep-verlag.ch
der bildungsverlag

Ott Verlag

h.e.p. verlag ag
Ott Verlag
Brunngasse 36
Postfach
3000 Bern 7
Fon 031 318 31 33
info@hep-verlag.ch



Konstantin Beck, Maria Trottmann,
Urs Käser, Bernhard Keller, Stefan von Rotz,
Peter Zweifel

**Nachhaltige Gestaltung des
Risikoausgleichs in der
Schweizer Krankenversicherung**

1. Auflage 2006
104 Seiten, 15,5 x 22,5 cm
CHF 34.– / Euro 23.–
ISBN 3-7225-0059-1

Weitere Informationen unter: www.hep-verlag.ch

