

Chronik eines angekündigten Todes?

Basel II umstritten

Von Martin Maurer

Im April platzte der Londoner Zeitschrift «The Economist» der Kragen. Es gebe keinen Bedarf, die Vorschläge zur Eigenkapitalunterlegung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel II) in eine EU-Direktive zu überführen. Die Empfehlungen seien auf international tätige Banken zugeschnitten. Ihre Kostenfolgen bedrohten die Existenz kleiner und mittlerer (britischer) Finanzdienstleister.

Damit wurde öffentlich diskutiert, was schon früher Verständnisschwierigkeiten im Turm zu Basel verursachte. Denn dort hing der Hausseggen schief, wie man etwa dem Jahresbericht der Eidgenössischen Bankenkommission EBK entnehmen konnte. Sie legte Dissonanzen zwischen Grossbritannien, den USA, Deutschland und der Schweiz offen. Regulatoren tun sich ja mit der (eigenen) Transparenz eher schwer – Interna aus dem Sanktuarium liessen daher aufhorchen.

Wachsender Kreis der Kritiker

Im Mai trat das «öffentliche Gesicht von Basel II» («Financial Times»), William McDonough, von seinem Amt als Präsident des Basler Ausschusses zurück – nur wenige Monate, nachdem sein Landsmann, John Hawkes, öffentlich erklärte, die USA würden Basel II nur für wenige, international tätige Banken für verbindlich erklären. Der Chronik eines angekündigten Todes konnten bald schon weitere Meldungen, diesmal aus Grossbritannien, hinzugefügt werden. Die British Bankers' Association, die London Investment Banking Association, die International Swap and Derivatives Association und andere forderten, Basel II nochmals zu diskutieren und zu verbessern. Wenig später stimmten das von den international tätigen Banken getragene IIF Institute of International Finance und der Europäische Bankenverband in den Dissidentenchor ein. Die indischen und die chinesischen Überwachungsbehörden distanzieren sich gar gänzlich vom Grossprojekt. Als erster Zentralbankpräsident forderte William Duisenberg im September eine Verschiebung der Empfehlungen.

Und in der Schweiz? Fast gleichzeitig mit den Äusserungen aus Frankfurt sprach sich der Vizepräsident der SNB, Niklaus Blattner, für die Umsetzung von Basel II inklusive des obligaten Swiss Finish aus, und auch die EBK bekräftigte ihren Entschluss, Basel II vollständig umzusetzen. Diese vorbehaltlose Unterstützung der noch unvollendeten und umstrittenen Empfehlungen überraschte viele Beobachter. Doch ganz unverständlich war die Haltung der Regulatoren nicht. Sie hatten an der Entwicklung der Empfehlungen mitgearbeitet und wollten sie nun mittragen. Warum hätten sie ihre Position überdenken sollen, wo nicht einmal die Bankiervereinigung Fragen zur Zukunft von Basel II stellte? Verschiedene Vertreter der kleinen und der mittleren Banken schlugen zwar vor, nach der Kehrtwende der USA und der zunehmenden Opposition in wichtigen EU-Ländern auch in der Schweiz die Diskussion neu zu lancieren. Doch ihre Stimmen verloren sich irgendwo in den Weiten der Gremienlandschaft des Dachverbands.

Santiago Nasar, der Protagonist in García Marquez' Buch «Chronik eines angekündigten Todes», wäre nicht getötet worden, wäre im entscheidenden Moment die Tür zu seinem Haus nicht verschlossen gewesen. Ein anderes Buch wäre entstanden: «Chronik eines verhinderten Todes» vielleicht, oder auch «Chronik eines geretteten Lebens».

Die Tür für Basel II geöffnet hatte der Basler Ausschuss Anfang Oktober an seiner Sitzung in Madrid. Er machte gegenüber den wichtigsten Kritikern Konzessionen und sagte zu, das Modellverfahren zu revidieren. Das IIF und die USA dankten freundlich für die Zugeständnisse und schoben die Forderung nach weiteren Anpassungen nach. Der neue Vorsitzende des Basler Ausschusses, Jaime Caruana, stellte hingegen vor kurzem fest, dass der Durchbruch gelungen sei und die Ausarbeitung der Empfehlungen nun so schnell wie möglich beendet werden solle. Die Freude über den verhinderten Tod



Im BIZ-Turm zu Basel hängt der Hausseggen schief. BILD: PD

sollte den Blick auf das Erreichte nicht trüben. Denn der «Madriider Kompromiss» hat seinen Preis – eine zunehmende Ungleichbehandlung der Banken.

Den grossen internationalen Banken, die das Modellverfahren anwenden, wurden erleichterte Modellanforderungen zugestanden, aus denen zudem noch reduzierte Mindestkapitalanforderungen resultieren. Die Eigenmittelaufgaben für die von der Anwendung von Basel II dispensierten US-Banken (sowie die Institute der Länder, die dem US-Beispiel folgen werden) werden keine Änderung erfahren. Übrig bleiben alle Banken, die eines der in Basel II festgelegten einfachen Verfahren anwenden und damit als Einzige die schon immer geplanten höheren Eigenmittelstandards erfüllen müssen. Zu dieser Gruppe gehört die überwältigende Mehrheit der Schweizer Banken – obwohl sie kein systemisches Risiko für den internationalen Finanzmarkt darstellen!

Ungleichbehandlung

Nun hat Jaime Caruana zu Recht darauf hingewiesen, dass Basel II nicht nur von Eigenmitteln handelt, sondern auch von Risikomanagementpraktiken. Geringeren Eigenmittelanforderungen werden strengere Auflagen an Safe-and-sound-Risikomanagementsysteme entgegengestellt. Die das Modellverfahren anwendenden international tätigen Banken werden verpflichtet, die verschiedenen Risikoarten sehr genau zu identifizieren, zu messen und zu bewirtschaften. Zusätzlich unterliegen sie der Pflicht zur detaillierten Offenlegung. John Hawks hat für die von Basel II ausgenommenen US-Banken strengere Prozessanforderungen in Aussicht gestellt, ohne der Öffentlichkeit Genaueres bekannt zu geben.

Konsequenterweise müssten die eigenmittelintensiven Basel-II-Verfahren ergänzt werden durch eher summarische, auf zentrale Risiken fokussierte Prozessanforderungen. Doch dieser zwingende Gedankenschritt wurde bisher nirgends gemacht. Banken, die die einfachen Verfahren anwenden, werden wohl für ihre Treue zu Basel II zahlen müssen – in Form höherer Eigenmittel und der Erfüllung neuer Prozessanforderungen.

Zu diesen Treuen werden auch die Schweizer Banken zählen. Um die sich abzeichnende relative Mehrbelastung zu dämpfen, schlug der Verband der Auslandsbanken vor kurzem vor, in der Schweiz auf weitere Prozessanforderungen zu verzichten, angesichts der schon heute geltenden Vorschriften etwa zu den Zinsänderungsrisiken, den internen Kontrollsystemen oder dem Management der Rechts- und der Reputationsrisiken. Der durch Basel II vorgeschriebene Anstieg der Eigenmittel sichert allfällige zusätzliche operationelle Risiken ab. Damit würde der im internationalen Vergleich hohe aufsichtsrechtliche Standard beibehalten und die Systemicherheit durch die zusätzlichen Eigenmittel noch verbessert, ohne dass die internationale Wettbewerbsposition der Banken entscheidend verschlechtert würde.

Es bleibt nun ein halbes Jahr, um das wohl letzte Kapitel zu schreiben und die nötigen Anpassungen vorzunehmen – nicht nur an modelltechnischen Details. Ob die Empfehlungen dann wirklich in international anerkannte und angewandte Mindeststandards münden, ist heute noch offen. Die Chronisten werden auch weiterhin Interessantes zu berichten wissen.

Dr. Martin Maurer ist Geschäftsführer des Verbands der Auslandsbanken in der Schweiz, Zürich.