

Zimmermann, Jochen et al.

**Article**

## Diskussion um Basel IV: Übermäßige Belastung für europäische Banken oder noch zu lax?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Zimmermann, Jochen et al. (2017) : Diskussion um Basel IV: Übermäßige Belastung für europäische Banken oder noch zu lax?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 03, pp. 3-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165873>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Diskussion um Basel IV: Übermäßige Belastung für europäische Banken oder noch zu lax?

Die Diskussion um neue Regelungen für die Banken hat noch kein Ende gefunden. Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht sollte bei einem Treffen Anfang Januar die letzten Details klären, um »Basel III zu vollenden« oder »Basel IV« zu errichten. Doch das Treffen musste verschoben werden, weil sich die Vertreter der USA auf der einen, Europas auf der anderen Seite nicht einigen konnten. Kontrovers diskutiert wurden vor allem Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Banken. Führen sie zu einer übermäßigen Belastung für europäische Banken oder sind sie sogar noch zu lax?

## Ist die Europäische Bankenregulierung immer noch zu lax?

Kann man aus guten Gründen gegen die Forderung des Basler Ausschusses sein, eine höhere Kapitalausstattung von Banken zu verlangen? Die Antwort lautet ja, denn das gegenwärtige Regulierungsmodell zeigt deutliche Schwächen. Es ist nicht zu lax, es tut das Falsche, und mehr des Falschen macht es keinesfalls gut. In der Theorie ist die Bankenregulierung einfach. Ein stabiles Geschäftsmodell sorgt bei den Banken für nachhaltigen Erfolg, der seinerseits die Liquidität sicherstellt. Nachhaltiger Erfolg spiegelt sich im bilanziellen Eigenkapital, das einerseits durch Gewinne aufgefüllt wird, andererseits als Risikopuffer für Verluste zur Verfügung steht. Bei ausreichend hohem Eigenkapital ist das geschäftliche Risiko tragfähig und das Geschäftsmodell nachhaltig. Auf Basis eines solchen Geschäftsmodells können Kredite gewährt werden, etwa wenn Einleger finanzielle Mittel abziehen und die Liquidität gefährden. Kreditgeber sind in diesem Fall andere Banken oder die Zentralbank, sofern sie als *lender of last resort* auftritt. Die Ausstattungsregeln für das Eigenkapital der Banken (Basler Regeln zur Kapitalausstattung) wie auch die Abwicklungsrichtlinie für insolvente Banken in der EU bilden den regulatorischen Rahmen zu dieser normativen Theorie. Doch es lassen sich erhebliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit dieses Rahmens formulieren.

Derzeit im Fokus stehen die kontrovers diskutierten Vorschläge des Basler Aus-

schusses zur weiteren Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Banken. Je nach Perspektive soll Missständen aus Basel III abgeholfen werden oder ein neues Regime »Basel IV« errichtet werden. Im Kern geht es um die Frage, ob Banken eigene Modelle zur Risikomessung und -steuerung für die Bestimmung der Höhe des erforderlichen Eigenkapitals verwenden dürfen oder ob Standardmodelle zur Anwendung kommen sollen. Für beide Varianten gibt es gute Gründe: Eigene Modelle der Banken können die bankenindividuellen Risiken und ihre Zusammenhänge besser abbilden und damit ein präziseres Bild liefern. Wenn etwa eine Bank eine besonders gute Kreditwürdigkeitsanalyse verwendet, die zu wesentlich geringeren Ausfällen von Krediten führt, warum sollte dies nicht in den Datenkranz eingehen, der zur Festlegung des erforderlichen Eigenkapitals verwendet wird? Wenn Geschäftsfelder weit regional oder wirtschaftszweigspezifisch gestreut sind, warum soll diese Diversifikation nicht berücksichtigt werden? Das Gegenargument liegt ebenso auf der Hand: Ohne eine detaillierte Kontrolle bestehen erhebliche Anreize für die Banken, die Risikomessmodelle zu ihren Gunsten zu kalibrieren oder gar zu manipulieren. Geringere Eigenkapitalanforderungen bedeuten höhere Potenziale zur Kreditvergabe und größere Spielräume zur Dividendenausschüttung. Diese Anreize werden noch einmal verstärkt, wenn die aus der Ausübung von Anreizen erwachsenden Risiken auf Dritte abgewälzt werden, wie etwa auf die Banken rettenden Steuerzahler. Dagegen lässt sich mit Standardmodellen, die für alle Anwender identisch sind, gegensteuern. Doch nicht nur die fehlende Präzision der Modelle ist ein Problem.



Jochen Zimmermann\*

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Jochen Zimmermann ist Dekan des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft an der Universität Bremen.

Ein einfaches Standardmodell verwendet verifizierbare Daten, die konsequenterweise allesamt aus der Vergangenheit stammen müssen. Ansonsten ist dessen Überprüfbarkeit nur eingeschränkt gegeben. Ein solches Modell zur Ermittlung des Eigenkapitals lässt den Banken für das Erreichen günstigerer Eigenkapitalausstattungen nur noch die Möglichkeit des Betrugs. Doch eine reine Vergangenheitsorientierung kann es nicht geben. Auch die Verwendung von Bilanzdaten ist nicht rein vergangenheitsorientiert; im testierten *Going Concern* werden auch Erwartungen die Zukunft betreffend formuliert, die optimistisch oder pessimistisch sein können. Jeder Wertansatz eines Vermögenswerts – sei es auf Basis der (fortgeführten) Anschaffungskosten oder anhand von Marktwerten – setzt etwa Erwartungen über die zukünftige Nutzung voraus. Rückstellungen für Kreditrisiken sind ein anderes prominentes Beispiel für Zukunftserwartungen in – als oft vergangenheitsorientiert gedachten – Bilanzen. Zwar können Kreditausfallrisiken allein auf Basis der Vergangenheit geschätzt und fortgeschrieben werden. Sinnvoll ist dies nur in einem stabilen Umfeld, wenn vergangene Ausfälle somit typisch für die Zukunft sind. Spielräume öffnen sich schon dort, wo Fragen der Typisierung wie, »Es war ein schlechtes Jahr, sonst ist es alles anders«, gestellt werden dürfen. Sie lassen sich nicht verhindern.

Standardmodelle dürfen zudem eine sachgerecht bestimm- bare Gruppe möglicher Geschäftsmodelle der Banken nicht systematisch benachteiligen. Weder dürfen sie große Institute den kleinen vorziehen, noch internationale den regionalen, noch universell aufgestellte den spezialisierten. Gerade hieran entzündet sich die gegenwärtige Debatte um Basel IV. In den bisherigen Vorschlägen sind europäische Banken im Immobilienbereich übervorteilt. US-amerikanische Banken haben die Möglichkeit, Hypotheken an den Staat über Fannie Mae und Freddie Mac weiterzureichen. Das gezeichnete Geschäft verbleibt nicht in den Büchern der Bank, und dementsprechend ist keine Risikovorsorge in Form höheren Eigenkapitals zu leisten. Die US-amerikanischen Banken können damit weitere Industriekredite, Derivate o.Ä. zeichnen, was ihren europäischen Wettbewerbern verwehrt bliebe. Der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium formuliert, ein solcher Vorteil sei »kein Wert an sich«. Ein Konzept wie »unsere« Banken passe nicht in eine weltweit verflochtene Wirtschaft, bei der es um Austausch nach dem Prinzip der komparativen Vorteile und der Effizienz geht. Das ist nur so lange richtig, wie die Institutionen der weltweit verflochtenen Wirtschaft stabil sind und nicht einseitige politische Maßnahmen zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Nur für einen kurzen Augenblick möge man ein radikales Gedankenexperiment versuchen: Die britische und US-amerikanische Wirtschaft haben ihre komparativen Vorteile ausgespielt und alle Banken werden dort betrieben. Was passiert, wenn eine dieser Volkswirtschaften – denn sie sind noch immer als Nationalökonomien verfasst – aus dem be-

stehenden Regulierungsrahmen ausscheidet? Protektionistischer wird? Ausländische Kredite mit höheren Kapitalanforderungen belegt? Bereits dann wird man sich wünschen, es gäbe so etwas wie »unsere« Banken. Ein vollständiges Vertrauen auf immer stärker vernetzte, immer homogener werdende Wirtschaftsräume ist naiv, weil dies weder durch vergangenheitsorientierte Beobachtungen noch durch den Blick auf die zukünftige politische Großwetterlage begründbar ist.

Unabhängig davon, ob die Institute untereinander im Wettbewerb stehen, muss ein Standardmodell die Vielfältigkeit und Heterogenität der europäischen Bankenlandschaft zur Kenntnis nehmen und Geschäftsmodelle gleich behandeln. Dies ist schon für den europäischen Raum schwierig, ohne überhaupt den US-amerikanischen Markt zu betrachten. Europäische Regulierung gilt – um diese Unterscheidung zu formulieren – sowohl für »Europäische Banken« und »Banken in Europa«. Die »Volksbank Nordharz« ist eine Bank in Europa, die »Sparkasse Bremen« wohl schon eine europäische Bank, was die Deutsche Bank ebenso ist und zudem »systemrelevant«. Aus deutscher Perspektive muss ein europäisches Standardmodell allen diesen Banken gleichermaßen gerecht werden, solange es keine verborgene Agenda zur Abschaffung des mehrgliedrigen Bankensystems gibt. In vielen anderen Ländern existiert eine solche vitale Vielfalt des Systems schon nicht mehr. In Italien und Spanien gibt es noch Vielfalt, aber keine Vitalität. In Frankreich und den Niederlanden sieht man Vitalität, aber wenig Vielfalt. Es sollte weder in die eine noch in die andere Richtung ausschlagen. Schon einmal ist der deutsche Finanzsektor in eine Regulierungsfalle getappt, als man sich um die Konsequenzen einheitlicher Regulierung auf vielfältige nationale Geschäftsmodelle zu wenige Gedanken gemacht hatte: In der Versicherungswirtschaft behandelt Solvency II kleine Versicherer ohne Zugang zu organisierten Eigenkapitalmärkten schlechter als große, wodurch das deutsche Modell der Lebensversicherung deutlich erschwert worden ist. In Deutschland produziert Solvency II wettbewerbsverzerrend künstlich Verlierer; denn nur die Regulierungsfiktion macht sie dazu. Daher ist es der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hoch anzurechnen, sich nun für das deutsche Bankensystem einzusetzen und aus alten Fehlern gelernt zu haben. Es ist richtig, sich bei den Regeln der Kapitalausstattung für den Standort Deutschland einzusetzen. Ein Land mit einem großen industriellen Kern und einer dezentral verfassten Wirtschaftslandschaft kann seine Bankdienstleistungen nicht einkaufen; sie müssen vorrangig vor Ort produziert werden.

Diskriminierungsfreiheit im Standardmodell dürfte aber eine unerwünschte Konsequenz haben: Die Kapitalanforderungen sinken mit Sicherheit bei denjenigen Banken, die groß sind und vermehrt Geschäfte mit hohem Risiko betreiben. Das passt schlecht in eine Welt, in der aus Sorge um die Finanzmarktstabilität ein fast schon pathologisches »Mehr«

an Eigenkapitalausstattung gefordert wird. Mehr Eigenkapitalausstattung immer größerer Banken wird aber nicht zu einer höheren Stabilität des Finanzsystems führen. Will man Banken als Institutionen schützen, kann man zunächst nur das bescheidenere Ziel formulieren, die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenbruchs zu vermindern. Der gegenwärtig eingeschlagene Weg überzeugt aber kaum: Man lässt die Banken unter dem Zauberwort »Finanzinnovation« – wer könnte schon gegen Innovationen sein? – mit ihren Geschäftsmodellen gewähren, lässt die Institutionen wachsen und versucht über Kapitalvorschriften dem immer größer werdenden absoluten Risiko gegenzusteuern. Schon die Stresstests der Zentralbanken mit ihren breit gestreuten Ergebnissen zeigen, wie wenig man diese Risiken in den Griff bekommen hat. Aus jedem unerwarteten Ergebnis wird dann eine Mikrolektion gelernt. So schnürt man die Regulierung wie einen gordischen Knoten, ändert hier ein Detail, fügt dort eine Ausnahmvorschrift hinzu, modifiziert da eine Korrelationsmatrix, ohne jedoch zu einer Ordnung der Geschäftsmodelle zu kommen. Fast schon verzweifelt glaubt man, sich durch noch besseres Hinschauen und durch noch mehr Kapitalanforderungen retten zu können. Der Knoten wird dicker und dicker. Doch das konzeptionelle Problem bekämpft man nicht: In der Regel haben nicht fehlgesteuerte Risiken Banken in die Knie gezwungen, sondern die Ungewissheit. Diese entsteht aus Ereignissen, die eintreten, ohne dass man sie in der einen oder anderen Form vorhergesehen hat. Innovation bedeutet eben auch das Eintreten des Unerwarteten in die Welt, auf das kein noch so ausgeklügeltes Risikomodell eine Antwort finden kann.

Es klingt zunächst plausibel, dass Regulierung auf eine komplexe Welt mit komplexer Regulierung antworten muss. Doch dies ist ein Irrglaube. Auf eine komplexe Welt ist ein klarer und einfacher Ordnungsrahmen die richtige Antwort; denn der Regulierer ist weder theoretisch in der Lage, alle Veränderungen zu antizipieren, und läuft damit immer hinterher, noch können praktisch ausreichende Kapazitäten vorgehalten werden, auf die vielfältigen dezentralen Veränderungen und Innovationen angemessen zu antworten. Der Ordnungsrahmen für eine bessere Bankenregulierung muss daher schon vorab an den Geschäftsmodellen ansetzen. Die Formulierung eines solchen Ordnungsrahmens muss dann in politisch erwünschte und weniger erwünschte Geschäftsmodelle unterscheiden; und zwar ganz offen. Derzeit gibt es implizit auch mehr und weniger erwünschte Geschäftsmodelle, aber ihre Unterscheidung erfolgt, wie es in der Wissenschaftstheorie heißt, in kryptonormativer Weise: Die Werturteile sind tief in den Details des Regulierungshandelns verborgen.

Schon ein einfaches Wettbewerbsmodell, das einen Unternehmenszusammenbruch zulässt, legt die Einsicht nahe, dass die Größe des nicht mehr leistungsfähigen Unternehmens eine Rolle spielt. Sind Risiken nicht miteinander hoch korreliert, lassen sich Bankenzusammenbrüche im System

verkräften. Die Vielzahl der Bankenpleiten in den USA führt dies deutlich vor Augen. Die derzeitige Euro- und Bankenrettungspolitik hat die Weichen – kryptonormativ – anders gestellt: Margen- und Kostendruck setzen für die Banken starke Anreize zur Fusion; diese werden dementsprechend immer größer und irgendwann einmal »too big to fail«. Auch die derzeitige Regulierung wie Basel III löst bei den kleineren Banken einen erheblichen Kostendruck aus. So schafft das Vorhalten von Compliance- und Risikosteuerungsabteilungen für immer komplexere Modelle betriebswirtschaftlich gerade bei kleinen Instituten mit einfachen Geschäftsmodellen keinen Mehrwert.

Ein Ordnungsrahmen muss auch die Frage beantworten, ob Finanzinnovationen bei Banken wie in bisherigem Umfang erwünscht sind oder ob Banken nicht auf ihre grundsätzlichen Funktionen der Kreditbereitstellung mit Fristen-, Losgrößen- und Risikotransformation zurückgestutzt werden sollten. Brauchen Banken einen umfangreichen Eigenhandel mit Wertpapieren? Wie lässt es sich begründen, dass in vermeintlich informationseffizienten Kapitalmärkten Banken große Abteilungen halten, die auf eigene Rechnung mit Wertpapieren handeln, wenn doch der Erwartungswert des Gewinns aus diesem Handeln null sein sollte, wie es die ökonomische Theorie nahelegt? Müssen Banken Stillhalter bei Optionen und anderen Zertifikaten sein, oder lässt sich hierfür nicht eine Marktlösung finden, die die Risiken tatsächlich atomisiert und nicht in einigen wenigen Handelsbüchern sammelt? Wenn der Geschäftsbereich der Banken kleiner wird, sinkt der Komplexitätsgrad der Regulierung immens. Die Verlagerung der Geschäftsfelder an Handelshäuser oder Börsen kann dann begleitet werden mit einer Schrumpfung der Geldhäuser. So groß, wie es die Bilanzen der Banken nahelegen, sind die heimischen Kreditbedarfe nicht; diese können auch durch kleinere Banken gedeckt werden. Und warum soll das Geld der Sparer in großem Umfang über Banken international angelegt werden? Die theoretische Antwort ist bekannt: Weil Renditechancen steigen und das Risiko gestreut wird. Leider ist sie empirisch falsch. Unsere international breit aufgestellten Banken bieten ihren Einlegern – 0% Zinsen. Hier ist für den Ordnungsrahmen zu formulieren: Banken werden auf ihre originären Geschäftsfelder beschränkt. Neue Institutionen übernehmen bisherige Bankaufgaben. So wird die Komplexität weiter reduziert.

Ein letztes Argument bleibt, warum die Bankenregulierung nicht zu lasch ist, sondern einer ganz anderen Organisation bedarf. Ohne ihre Durchsetzung bleibt die schönste Regulierung Makulatur. In Europa gibt es derzeit keine glaubwürdigen Institutionen zur Durchsetzung der Regulierungsvorgaben. So hat den Schaden der, der sich freiwillig an die Regulierung hält. Der Testfall der italienischen Monte dei Paschi zeigt, was »too big to fail« bedeutet: zu gut vernetzt, zu gefährlich, weil Regierungen straucheln könnten. So sieht Ordnungspolitik im Würgegriff des Machterhalts aus. Ein

undurchsichtiger Ordnungsrahmen erlaubt es nationalen Regierungen, der EU und der Europäischen Zentralbank ein Geldinstitut mit vermutlich 40% Problemkrediten für lebensfähig zu erklären, Privatschuldner zu entschädigen und Staatsgelder als Eigenkapital zuzuschießen, und niemand hält sie auf. Ja, man hört es schon: Wenn die Bank doch mehr Eigenkapital gehabt hätte und Basel IV schon wirksam gewesen wäre! Nein, wenn die Bank kleiner gewesen wäre, wenn die Anreize aus einem marktwirtschaftlichen System gewirkt hätten, dann wäre auch aus einem Zusammenbruch kein Flurschaden entstanden. Wenn die Politik wieder die großen Linien zieht, sich nicht im Klein-Klein verliert und marktliche Anreizmechanismen greifen lässt, dann passt die Regulierung.



Stephan Paul\*

## Ohne Kompass in die Sackgasse

Der Baseler Ausschuss befindet sich offenbar in einer Sackgasse. Anfang Januar sollten bei einem Treffen die letzten Details geklärt werden, um »Basel III zu vollenden« (Basel Committee 2017). Doch was sich in den Monaten zuvor schon abzeichnete, wurde Gewissheit: Das Treffen musste verschoben werden, weil sich die Vertreter der USA auf der einen, Europas und dabei insbesondere Frankreichs und Deutschlands auf der anderen Seite nicht einigen konnten. Daher wählte die Wirtschaftspresse die »Bankenaufseher im Kulturkampf« (vgl. o.V. 2017a), auch wenn immer noch eine Einigung im ersten Quartal 2017 angestrebt wird.

## Streit um interne Modelle

Der strittigste Punkt bei den Verhandlungen ist die Frage, wieviel Eigenkapitalreduktion gegenüber der Anwendung von Standardverfahren mit dem Einsatz interner Modelle möglich sein soll. Der zuletzt diskutierte Kompromiss sah vor, diese durch einen Output Floor auf höchstens 25% zu begrenzen. Mittels interner Modelle z.B. bei der Berechnung der zur Unterlegung von Ausfallrisiken notwendigen Eigenmittel hätten diese also mindestens 75% des entsprechend dem Standardansatz notwendigen Volumens zu betragen (vgl. o.V. 2017b). Die deutsche Kreditwirtschaft befürchtet hierdurch einen signifikanten Anstieg der von den Banken vorzuhaltenden Eigenkapitalbeträge. Sie pocht auf die Einhaltung der auch von den Bankenaufsehern zu Beginn des Verhandlungsprozesses formulierten Vorgabe, es dürfe zu »keinen signifikanten« Erhöhungen der Kapitalanforderungen kommen, ein »Basel IV« sei abzulehnen (vgl. Deutsche Kreditwirtschaft 2016).

Doch lassen sich sachgerechte Normen konstruieren, bei denen Art und Weise der Risikoberechnung so lange modi-

\* Prof. Dr. Stephan Paul, ist Inhaber des Lehrstuhls für Angewandte Betriebswirtschaftslehre II (Finanzierung und Kreditwirtschaft) an der Ruhr-Universität Bochum.

fiziert werden, bis die jetzige Höhe der Eigenmittelausstattung bei (allen oder auch nur) dem Durchschnitt der Banken ausreicht? Dies wäre vergleichbar mit einem Kreditinstitut, das das Konfidenzniveau bei seiner Value-at-Risk-Berechnung so lange nach unten korrigiert, bis der sich errechnende Risikobetrag das gegebene Eigenkapital der Bank nicht mehr übersteigt.

Tatsächlich wurde die Risikosensitivität der Normen zwar in allen bisherigen Baseler Paketen proklamiert, durch ihre konkrete Ausgestaltung jedoch unterlaufen (zum Überblick vgl. Paul 2015a):

- Bei Basel I wurde in umfangreichem Maße »Ergänzungskapital« als Eigenmittelkategorie geschaffen, deren Formen zwar den betriebswirtschaftlichen Anforderungen an Eigenkapital nicht genügten, aber dazu beitrugen, dass insbesondere die japanischen Kreditinstitute die Normen ohne die Aufnahme neuen Haftkapitals oder eine Reduktion der Risiken erfüllen konnten.
- Basel II löste die sehr holzschnittartigen Vorgängernormen mit dem expliziten Wunsch nach mehr Risikosensitivität ab. Daher orientierte sich die Eigenkapitalunterlegung im Bereich des Kreditausfallrisikos im Standardansatz erstmals an externen Ratings, und es wurde (auch für Marktrisiken) die Möglichkeit zur Nutzung interner Modelle geschaffen. Vor der Einführung des Normenpakets wurden die voraussichtlichen Belastungen für die Banken in mehreren Auswirkungsstudien getestet und die Regelungen in ihren technischen Details schließlich so lange modifiziert, bis die Eigenkapitalanforderungen bei ihrer Einführung im Durchschnitt unverändert bleiben sollten.
- Das als Reaktion auf die Finanzkrise verabschiedete Basel III erhöhte zwar die Anforderungen an die zu unterhaltenden Eigenmittelbeträge, speziell für systemrelevante Banken sogar erheblich. Doch mit der Einführung einer zusätzlichen, risikounabhängigen Kapitalstrukturnorm in Form der Leverage-Ratio wurde vom Ziel der Risikosensitivität abgerückt. Eines der hierfür ins Feld geführten Argumente lautete bereits, diese Begrenzung sei als »backstop« gegen Modellrisiken erforderlich (vgl. zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Konzeption und konkreter Höhe der Leverage-Ratio Paul und Stein 2013).

### Output Floor keine geeignete Lösung

Die durch die internen Modelle ermöglichte Eigenkapitalersparnis hat der Basler Ausschuss mehrmals untersucht (vgl. Basel Committee 2013a; 2013b; 2013c). Hier wie in neueren Studien (vgl. etwa Behn, Haselmann und Vig 2016) zeigte sich, dass die Rahmenbedingungen der Aufsicht für die Ausgestaltung der Modelle den Banken relativ weite Handlungsspielräume lassen, also manipulationsoffen sind. Vergleichbare Exposures führen daher zu unterschiedlich hohen Beträgen notwendiger Eigenmittel. Der Wissenschaftliche

Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unterstützt aus diesem Grund in seinem Brief an den Minister vom November letzten Jahres auch das Baseler Vorgehen, »den Missbrauch der Risikomodelle zum Kleinrechnen der Risiken« (S. 3) durch eine Untergrenze (den genannten Floor) einzuschränken. Doch dieser Vorschlag kann allenfalls als kurzfristige Reparaturoperation angesehen werden. Die geltenden Regeln – so auch die Standardansätze – »beruhen auf Pseudowissenschaft, Politik und Tradition« (Hellwig 2016). An ihnen orientiert, die aus internen Modellen resultierenden Eigenkapitalanforderungen zu begrenzen, kann schon grundsätzlich nicht überzeugen. Und jede gewählte Untergrenze bzw. jeder Höchstbetrag möglicher Reduktionen wäre eine rein willkürliche Festlegung, die bestenfalls aus der aktuellen politischen Sackgasse herausführen kann.

### Einfachheit dominiert Risikosensitivität

Zukunftsfähig würde die Bankenregulierung aber nur durch einen klaren Kompass, also eine theoretisch fundierte Konzeption für die Ausgestaltung der Normen (vgl. dazu auch Dermine 2013; Buck und Schliephake 2013). Der Baseler Ausschuss hat dies selbst erkannt und bereits 2013 ein »Ausbalancieren von Risikosensitivität, Einfachheit und Vergleichbarkeit« (Basel Committee 2013d) eingefordert. Um dieses zu realisieren, wäre tatsächlich ein »Basel IV« notwendig. Dabei müssten die Säulen II und III deutlich aufgewertet werden. Statt einer Kapitulation vor dem Problem der differenzierten Risikokontrolle ist eine massive Verstärkung der proaktiven Kontrolle des Risikomanagements der Banken und der Publizität hierüber erforderlich (vgl. Paul und Stein 2013). Die zweite Basler Säule bietet – richtig verstanden – hierfür zahlreiche Ansatzpunkte in Form der qualitativen Aufsicht. Da niemand weiß, wann und in welcher Form die nächste Krise kommt, ist eine adäquate Infrastruktur des Risikomanagements von Banken (Menschen, Systeme, Prozesse) der beste Krisenschutz. Dies von Seiten der Aufsicht durchzusetzen und zu kontrollieren, ist indes viel mühsamer als das schlichte »Abhaken« einer Eigenkapitalquote. Qualitative Aufsicht in Verbindung mit einer veränderten Form der Risikopublizität bietet am ehesten das Potenzial, die Mängel der Säule I zu überwinden (vgl. Paul 2015b; Paul, Prystav und Stein 2015). Tatsächlich scheint jedoch das Ziel der Einfachheit das der Risikosensitivität derzeit zu dominieren, sperrt sich der Ausschuss gegen grundsätzliche Änderungen, was auch im mantraartigen Festhalten an der Nummerierung (»Basel III«) zum Ausdruck kommt.

### Kumulative Effekte der Regulierung unklar

Wenn von Seiten der Kreditwirtschaft – und dabei in Deutschland insbesondere den Sparkassen und Genossenschaftsbanken – »Überregulierung« beklagt wird, beschränkt sich der Blick jedoch nicht nur auf die Eigenkapitalanforde-

rungen, sondern die Vielzahl sehr unterschiedlicher, über das Baseler Paket hinausgehender Einzelregulierungen, die seit der Finanzkrise verabschiedet wurden. Umsetzung und Einhaltung der regulatorischen Vorgaben stellen gerade kleinere und mittelgroße Banken vor erhebliche strategische und operative Herausforderungen. Quantitativ gestützte Analysen potenzieller Auswirkungen sind trotz der Brisanz und Tragweite dieser Effekte bisher rar. Hackethal und Inderst zeigten in ihrer Untersuchung 2015, dass vor allem regulatorische Maßnahmen in den Bereichen Meldewesen und Anlegerschutz zu erheblichen direkten Kosten im Rahmen der operativen Umsetzung und laufenden Einhaltung führen und dabei insbesondere kleinere Institute überproportional stark belasten.

Zum tiefergehenden Verständnis der kumulativen Effekte der Regulierung ist am Institut für Kredit- und Finanzwirtschaft (ikf) der Ruhr-Universität Bochum eine qualitative empirische Studie durchgeführt worden, die den Einfluss der Regulatorik auf die bestehenden Geschäftsmodelle von kleinen und mittelgroßen Kreditinstituten am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken untersucht (Paul und Lange 2016). Hierzu wurden leitfadengestützte Tiefeninterviews mit Vorständen und Bereichsleitern von genossenschaftlichen Kreditinstituten – mit einer Bilanzsumme von 100 Mio. Euro bis über 6 Mrd. Euro – durchgeführt und mithilfe einer strukturierten Inhaltsanalyse (Critical Incident Technique) ausgewertet.

### **Regulierung erzwingt Änderungen der Geschäftsmodelle**

Die Untersuchung zeigt, dass sich infolge der erhöhten Eigenkapitalanforderungen im Kontext von Basel III nur bedingt Handlungsbedarf für die befragten Institute ergeben hat. Strategische Anpassungen resultieren dagegen vor allem aus dem Zwang zur Einhaltung der Liquidity Coverage Ratio (LCR) sowie den strengeren Vorschriften des Anleger- und Verbraucherschutzes. Demgegenüber wird die Net Stable Funding Ratio (NSFR) von den befragten Banken bisher nur eingeschränkt als relevante Herausforderung wahrgenommen, wobei insbesondere größere Institute zu bedenken geben, dass gerade die strukturelle Liquiditätsquote perspektivisch einen starken Effekt auf das Geschäftsmodell haben wird.

Wenngleich das genossenschaftliche Selbstverständnis durch die Regulatorik nicht explizit angegriffen wird, weisen die befragten Institute auf ein wachsendes Spannungsverhältnis zwischen ihrem Grundauftrag und der Regulatorik hin. Infolge der regulatorischen Vorschriften werde es demnach zunehmend schwieriger, gemäß der eigenen Wert- und Zielvorstellungen am Markt zu agieren. Dies spiegelt sich auch in den notwendigen Geschäftsmodellmodifikationen wider. An erster Stelle sehen die Institute die Notwendigkeit

einer teilweise deutlichen Verschiebung der Bedeutung der Ertragsquellen infolge aufsichtrechtlicher Normen, wobei vor allem der Eigenhandel und die Fristentransformation zukünftig infolge der strengeren Liquiditätsregulierung (LCR respektive NSFR) an Relevanz verlieren werden.

Weiterhin spüren Volks- und Raiffeisenbanken den Zwang zur Neupriorisierung der Zielkunden. Während vermögende und einkommensstarke Kunden sowie das Geschäft mit kleinen und mittelständischen Unternehmen an Bedeutung gewinnen werden, erwarten die befragten Institute eine abnehmende Relevanz von Geschäften mit größeren gewerblichen Kunden. Diese sinkende Bedeutung ergibt sich daraus, dass insbesondere volumenintensive Kredite und Großeinlagen regulatorisch schlechter gestellt werden. Hieraus folgt sich eine tendenziell stärkere Belastung gerade größerer Genossenschaftsbanken.

Infolge der strengeren regulatorischen Anforderungen sehen sich die befragten Genossenschaftsinstitute darüber hinaus bereits gegenwärtig oder zumindest perspektivisch veranlasst, das Produkt- und Leistungsangebot anzupassen, preispolitische Maßnahmen zu vollziehen, die Distributionsstrategie zu ändern sowie Adjustierungen im Asset Liability Management (ALM) vorzunehmen. Als Konsequenz der einzuhaltenden LCR werden etwa verstärkt LCR-fähige Produkte mit einer Kündigungsfrist von mehr als 30 Tagen generiert.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die bisher offensichtlich funktionsfähigen Geschäftsmodelle der Mehrzahl der Volks- und Raiffeisenbanken einem regulatorisch bedingten Veränderungsprozess unterliegen. Die Vielzahl an Regulierungsinitiativen sowie der hohe Detaillierungsgrad der Anforderungen schränken den unternehmerischen Handlungsspielraum ein. Es resultiert eine tendenzielle Homogenisierung der Geschäftsmodelle kleinerer und mittelgroßer Banken, die sich mit Blick auf die Finanzsystemstabilität negativ auswirken könnte.

### **Regulierungsmaßnahmen nicht abgestimmt**

In diesem Zusammenhang ist vor allem auf das LCR-getriebene Investment in Staatsanleihen zu verweisen. Hierdurch ergibt sich im Übrigen auch eine regulierungsbedingte Verstärkung des Konnexes zwischen der Kreditwirtschaft und den jeweiligen Staaten. Diese Entwicklung ist insofern bedenklich, als Politik und Aufsicht das Aufbrechen dieser Abhängigkeitsbeziehung als ein primäres Ziel der Reform der Bankenregulierung ausgerufen hatten. An dieser Stelle kann erneut eine mangelnde Abstimmung zwischen Zielsetzung und tatsächlicher Wirkung der Bankenregulierung ausgemacht werden.

Vor allem Institute, die dem Eigenhandel eine größere Bedeutung beimessen, sehen sich infolge notwendiger Adjust-

tierungen des Depot A zur Erfüllung der LCR mit deutlichen Ertragseinbußen infolge des höheren Anteils von Staatsanleihen konfrontiert. Investitionen in andere risikoreichere Assets zur Kompensation der regulatorisch induzierten Mindererträge können in der Konsequenz zu höheren Eigenkapitalanforderungen führen. Hierdurch steigen einerseits kalkulatorische Kapitalkosten, die wiederum im Pricing Berücksichtigung finden müssen, andererseits erhöht sich der Druck, nachhaltige Ertragsquellen zum Aufbau des geforderten Eigenkapitals zu identifizieren. Ein Ausbau des Provisions- und speziell Beratungsgeschäfts bedeutet jedoch höhere Belastungen durch die Vorschriften zum Anleger- und Verbraucherschutz – und dürfte angesichts der Rahmenbedingungen in Form des Niedrigzinsumfelds und der Digitalisierung auch sehr ambitioniert sein.

### Kompass notwendig

Regulatorische Sackgassen sind auch in der Zukunft nicht zu vermeiden, wenn der Basler Ausschuss kein geschlossenes Konzept für die Weiterentwicklung der Normen verfolgt. Diese sollten stärker wissenschaftlich fundiert, in der Gesamtperspektive integriert, prinzipienorientiert und hinsichtlich der Adressaten proportional sein. Basel III genügt diesen Anforderungen derzeit (noch) zu wenig. Selbst wenn die aktuellen Verhandlungen durch einen (vorschnellen) Kompromiss abgeschlossen werden sollten: Ein gründliches Aufarbeiten der Defizite im Rahmen eines »Basel IV« ist unvermeidlich.

### Literatur

Basel Committee on Banking Supervision (2013a), *Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for market risk*, Januar, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013b), *Regulatory consistency assessment programme (RCAP) – Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book*, Juli, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013c), *Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) – Second report on risk-weighted assets for market risk in the trading book*, Dezember, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2013d), *The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability*, Juli, Basel.

Basel Committee on Banking Supervision (2017), »Finalising Basel III reforms«, Pressemitteilung, 3. Januar.

Behn, M., R. Haselmann und V. Vig (2016), »The Limits to Model-Based Regulation«, EZB Working Paper 1928.

Buck, F. und E. Schliephake (2013), »The regulator's trade-off: Bank supervision vs. Minimum capital«, *Journal of Banking and Finance* 37, 4584–4598.

Dermine, J. (2013), »Bank Regulations after the Global Financial Crisis: Good Intentions and Unintended Evil«, *European Financial Management* 19, 658–674.

Deutsche Kreditwirtschaft (2016), »DK zu Basel IV-Verhandlungen: Große Gefahr, dass deutsche Institute erheblich benachteiligt werden«, Pressemitteilung, 15. September.

Hackethal, A. und R. Inderst (2015), *Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken*, Gutachten im Auftrag des BVR, Frankfurt am Main.

Hellwig, M. (2016), »Es droht eine neue Finanzkrise«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 6. November.

o.V. (2017a), »Bankenaufseher im Kulturkampf«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. Januar.

o.V. (2017b), »Baseler Fronten sind verhärtet. Nächstes Treffen kurzfristig abgesagt«, *BZ*, 4. Januar.

Paul, S. (2015a), »Umbruch der Bankenregulierung: Entwicklung und Umsetzung des Baseler Regelwerks im Überblick«, in: G. Hofmann (Hrsg.): *Basel III, Risikomanagement und neue Bankenaufsicht*, 1. Aufl., Frankfurt School Verlag, Frankfurt am Main, 1–80.

Paul, S. (2015b), »Qualitative Bankenaufsicht in der Marktwirtschaft – Theoretische Einordnung und empirische Befunde«, in: G. Hofmann (Hrsg.): *Basel III, Risikomanagement und neue Bankenaufsicht*, 1. Aufl., Frankfurt School Verlag, Frankfurt/M., 573–610.

Paul, S. und M. Lange (2016), *Abschätzung der kumulierten Effekte von Finanzmarktregulierungen am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken*, Bochum.

Paul, S., F. Prystav und S. Stein (2015), »Interaktion bei der qualitativen Bankenaufsicht – Wahrnehmungen der Banken und der Aufseher«, *Credit & Capital Markets* 48, 51–87.

Paul, S. und S. Stein (2013), »Bankenregulierung am Scheideweg«, *ifo Schnelldienst* 66(16), 25–30.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), »Brief zu den Vorschlägen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Behebung von Missständen bei den Eigenkapitalvorschriften für Banken«, 25. November.



Thomas Heidorn\*



Christian Schmalz\*\*

## Basel IV: Wird die Welt wirklich sicherer?

Im Gegensatz zu anderen Branchen wird Banken vorgeschrieben, wie groß die eingegangenen Risiken im Verhältnis zur Risikodeckungsmasse maximal sein dürfen. Wie diese Risiken zu messen sind und bis zu welcher Höhe eine Bank ihre Deckungsmassen ansetzen kann, wird für große internationale Banken weltweit durch das Baseler Komitee für Bankenaufsicht festgelegt. In Europa werden diese Anforderungen regelmäßig auch für kleinere Banken durch die EU-Verordnung CRR<sup>1</sup> bzw. EU-Richtlinie CRD umgesetzt. Dabei wird nicht für jede neue Regelung eine neue CRR bzw. CRD verabschiedet, sondern es werden jeweils mehrere regulatorische Initiativen gebündelt.

Der Grundstein für die internationale Bankenregulierung wurde mit Basel I im Jahre 1988 gelegt. Mittlerweile sind wir bei Basel III angelangt bzw. bei der dann für die Banken verbindlichen Europäischen Gesetzgebung also CRD IV und CRR 1. Im Januar 2017 ist Basel III damit zu 90% in Europa geltendes Recht, mit dem Ziel diesen Prozess bis zum 1. Januar 2018 abzuschließen. Die jeweilige Umsetzung ist die letzte Phase einer regulatorischen Initiative. Deren Konzeption beginnt im Allgemeinen zwei bis drei Jahre vor der Implementierung. Obwohl die letzten Änderungen von Basel III noch gar nicht umgesetzt sind, werden schon neue, weitreichende Änderungen konzipiert, die konsequenterweise von der Industrie unter dem Begriff »Basel IV« zusammengefasst werden. Basel IV ist aber eher ein umgangssprachlicher Begriff und wird von jedem anders verwendet. Es ist daher notwendig, Basel IV für diesen Artikel mit Hilfe der folgenden Übersicht zu definieren.

Tabelle 1 listet 35 Themen auf, die das Baseler Komitee bereits beschlossen hat, an denen es gegenwärtig arbeitet oder bzw. plant zu arbeiten. Die rechten Spalten der Tabelle zeigen, wie diese Baseler Initiativen in Europa umgesetzt wurden (CRR 1 bzw. CRD IV & KWG) bzw. in Zukunft umgesetzt werden (CRR 2 & CRD V bzw. CRR 3 & CRD VI). Das Verordnungspaket CRR 2 & CRD V ist im November 2017 als »Draft« erschienen. CRR 3 & CRD VI existieren noch gar nicht. Die Industrie versteht unter Basel IV regelmäßig die Überarbeitung der Standardansätze für die Kredit-, Marktpreis-, operationellen und Zinsänderungsrisiken sowie Mindestkapitalgrenzen für Institute, die interne Modelle zur Risikomessung verwenden. Diese fünf Initiativen sind in Tabelle 1 in fetter Schrift hervorgehoben. Unter Basel IV verstehen wir in diesem Artikel diese fünf regulatorischen Veränderungen. Die Umsetzung dieser Initiativen ist allerdings nicht gleich weit fortgeschritten: die Überarbeitung der Marktpreisrisiken und des Zinsänderungsrisikos im Bankbuch wurden bereits in der CRR 2 bzw. CRD V umgesetzt, die Überarbeitung des Kreditrisikos, der operationellen Risiken und der Floors für interne Modelle soll Gegenstand der CRR 3/CRD VI werden. Der Begriff »Basel IV« wird allerdings nicht von jedem benutzt. Insbesondere die Aufsicht selbst kämpft hartnäckig gegen die Benutzung von »Basel IV« als Synonym für die genannten Initiativen. Mark Carney, Gouverneur der Bank of England und Chairman des Financial Stability Boards, sagte in einer Rede am 26. Februar 2016:

»For example, the Basel Committee is continuing to work on elements of the Basel III framework to ensure its overall coherence and maximise its effectiveness. In doing so, authorities are focused on not significantly increasing overall capital requirements across the banking sector. In short, there will be no Basel IV.«

Ähnlich äußerte sich Jens Weidmann, Präsident der Deutschen Bundesbank, am 11. Mai 2016: »While the revamping of the Basel framework has not been finished yet, its completion is scheduled for this year. A further significant tightening of the capital requirements, in the sense of a »Basel IV«, is not on the agenda. I feel that's something that needs to be said in order to prevent the financial industry from facing needless regulatory uncertainty.«

Die Liste der aufsichtlichen Vertreter, die sagen, dass es sich bei den neuen Maßnahmen »nur« um das Abschließen der Basel-III-Agenda handelt, aber nicht um ein Basel IV mit höheren Kapitalanforderungen, ließe sich weiter fortsetzen. Die Aussage »keine zusätzlichen Kapitalanforderungen« wurde vielmals wiederholt. Warum nun wehrt sich die Aufsicht gegen den Basel-IV-Begriff, wogegen die Industrie und industrienahen Akteure (Interessenvertreter, Berater) diesen Begriff geprägt haben? Erstens, weil die Aufsicht von den Politikern keinen offiziellen Auftrag für ein Basel IV bekommen hat. Zweitens, weil die Aufsicht Basel IV

\* Prof. Dr. Thomas Heidorn ist Professor für Bankbetriebslehre an der Frankfurt School of Finance & Management.

\*\* Prof. Dr. Christian Schmalz ist Professor für Bankenregulierung an der Aarhus Universität.

<sup>1</sup> CRR: Capital Requirement Regulation. CRD: Capital Requirement Directive.

Tab. 1  
Thematische Abgrenzung Basel III, Basel IV und sonstige

Nr	Industrie »Sprachregelung«	Regulatorische »Sprachregelung«	Regulatorische Initiative	2013		2016			201x	
				CRR 1	CRD IV & KWG	CRR 2	CRD V	EMIR	CRR 3	CRD VI
1			Definition der Kapital(-deckungsmasse)	x						
2			Definition von "Kapitalabzügen"	x						
3			Kapitalerhaltungspuffer		x					
4			Antizyklischer Puffer		x					
5			Investitionen in Investmentfonds			x				
6			Standardansatz zu den Gegenparteiisiken (SA-CCR)			x				
7			Verbriefungsrahmen			x				
8		Basel III	Kapitalunterlegung für Forderungen gegenüber Zentralen Gegenparteien			x				
9			LCR	x						
10		(Quelle: Basel Committee: Basel III progress report)	LCR Offenlegung							
11			NSFR	x		x (final)				
12			NSFR Offenlegung							
13			Verschuldungskennziffer	x		x (final)				
14			Verschuldungskennziffer Offenlegung	x						
15			G-SIB Puffer		x					
16			D-SIB Puffer		x					
17			Säule 3 Offenlegung			x				
18			Großkredite	x		x				
19		Sonstige	Marginanforderungen für nicht zentral abgewickelte Derivate					x		
20		Sonstige	Asset Encumbrance	x						
21		Sonstige	Refinanzierungspläne				x			
22		Basel IV	Überarbeitung des Kreditrisikostandardansatzes						x	
23		Basel IV	Überarbeitung der Ansätze für das Marktpreisrisiko			x				
24		Basel IV	Neuer Standardansatz für das operationelle Risiko						x	
25		Basel IV	Mindestkapitalunterlegung (Floors)						x	
26		Basel IV	Überarbeitung der Anforderungen für das Zinsänderungsrisiko im Bankbuch				x			
27		Sonstige	Verringerung der IRB-Variation						x	
28		Sonstige	Ausnahmeregelungen für Kapital- und Liquiditätsanforderungen (Waiver)			x				
29		Sonstige	TLAC (Mindest-Verlustabsorption)			x				
30		Sonstige	IFSR 9			x				
31		Sonstige	SME - Unterstützungsfaktor			x				
32		Sonstige	Kapitalunterlegung für Projektfinanzierungen			x				
33		Sonstige	Regulierung der Investmentfirmen			x				
34		Sonstige	Neues Modell zur Kapitalunterlegung für CVA (FRTB-CVA)							x
35		Sonstige	Kapitalunterlegung für Forderungen gegen Staaten und die öffentliche Hand							x

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

mit höheren Kapitalanforderungen gleichsetzt. Und diese höheren Kapitalanforderungen (im Sektorendurchschnitt) soll es ja nicht geben. Dass die neuen Maßnahmen signifikante Prozessanpassungen nach sich ziehen werden ist der Aufsicht ein Basel-IV-Prädikat nicht wert. Der Industrie aber schon, weil hier eine deutliche Veränderung der Kapitalanforderungen und ein erheblicher Umsetzungsaufwand erwartet werden.

Im nächsten Schritt können wir nun das Basel-IV-Maßnahmenpaket diskutieren. Der Baselansatz teilt die Regulierung in drei Säulen auf. Die erste Säule enthält die aufsichtlichen Kennzahlen, also die Sicht der Aufsicht auf Risiken und Deckungsmassen. Die zweite Säule enthält die eigene Sicht der Banken auf ihre Risiken und Deckungsmassen. Hier formuliert die Aufsicht nur grundsätzliche (qualitative) Mindestanforderungen, wie die Risiken zu messen und die Deckungsmassen zu definieren sind. Die dritte Säule enthält die Anforderungen zur Offenlegung von Informationen und spezifischen Kennzahlen zur Risikosituation. Fast alle Basel-IV-Maßnahmen betreffen die Säule 1, also die Kapitalkennzahlen. Es stehen also das Kreditrisiko, die Marktpreisrisiken und die operationellen Risiken im Vordergrund. Bisher konnten die Banken bei diesen Risiken zwischen dem aufsichtsrechtlichen Standardansatz und einem eigenen internen Modell wählen. Die Tauglichkeit dieser Mo-

delle wurde dann von der Aufsicht überprüft. Die damaligen Überlegungen zielten auf ein internes Risikoverständnis in der Bank und eine interne Weiterentwicklung der Risikomodelle ab. Dies wurde von der Aufsicht durch tendenziell höhere Kapitalquoten bei den Standardmodellen incentiviert. Dies führte zu einer sehr intensiven Forschung im Risikobereich sowohl in den Banken als auch in den Universitäten. Diese Phase hat nach unserer Einschätzung das Verständnis von Finanzrisiken dramatisch voran gebracht.

Basel IV ist nun die Abkehr von den internen Modellen. Bei den operationellen Risiken werden die internen Ansätze in Basel IV grundsätzlich nicht mehr anerkannt, so dass alle Banken hier das Standardmodell verwenden müssen. Bei den Kredit- und Marktpreisrisiken können die Banken zwar weiter zwischen einem Standardansatz und internen Modell wählen, jedoch muss nun jede Bank auch den Standardansatz implementieren. Auf der Basis dieses Verfahrens wird mit Hilfe eines von der Aufsicht festgelegten Prozentsatzes dann eine minimale Kapitalanforderung für die internen Modelle verbindlich festgelegt (Floor).

Mit Basel IV werden nun alle Standardansätze überarbeitet. Für die Marktpreisrisiken wurde dies im Januar 2016 abgeschlossen. Die finale Version bei den Kredit- und operatio-

nellen Risiken steht noch aus. Die Risiken werden in Form von risikogewichteten Aktiva (RWA) gemessen und in Relation zur Deckungsmasse (Kapital) gestellt, die Aufsicht schreibt dafür Mindestrelationen vor. Diese werden jedoch in Basel IV nicht verändert. Auch die drei Elemente der Deckungsmasse, hartes Kernkapital (Core Tier I), Kernkapital (Tier I), Ergänzungskapital (Tier II), bleiben unverändert. Basel IV bezieht sich also in erster Linie auf die Messung der Risiken.

Eine entscheidende Neuerung sind die Floors für die internen Modelle, die die Kapitalunterlegung für die Banken mit solchen Modellen an x% der Kapitalunterlegung im Standardansatz bindet. Damit müssen alle Banken, auch die mit internen Modellen, die neuen Standardansätze implementieren. Ob es risikoarten-abhängige Floors geben wird oder einen Gesamtfloor, ist noch nicht final entschieden. Die Art und Höhe des/r Floor/s sollten Anfang Dezember 2016 bei einem Treffen in Santiago de Chile beschlossen werden. Es gibt jedoch erheblich gegensätzliche Positionen. Auf der einen Seite die europäische Aufsicht, die mehrheitlich sehr niedrige Floors bevorzugt, auf der anderen Seite die amerikanische Aufsicht, die zu einem 100%-Floor tendiert. Dies wäre dann faktisch die Abschaffung der internen Modelle.

Die Markterwartung liegt in einer Größenordnung von 70% für den Floor. Nachdem man viele Regulierungsinitiativen in der Vergangenheit global verabschieden konnte, ist die Diskussion um die Höhe des Floors ungewollt zu einer für den globalen Standard existenzbedrohenden Frage eskaliert. Es ist durchaus möglich, dass es nicht zu einer Einigung kommen wird und der globale Regulierungsanspruch scheitert. Die Folge wäre wie vor 1988 unterschiedliche, nationale Regulierungen mit ungefloorten internen Modellen in Europa und reinen Standardansätzen in den USA.

Ohne die Floors würden Banken, die nur interne Modelle verwenden, von Basel IV gar nicht betroffen sein. Die Floors führen aber dazu, dass sich ihr notwendiges Kapital für das gleiche Geschäft deutlich erhöhen könnte. Zudem müssen die Standardansätze für alle Portfolien umgesetzt werden. Damit reduziert sich die Kapitalersparnis der großen Banken, die interne Modelle verwenden im Vergleich zum Standardansatz. Kleinere Banken, die keine internen Modelle verwenden, sind von der Floorregelung nicht betroffen. Tendenziell begrüßen kleinere Banken höhere Floors, weil damit die Kapitalunterlegung der großen Banken an die der kleinen angenähert wird. Je höher die Floors ausfallen, desto eher werden größere Banken mit höheren Kapitalanforderungen (gegen die Erwartung der Aufsicht) konfrontiert werden. Diese Erhöhung könnte mit einer Absenkung der Kapitalanforderung aus den überarbeiteten Standardansätzen konterkariert werden. Ob es wirklich zu dieser gegensätzlichen Bewegung kommt, ist bank-/portfolioabhängig. Der überarbeitete Standardansatz bei den

operationellen Risiken führt tendenziell zu einer Kapitalreduktion von bis zu 20%. Er kann vor allem bei großen Banken auch zu einer leichten Erhöhung führen. Der überarbeitete Standardansatz im Kreditrisiko führt tendenziell zu einer Absenkung bei Banken, die stark im Privatkundenbereich bzw. Klein- und Mittelstand engagiert sind. Bei den Marktpreisrisiken führen der überarbeitete Standardansatz (aber auch das überarbeitete interne Modell) tendenziell zu Kapitalerhöhungen (Standardansatz: ca. Faktor 3, internes Modell: ca. Faktor 1,5). Wenn die Aufsicht von Kapitalneutralität spricht, dann ist immer Sektorneutralität gemeint, also nie die Kapitalunterlegung für einzelne Häuser bzw. der Risikoarten. Auch bei Kapitalneutralität wird es deshalb zu Anpassungen kommen. Es wird bei einigen Häusern zu einem erhöhten Bedarf an Risikokapital kommen. Dies soll durch Senkungen bei anderen ausgeglichen werden. Den Autoren ist bei den Marktpreisrisiken kein Haus bekannt, das von einer Kapitalsenkungen bei den Marktpreisrisiken profitieren würde.

Basel IV soll also nicht zu wesentlich höheren Kapitalanforderungen führen. Die Aufsicht hat sich mehrfach zur Kapitalneutralität verpflichtet. Tendenziell ergibt sich eine erhöhte Kapitalunterlegung durch Floors bei Banken mit internen Modellen. Damit wird die Anwendung interner Modelle deutlich unattraktiver. Die meisten Banken werden die interne Weiterentwicklung der Risikoansätze vermutlich einstellen, da es zu kostspielig ist, neben dem Standardansatz zusätzlich ein zweites Konzept zu implementieren. Erschwerend kommt hinzu, dass verschiedene Risikokennzahlen für das gleiche Geschäft kaum kommunizierbar sind. Das Kernproblem eines Standardansatzes liegt jedoch im »One size fits all«-Konzept. Die Kernlehre aus der Finanzkrise ist die Unvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse. Wenn alle Banken das gleiche Modell benutzen, machen auch alle den gleichen Fehler. Dies ist für Systemstabilität sicherlich nicht hilfreich.

Insbesondere bei der aktuellen Diskussion über Immobilienkredite können die Folgen für den Verbraucher gut dargestellt werden. Die Vergabepaxis dieser Finanzierungen ist in den Ländern/Banken sehr unterschiedlich, so dass es auch zu deutlich anderen Ausfallwahrscheinlichkeiten kommt. Dies kann in einem Standardansatz, anders als bei einem internen Modell, nur begrenzt berücksichtigt werden. In Ländern wie Deutschland mit eher geringen Ausfällen wird dies tendenziell zu einer Verteuerung der Immobilienkredite führen.

Da Marktrisiken für die Banken deutlich teurer werden, werden sich viele weiter aus dem Marketmaking zurückziehen. Dies wird für den Verbraucher zu illiquideren Finanzmärkten und damit zu höherer Volatilität der Preise führen.

Seit der Finanzkrise jagt eine regulatorische Änderung die nächste. Es wäre vielleicht an der Zeit innezuhalten, um dem

Risikomanagement die Zeit zu geben, sich zu konsolidieren. Vielleicht wäre die Welt sicherer, wenn die Risikomanager wieder etwas Zeit hätten, einen Blick auf die möglichen individuellen Risiken ihres Instituts zu werfen, statt der Implementierung der nächsten regulatorischen Veränderung hinterher zu hecheln.



Michael Torben Menk\*

### **Auf dem Weg zu »Basel permanent« – geht Banken im Baseler Hürdenlauf die Puste aus?**

Wie selten zuvor steht die europäische Bankenregulierung unter Handlungsdruck: Regelsetzer kollidieren mit Regelanwendern, Volkswirtschaft duelliert sich mit Betriebswirtschaft, Europa konkurriert mit Amerika. Losgelöst von etwaigen Interessenskonflikten muss makroökonomisch gesehen über allem die Stabilität des globalen Finanzsystems stehen. Darum bemüht sich der Baseler Ausschuss seit gut 40 Jahren. Anfänglich, bis Mitte der 1990er Jahre, reichte Basel I aus, um mit einem standardisierten Rahmenwerk stabilisierend auf das Finanz- und Bankensystem einzuwirken. Zunehmende Internationalisierung, hybride Finanzprodukte und anspruchsvolle Risikomodelle erforderten schließlich eine Runderneuerung von Basel I: In Basel II wird die Eigenmittelunterlegung risikosensitiv auf die individuelle Portfoliostruktur zugeschnitten. Auslöser und auch Wendepunkt der heutigen hitzigen Debatte um bankaufsichtliche Überbelastung oder Großzügigkeit war die Finanzkrise vor zehn Jahren. Während der Ausschuss zunächst mit schärferen Eigenkapitalregeln, quantitativ und qualitativ (Basel III), auf die offensichtlichen Schwachstellen im damaligen Rahmenwerk reagierte, entwickelt sich die europäische Bankenregulierung mehr und mehr zu einem unüberschaubaren, kaum noch praktikablen und teils widersprüchlichen Monstrum, dessen systemstabilisierende Effekte fraglich erscheinen. Die Schlagzahl an Vorschlägen, Stellungnahmen und Überarbeitungen nimmt deutlich zu. Als vorläufiger Höhepunkt des Baseler Trilemmas kann stellvertretend die wegweisende, drastische Einschränkung interner Modelle in Kombination mit der im Standardansatz für Kreditrisiken geforderten Due-Diligence-Prüfung angeführt werden. Nach den weitgehend klar abgrenzbaren und in sich geschlossenen ersten beiden Rahmenwerken verwischt der Übergang von Basel III zu Basel IV zunehmend. Statt eines in immer

\* Prof. Dr. Michael Torben Menk ist Juniorprofessor für Risk Governance an der Universität Siegen.

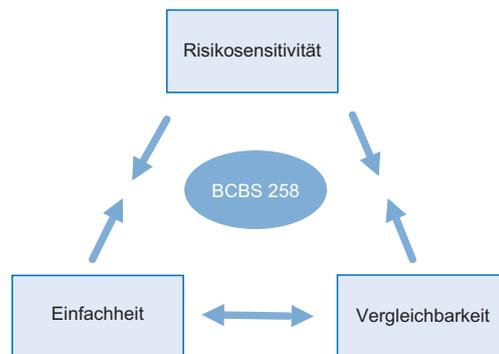
kürzeren Zeitabständen neue Regeln proklamierenden »Basel permanent« bedarf es regulatorischer Normsetzungen mit Augenmaß, Weitsicht und Blickkontakt zur Realität – wertorientierte Banksteuerung unter dem Leitmotiv globaler Finanzsystemstabilität.

### Regulierungsdekade nach der Krise mündet im Baseler Trilemma

Mit der Zulassung interner Modelle für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken läutete der Baseler Ausschuss ein neues Kapitel der Regulierung ein. Damit fand gleichsam eine Übergabe des Staffelstabes an die Banken statt, die das ihnen entgegengebrachte Vertrauen für die mit geringeren Eigenmitteln bonifizierte Weiterentwicklung von Risikomanagementsystemen nur eingeschränkt zurückzahlten und die Risikotragfähigkeit auf die Probe stellten. Als falsch sollte sich schon bald die Annahme der Bankenaufsicht herausstellen, dass mikroprudenzielle Maßnahmen ausreichen würden, um die Stabilität des globalen Finanz- und Bankensystems sicherzustellen. Die Finanzkrise legte das Versagen von Basel II schonungslos offen (vgl. Weber und Baisch 2014).

Folgerichtig zog der Baseler Ausschuss daraus seine Lehren und ordnete drastische qualitative und quantitative Nachbesserungen an. Sein Bestreben liegt seitdem in erster Linie darin, den aus der Hand gegebenen Staffelstab wieder an sich zu reißen, um den vielfältigen, im Wandel befindlichen Bankprozessen nicht nur nachlaufend regulatorisch Paroli zu bieten, sondern vielmehr das Geschehen proaktiv zu diktieren. Revolutionären Charakter besitzt das 2013 veröffentlichte Diskussionspapier BCBS 258 (vgl. BCBS 2013b). Darin verpflichtet sich der Ausschuss dem Selbstverständnis, in künftigen Regulierungsvorhaben die primären, teils komplementären Regulierungsziele Einfachheit, Vergleichbarkeit und Risikosensitivität in einem ausgewogenen Verhältnis zu berücksichtigen (Baseler Triangel). Speziell die Einfachheit eines Standards selbst wie auch dessen einfache Interpretation werden erstmalig explizit als Zielvorgabe festgelegt. In aller Regel gilt, dass einfache, standardisierte Konzepte auch gut miteinander vergleichbar sind. Dahingegen stehen Risikosensitivität und Einfachheit in einem Spannungsverhältnis zueinander. Risiken möglichst granular auf Basis einer quantitativen Risikomesszahl steuern zu können, gelingt für gewöhnlich nicht mit simplen, pauschalen Methoden. Steigende Risikosensitivität geht unweigerlich mit einer meist überproportionalen, impliziten Zunahme der Komplexität einher (vgl. Tallau 2013). Anhand der Baseler Triangel wird ersichtlich, dass der Ausschuss einerseits hehre Ziele verfolgt, systemstabilisierende Regulierung mit möglichst einfachen Werkzeugen zu betreiben, dass er aber gleichwohl wegen seiner selbst stark empfundenen Mitschuld an der Finanzkrise überreagiert und in Aktionismus verfällt. Aus der Baseler Triangel ist längst ein Baseler Trilemma geworden;

Abb. 1  
Baseler Trilemma



Quelle: Darstellung des Autors.

die europäische Bankenregulierung steht vor richtungsweisenden Entscheidungen (vgl. Abb. 1).

### Versuchte Quadratur des Kreises – Wunsch trifft auf Wirklichkeit

Die einer Bank zur Verfügung stehende Risikodeckungsmasse in diejenigen Geschäftsfelder zu lenken, die nach sorgfältiger Abwägung der Risikotragfähigkeit das bestmögliche Rendite-Risiko-Verhältnis aufweisen, gilt als Hauptaufgabe wertorientierter Banksteuerung. Gerade das ständige Optimieren von integrierten ökonomischen Kapitalkonzepten unter Verwendung von langen Datenreihen und weitgehend validierten Inputparametern in mathematisch-stochastischen Risikomodellen, erweist sich als nützlich, individuelle Risikostrukturen zutreffend und Diversifikationseffekte risikoartenübergreifend gesamtbankweit abbilden zu können. Ob Banken sich aufsichtsrechtlichen Normen gegenüber konform verhalten, als strenge Nebenbedingung der Steuerung, wird in Säule 2 des Baseler Regelwerkes anhand der Wirksamkeit von internen Modellen geprüft, wobei zwischen Modellen der Säule 2 und Modellen der Säule 1 im Idealfall keine Methodendivergenz existieren sollte (vgl. Weber, Backe und Wirth 2015).

Aus nachvollziehbaren Gründen heraus legt der Baseler Ausschuss sein Hauptaugenmerk auf die Reduzierung der von bankspezifischen Modellen in Säule 1 hervorgerufenen RWA-Variabilität (vgl. BCBS 2013a): Wachsende Skepsis gegenüber Risikomanagementmodellen spiegelt sich primär in den derzeit noch in Konsultation befindlichen Überarbeitungen der Standardansätze wider. Für Kreditrisiken und operationelle Risiken ist angedacht, die festgestellte Kalibrierungsproblematik interner Modelle durch modifizierte Standardansätze mit modellhaften Zügen zu lösen (vgl. BCBS 2015; Neisen 2016). Abgesehen von der deutlich geringeren Risikosensitivität kennzeichnet solche »Light-Mo-

delle« eine Resistenz gegenüber einem sich heute mehr denn je rasch ändernden ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Umfeld (vgl. Bick und Dörr 2016). Obendrein steht die Abwendung von »echten« Risikomodelle im Widerspruch zur ursprünglichen Intention des Basler Ausschusses, Banken einen Anreiz für die kontinuierliche Verbesserung internen Risikomanagements zu bieten und sie mit niedrigeren Eigenmitteln zu bonifizieren. Zusammenhängend mit der modifizierten Eigenmitteluntergrenze (Floor), die den quasi bedeutungslosen Basel-I-Floor ablösen soll, sind von den angestrebten Nachjustierungen ausnahmslos alle Banken, kleine und mittlere KSA- genauso wie große Modellbanken, betroffen (vgl. BCBS 2014a). Über die damit einhergehenden, weiter ansteigenden Eigenkapitalanforderungen hinaus sehen sich gerade kleinere Kreditinstitute mit kaum darstellbaren administrativen Implementierungskosten konfrontiert. Für Modellbanken wiederum erweisen sich, vor dem Hintergrund der im Raum stehenden massiven Einschränkung interner Modelle, die getätigten Investitionen in Personal und IT und die aufgebaute, sogar eine Finanzkrise umfassende Datenhistorie, als wertlos (vgl. BCBS 2016). Unter Berücksichtigung der offenkundigen Schwachstellen der Standardansätze und Floorkonzeption, wie beispielsweise das Herdenverhalten und die »Gaming Gefahr«, ist der vermehrte Rückgriff auf »Light-Modelle« nicht schlüssig. Gewisse Vereinheitlichungen, etwa bei der Zulassung oder Ausgestaltung interner Modelle, wären dagegen sinnvoll und könnten durchaus zur Entschärfung der RWA-Diskrepanz beitragen.

Bedauerlicherweise verfehlt der Baseler Ausschuss bei unbeirrtem Beschreiten seines eingeschlagenen Weges in vielerlei Hinsicht seine selbst gesteckten Ziele: Die Regulierung wird nämlich weniger risikosensitiv, keineswegs einfacher und nur eingeschränkt vergleichbar. Risikosensitivität, Einfachheit und Vergleichbarkeit als drei gleichwertige Vorgaben gleichzeitig steigern zu wollen, entspricht der Quadratur des Kreises mit stabilitätsgefährdendem Gepräge für das globale Finanzsystem. Daher wäre es erstens ratsam, erkannte Schwächen im eigenen Rahmenwerk mit einer Portion mehr Umsichtigkeit abzustellen, anstatt, wie in den jüngsten KSA-Konsultationen zur Ab- oder Anerkennung externer Ratings erfolgt, inhaltlich zurückzurudern und doch formal auf Kurs zu bleiben (vgl. Baule und Tallau 2016; BCBS 2014b). Anstelle der wohl drohenden Methodendivergenz zwischen Säule 1 und Säule 2 sollte zweitens stärker harmonisiert und der ökonomischen Realität Rechnung getragen werden. Drittens bedarf es in der Triangel einer vergleichsweise geringeren Wertigkeit für »Einfachheit«. Mehr als fraglich muss viertens bezüglich einer Floor-Festlegung die pauschale, an die Standardansätze gekoppelte Höhe eingeschätzt werden, da ein bankaufsichtlich wünschenswertes Kapitalniveau nicht existiert. So bleibt insgesamt festzuhalten, dass die geplanten fundamentalen Überarbeitungen sowohl KSA- als auch Modellbanken über Gebühr belasten. Vernünftig und vorteilhaft wäre daher, die

europäische Bankenregulierung wieder auf Normalmaß zurückzuführen.

### Unterschiedliche Geschäftsmodelle auch unterschiedlich regulieren

Relativ kleine, nicht-kapitalmarktorientierte Banken, die in erster Linie mittelständische Unternehmen mit Krediten versorgen, werden – gemessen an der von ihnen ausgehenden Gefährdung für das Finanzsystem – unverhältnismäßig stark reguliert. Gerade in konjunkturell stürmischen Zeiten hat sich das hierzulande gesellschaftspolitisch etablierte Geschäftsmodell von regional ausgerichteten Volksbanken und Sparkassen als äußerst robust erwiesen (vgl. Schackmann-Fallis, Weiß und Gischer 2016). An die Stelle eines Universalkonzeptes sollte folglich eine proportional zum Risikogehalt und der internationalen Kapitalmarktverflechtung differenzierte Regulierung treten, um eine dem Regulierungsnutzen angemessene finanzielle und technisch-organisatorische Belastung zurückzugewinnen. Entgegen der aus der Krise gewonnenen Erkenntnis, einem heterogenen, zersplitterten Bankenmarkt mehr Stabilität zuzusprechen als einem oligopolistischen, weitet sich die »Zu-groß-um-bankrott-zu-gehen-Problematik« angesichts zunehmenden Fusionsdrucks auf kleine und mittlere Kreditinstitute aus.

Es sind für kleine Banken vor allem die Neuerungen im Standardansatz für Kreditrisiken, die mit Basel IV der auf KMU-Finanzierung beruhenden Geschäftspolitik einen Dämpfer verpassen könnten. Sieht das derzeitige Basel-III-Rahmenwerk für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen ein um den Korrekturfaktor von 0,76 zu entlastendes Risikogewicht von 75% vor, so müssen KSA-Anwender künftig mit 85% Risikogewicht rechnen. Zu befürchten ist, dass sich Banken in dem für sie ohnehin schwierigen Niedrigzinsumfeld den Eigenmittelzuschlag kundenseitig vergüten lassen und damit – rein regulatorisch bedingt – mittelständischen Unternehmen der Anreiz für Investitionen genommen wird. Nicht minder gravierende Auswirkungen lassen die Anpassungen bei Krediten an Privatkunden vorhersehen. Anstatt einer Zuordnung zum Mengengeschäft und eines derzeit bankindividuell festzulegenden Granularitätskriteriums müssten Privatkunden auf Basis des 0,2%-Schwellenwertes faktisch wie Unternehmen behandelt werden, mit entsprechend drastisch höherem Risikogewicht. Aus diesen und weiteren erheblichen Verschärfungen sind Schätzungen zufolge Steigerungen der Eigenmittel von 30% bis 40% zu befürchten (vgl. Hofmann 2016).

Losgelöst von den von einem Einzelinstitut eingeforderten Eigenmitteln müssen aufsichtsrechtliche Vorschriften ihre Wirksamkeit daran messen lassen, welchen Beitrag sie zur Stabilität des globalen Finanzsystems leisten. Von Akteuren, die nicht oder nur sehr zurückhaltend am internationalen Kapitalmarkt agieren, geht weder direkt noch indirekt eine

Gefahr für das globale Finanzsystem aus. Ihre Risikotragfähigkeit wird erst dann in Mitleidenschaft gezogen, wenn andere Banken längst in Schieflage geraten sind. Kleine Institute sollten daher vergleichsweise lax und proportional zu ihrem Risikostatus reglementiert werden. An ihnen kann die Bankenaufsicht ihre Zielerreichung nicht überprüfen. Wer nicht stabilitätsverletzend in Erscheinung tritt, muss auch nicht in seine Schranken gewiesen werden.

### **Oberziel einer globalen Finanzsystemstabilität wird verfehlt**

Viel naheliegender und volkswirtschaftlich eher geboten als kleine und mittlere Banken auf dem Radar zu haben, erscheint eine Beurteilung und Regulierung von international verflochtenen Großbanken: Schließlich waren sie es, die nur mit staatlichen Finanzspritzen gerettet werden konnten, wodurch dem Finanzsystem weiteres Unheil erspart blieb. Hergeleitet aus den Schwachstellen von Basel II manifestiert sich im derzeitigen Baseler Regelwerk wie auch in der gesellschaftlichen Wahrnehmung das Bild einer härteren Gangart gegenüber Banken. Es muss jedoch die generelle Frage erlaubt sein, ob ein Mehr an Eigenmitteln auch zwangsläufig ein Mehr an Systemstabilität hervorruft. Denn eine der zentralen Prämissen, auf die die makroprudenzielle Bankenaufsicht den Nachkrisenmodus aufgebaut hat, unterstellt gerade diesen systematischen Zusammenhang zwischen Eigenkapitalvorschriften und Systemstabilität (vgl. Rissi 2012a). Wird die Wirkung von Eigenkapital als Allheilmittel womöglich überschätzt? Muss nicht darüber hinaus stärker zwischen bankbasierten und kapitalmarktbasierenden Finanzsystemen differenziert werden?

Offenkundig konnte das in der Krise zu beklagende Marktversagen des Finanzsystems nicht durch bankaufsichtliche Gegenreaktionen abgefedert werden. Ein derartiges Regulierungsversagen aufzuarbeiten und Lösungen aufzuzeigen, verlangt eine Auseinandersetzung mit der Struktur des (nationalen) Finanzsystems. Gestützt auf die Unterschiede und Spezifikationen in der Architektur, spricht gestützt auf die Frage, ob Banken in ihrer Rolle als Finanzintermediäre zwischen Sparer und Unternehmen agieren und die Kapitalzuteilung somit indirekt, oder eben direkt über den Kapitalmarkt, verläuft, entfalten Regulierungsmaßnahmen ihre Effizienz und Effektivität. Untersuchungen haben ergeben, dass die Struktur des Finanzsystems maßgeblich darauf Einfluss nimmt, ob Regulierung zum Ziel führt. Erforderlich sind spezifische passgenaue Maßnahmen in einem heterogenen Finanzsystem. Globale Systemstabilität kann insofern nicht mit einem einheitlichen Regelwerk für alle Banken sichergestellt werden (vgl. Neuberger und Rissi 2014). Genau dies aber ist die Intention und gleichzeitig die Voraussetzung für die Durchschlagskraft von Basel, das Verhalten von Banken in der Selektion und der Güte von aktivischen Portfolien mittelbar über die Passivseite in Form von Eigenmitteln len-

ken zu können. Gleiche Bedingungen für alle steht dem übergeordneten Ziel Systemstabilität entgegen, wird aber vom Baseler Regelwerk an die oberste Stelle gesetzt – obwohl doch zwischen Eigenkapitalvorschriften und Systemstabilität keine schlüssige, belastbare Kausalität erkennbar ist.

Auch wenn Eigenkapital zweifelsohne eine verlustabsorbierende Funktion erfüllt und die Risikotragfähigkeit von Banken stärkt, sollte dennoch über alternative Regulierungsmaßnahmen nachgedacht werden. Entsprechende Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass Regulierungsmaßnahmen genau dann am nützlichsten sind, wenn sie sich erstens an der Architektur des Finanzsystems ausrichten und wenn sie zweitens das Investitionsverhalten von Banken direkt beeinflussen. Während nämlich strengere Eigenkapitalanforderungen zu Kompensationen im Investitionsportfolio führen und allenfalls die Folgeeffekte von Finanzkrisen eindämmen können, setzen direkte Maßnahmen an der Wurzel potenzieller Verluste an. Hochriskante Geschäfte wie den Eigenhandel einzuschränken oder gar zu verbieten, wäre eine solche Möglichkeit, stabilitätsfördernd auf das Finanzsystem einzuwirken. Verbundrisiken aus der Interaktion von Kapitalmarkt und Bankensystem ließen sich damit abschwächen. Letztlich kommt es auf den Mix an Regulierung an: In welchem Umfang nun Haftungssubstrat aufgebaut oder Spekulationen auf eigene Rechnung limitiert werden, muss finanzsystemspezifisch austariert werden, wobei unmittelbar die Geschäftstätigkeit eingrenzende Maßnahmen das globale Finanzsystem am effektivsten stabilisieren (vgl. Rissi 2012b).

### **Besonnen statt überhastet – differenzieren statt pauschalisieren**

Verständlicherweise dreht der Baseler Ausschuss heftig an der Regulierungsschraube. Nicht noch einmal dürfen destabilisierende, krisenverstärkende Rückkopplungseffekte zwischen Bankensystem und Kapitalmarkt zugelassen werden. Bedauerlicherweise scheitern aus Basel kommende, an sich gut gemeinte Vorschläge oftmals an der ökonomischen Realität. So lassen sich Einfachheit und Risikosensitivität nicht wirklich auf einen Nenner bringen. Entgegen dem Baseler Credo schießt auch ein pauschales Mehr an Eigenkapital am Ziel vorbei. Hier könnte der Hebel besser aktiv auf der Aktivseite als passiv auf der Passivseite angesetzt werden. Genauso trennscharf sollte zwischen Großbanken und Kleinbanken differenziert werden. Geringe Interbanken- und Kapitalmarktverflechtungen rechtfertigen einen großzügigeren Umgang mit Kleinbanken. Leider drohen Regulierungsnutzen und Regulierungskosten erheblich auseinanderzufallen.

Rückblickend auf die letzten beiden Dekaden, hat die europäische Bankenregulierung keine allzu glückliche Figur abgegeben: Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück, ein Schritt

vor. Kontinuität und Souveränität sieht anders aus. Zugegebenermaßen war es eine Zeit der Extreme: Globalisierung, Eurokrise, Bankenrettungen. Nichtsdestotrotz scheint es mitunter so, als würden Bankenaufseher häufig re-agieren und den Beaufsichtigten den einen oder anderen Schritt hinterherhinken. Über eine Aberkennung interner Modelle zu Gunsten der Einfachheit laut nachzudenken, klingt wie ein gewagtes Vorhaben, das Banken im Baseler Hürdenlauf zu Fall bringen kann. Kreditinstitute müssen noch genügend Luft zum Atmen haben: Luft, die sie gut gebrauchen können, um im Wettbewerb nicht auf der Strecke zu bleiben.

In Summe belastet Basel IV oder – wie der Baseler Ausschuss betont »Vollendung von Basel III« – Banken übermäßig stark. Augenmaß, Weitsicht und Blickkontakt zur Realität sind Kennzeichen, die dem Baseler Ausschuss gut zu Gesicht stünden. An einer wirksamen Bankenregulierung hängt extrem viel.

## Literatur

Baule, R. und Chr. Tallau (2016), »Zweite Konsultation zum Kreditrisiko-Standardansatz: Rolle rückwärts«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (5), 13–16.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2013a), »Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) Analysis of risk-weighted assets for credit risk in the banking book«, Juli, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2013b), »The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability«, Discussion paper, Juli, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2014a), »Capital Floors: the design of a framework based on standardised approaches«, Consultative Document, Dezember, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2014b), »Revisions to the Standardised Approach for credit risk«, Consultative Document, Dezember, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2015), »Revisions to the Standardised Approach for credit risk«, Second Consultative Document, Dezember, Basel.

BCBS – Basel Committee on Banking Supervision (2016), »Reducing variation of credit risk-weighted assets – constraints on the use of internal model approaches«, Consultative Document, März, Basel.

Bick, E. und U. Dörr (2016), »Quo vadis, IRBA?«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (11), 27–31.

Hofmann, G. (2016), »Basel IV – Wettbewerbsnachteile für europäische Banken vermeiden«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (19), 22–24.

Neisen, M. (2016), »Operationelles Risiko – steigende Eigenkapitalanforderungen in Sicht?«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (11), 32–36.

Neuberger, D. und R. Rissi (2014), »Macroprudential Banking Regulation: Does One Size Fit All?«, *Journal of Banking and Financial Economics* (1), 4–27.

Rissi, R. (2012a), »Basel III schießt am Ziel vorbei«, *Finanz- und Wirtschaft* (28), 15.

Rissi, R. (2012b), »Stabilität der Finanzintermediation – Auswirkungseinschätzung makroprudentieller Aufsichtsinstrumente«, in: Chr. Lengwiler, L. Nadig und M. Pedernana (Hrsg.), *Sonderdruck Management in der*

*Finanzbranche – Finanzmanagement im Unternehmen Jubiläumsbuch – 15 Jahre*, Verlag IFZ, Zug, 123–136.

Schackmann-Fallis, K.-P., M. Weiß und H. Gischer (2016), »Differenzierte Regulierung – ein Plädoyer aus der Perspektive deutscher Sparkassen«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (21), 14–21.

Tallau, Chr. (2013), »Bankenregulierung im Spannungsfeld Komplexität, Risikosensitivität und Vergleichbarkeit«, *Risiko Manager* (25/26), 17–18.

Weber, M., R. Backe und M. Wirth (2015), »Interne Modelle in der Bankenaufsicht – Bestandsaufnahme und zukünftige Bedeutung«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* (13), 31–34.

Weber, R.H. und R. Baisch (2014), »Risiko gewichtete Aktiva (RWA) – Memento der Bankenregulierung«, *Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht* (2), 117–135.



Lothar Jerzembek\*

## »Basel IV« – Bankenregulierung ist auch Wirtschaftspolitik

Infolge der Finanzmarktkrise 2008 verständigten sich alle Politiker weltweit auf eine strengere Regulierung von Banken und Finanzmärkten. Klares und zweifellos richtiges Ziel war und ist es, den Steuerzahler nicht mehr für Verfehlungen im Bankgeschäft finanziell haftbar zu machen. Diese Bewertung teilt die Kreditwirtschaft – gerade in Deutschland aus den Erkenntnissen und mit den Erfahrungen der vergangenen Jahre. Ein Regulierungstsunami kam auf die Banken zu. Eine große Vielzahl von Initiativen der globalen, europäischen und nationalen Regulierungsinstanzen folgte.

Der international tätige Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) hat mit seinem Maßnahmenpaket Basel III den wesentlichen Baustein dieser krisenbedingten Reformen im Jahr 2010 verabschiedet. Basel III fordert seit Anfang 2014 von den Kreditinstituten insbesondere deutlich höheres, zudem enger definiertes Eigenkapital, um Risiken zu unterlegen. Auch verlangt Basel III eine Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio) sowie neue und strengere Liquiditätskennziffern. In der Eurozone hat man unter dem Stichwort Bankenunion inzwischen gemeinsame Regeln für die Beaufsichtigung sowie für die Sanierung und Abwicklung von Banken geschaffen – den einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM und den einheitlichen Abwicklungsmechanismus SRM. Intensiv diskutiert – und aus Deutschland mit größter Berechtigung heftigst kritisiert – wird derzeit die dritte Säule, die angedachte künftige einheitliche Einlagensicherung DGS. Untermuert wird die Bankenunion durch das Regelwerk für die gemeinsame Bankenregulierung, das in allen noch (!) 28 EU-Mitgliedstaaten anzuwenden ist.

Eine solide Eigenkapitalausstattung und stets ausreichende Liquidität sind notwendige Grundvoraussetzungen für einen stabilen Bankensektor. Alle Einzelmaßnahmen waren nach den Erfahrungen der Finanzmarktkrise für sich betrachtet

richtig und notwendig. Leider war für die Regulierten teilweise nicht mehr erkennbar, welche Institution mit welcher Kompetenz die Regeln bestimmte, welche für deren Überwachung wie Durchsetzung verantwortlich zeichnete und insbesondere wie die Maßnahmen zusammenwirken.

Aufsichtsbehörden und Branchenvertreter sind sich mittlerweile einig, dass sich die Widerstandsfähigkeit der globalen Kreditwirtschaft seit der Finanzmarktkrise deutlich verbessert hat. Die Deutsche Bundesbank kommentierte im Herbst 2016: »Die deutschen Institute haben ihre Eigenkapitalausstattung zum Stichtag 31. Dezember 2015 weiter verbessern können.« So wiesen die Landesbanken inklusive der DekaBank eine durchschnittliche harte Eigenkapitalquote (Common Equity Tier – CET1) von 13,1% aus. 2009 lag diese Quote noch bei 8,26%. Die ergriffenen Maßnahmen wirken also – die Banken haben ihre Hausaufgaben gemacht. Dennoch bleibt der Kreditwirtschaft eine Regulierungspause verwehrt. Im Gegenteil: Mit »Basel IV« kommt eine weitere Regulierungswelle insbesondere auf Banken in Europa zu!

### Auf dem Weg zu »Basel IV«

Der Baseler Ausschuss hat seine sogenannten »Abschlussarbeiten zu Basel III« auf der Agenda. Offiziell ließ er verlauten, dass die Eigenkapitalausstattung nicht signifikant erhöht werden würde. Eine Größenordnung von maximal 10% wurde informell avisiert. Die Bezeichnung »Abschlussarbeiten« wie auch die kolportierte Erhöhung sind allerdings irreführend und verbergen den wahren Regulierungsumfang und die tatsächliche Regulierungstiefe. Vorgeschlagen wird nicht weniger, als die Standardverfahren zur Ermittlung der dem bankaufsichtlichen Eigenkapital gegenüberzustellenden Risikopositionen (Risk Weighted Assets – RWA) für Kredit-, Markt- und operationelle Risiken komplett neu zu fassen. Teilweise wurden die Maßnahmen schon verabschiedet und bereits umgesetzt. Zusätzlich sollen die bisherigen modellgestützten bankinternen Verfahren zur RWA-Ermittlung wesentlich beschnitten werden. Des Weiteren soll ein sogenannter Output Floor eingeführt werden, demzufolge die intern ermittelten RWA mindestens einen bestimmten Prozentsatz, der nach den Standardverfahren ermittelten RWA, ausmachen müssen. Es steht ein Paradigmenwechsel in der Banksteuerung und im Risikomanagement bevor, weswegen die Bezeichnung »Basel IV« angemessen ist.

### Diskussion um die bankinternen Verfahren

Der vor allem von der US-Delegation getragene Vorschlag des Baseler Ausschusses, eine modellbasierte Ermittlung der RWA weitgehend zu verbieten, beruht auf der Einschätzung, die Banken hätten mit den internen Verfahren Risiken

\* Lothar Jerzembek ist Mitglied der Geschäftsleitung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB.

systematisch unterzeichnet und so in der Finanzmarktkrise zu wenig Eigenkapital vorgehalten. Richtig ist, dass insbesondere die fortgeschrittenen internen Verfahren den Instituten sachgerechte Spielräume bei der Risikobewertung einräumen und die Verfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Falsch ist jedoch die Schlussfolgerung, die Verfahren deswegen zu verbieten. Die europäischen Banken haben in den letzten Jahren erheblich investiert, um ihre internen Verfahren zu verfeinern und so die Risikosteuerung massiv verbessert. Die kritisierten Unterschiede in den Risikoschätzungen lassen sich überdies im Wesentlichen auf tatsächliche Unterschiede der lokalen Gegebenheiten (z. B. Verbraucherschutzgesetze, Insolvenzgesetzgebung und -verfahren, Verwertungsstrategien, regionale Immobilienpreisvolatilität) zurückführen. Dies hat auch der Baseler Ausschuss festgestellt. Zu guter Letzt arbeiten auch die Regulatoren daran, die Unterschiede der Modellergebnisse zu reduzieren. In Europa werden entsprechende Vorschläge der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) bereits konsultiert, die Europäische Zentralbank hat den »Targeted Review of Internal Models« (TRIM) auf den Weg gebracht. Dies unterstreicht: Interne Verfahren sind Ausdruck eines bankindividuell angepassten, guten Risikomanagements. Die Verwendung von Standardverfahren dagegen führt zu Fehlsteuerungen in den Banken und begünstigt Herdenverhalten. Daher halte ich den Wunsch nach einem weitgehenden Verbot modellbasierter Verfahren für einen bankregulatorischen Fehlanreiz.

### Verzerrung des globalen Wettbewerbs mit zu hohem Output Floor

In den USA waren die großen, den Baseler Regelungen unterworfenen Banken bislang verpflichtet, die fortgeschrittenen internen Verfahren zur Risikobemessung anzuwenden. Da die Freiräume der Banken hier am größten sind, wollen der Baseler Ausschuss sowie die US-Aufsichtsbehörden diese am stärksten beschränken. Da die großen US-Banken auf die Standardverfahren zurückfallen würden, ist die US-Forderung nach einem möglichst hohen Output Floor nachvollziehbar. Mögliche Vorteile, die den europäischen Banken aus der Anwendung noch erlaubter, einfacher, interner Verfahren entstehen könnten, sollen begrenzt werden. Verkannt wird dabei, dass der als Basis für den Output Floor dienende neue Kreditrisikostandardansatz die europäischen Banken deutlich mehr belastet als die US-Institute. Grund sind die unterschiedlichen Marktstrukturen. In Europa finanzieren sich die Unternehmen vornehmlich über Bankkredite, in den USA nimmt eine Finanzierung über den Kapitalmarkt einen viel größeren Stellenwert ein. Zudem können US-Banken ihre Immobilienkredite an die staatlich unterstützten Institute Freddie Mac und Fannie Mae übertragen. Im Ergebnis wäre ein Output Floor in der von US-Seite vorgeschlagenen Höhe für viele europäische Banken bindend und würde so das erforder-

liche Eigenkapital bestimmen. Die eigentliche Funktion des Floors als »Auffangnetz« würde ins Gegenteil verkehrt, aus dem »backstop« würde ein »frontstop«. Anreize für die Verwendung interner Verfahren als Grundlage eines wirksamen Risikomanagements gäbe es nicht mehr. Sofern also ein Floor eingeführt wird, sollte er lediglich ein »backstop« sein, d.h. vorhandene interne Verfahren sollten regelmäßig für die Ermittlung der Kapitalanforderungen maßgeblich bleiben.

»Basel IV« hätte in der derzeitigen Ausgestaltung auch ohne Output Floor eine deutliche Steigerung der RWA zur Folge. Bei einzelnen deutschen Instituten läge dieser »Sockelbeitrag« sogar über der vom Baseler Ausschuss definierten Signifikanzschwelle. Die Frage, ob die mit »Basel IV« einhergehende Erhöhung des geforderten bankaufsichtlichen Eigenkapitals notwendig ist oder die schon erreichte, deutlich verbesserte Kapitalausstattung ausreicht, lässt sich nicht absolut beantworten. Die Antwort ist vom angestrebten Sicherheitsniveau abhängig. Mehr Kapital erhöht zwar zunächst die Widerstandskraft, belastet andererseits die Rentabilität der Institute. Es beschränkt die Möglichkeit, langfristige Kosten zu decken und das Eigenkapital zu bedienen. Langfristig sind nur rentable Banken stabil.

### »Basel IV« und seine Folgen

Eine vom Baseler Ausschuss durchgeführte Auswirkungsstudie zeigte im Sommer 2016 die Tragweite der neuen Berechnungsmethoden und bestätigte entsprechende Prognosen der Kreditwirtschaft. Für die deutschen Institute wurde ein durchschnittlicher Anstieg der RWA um über 50% ermittelt. Das zur Abdeckung notwendige zusätzliche Eigenkapital zu beschaffen, wäre im bestehenden Marktumfeld unmöglich. Im Ergebnis hätten die Institute also ihre Kreditvergabe drastisch einschränken müssen, um ihre Kapitalquoten zu halten, mit entsprechenden Rückwirkungen auf die deutsche Realwirtschaft.

Die Auswirkungsprognosen zeigten sehr deutlich, wie notwendig es war, das Paket nachzubessern. Die Risikogewichte wurden nach unten korrigiert, die Einschränkung des Anwendungsbereiches interner Berechnungsverfahren für Kreditrisiken ein Stück weit zurückgenommen. Diese Anpassungen sind vor allem ein Verdienst der deutschen Verhandlungsdelegation im Baseler Ausschuss. Alarmiert von den ersten Zahlen haben sich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank wirksam für die Interessen des deutschen Finanzplatzes und der deutschen Realwirtschaft eingesetzt.

Der Baseler Ausschuss hatte sich unter Führung seines scheidenden Vorsitzenden das unbedingte Ziel gesetzt, das Regulierungspaket noch im Jahr 2016 zu verabschieden.

Die Verhandlungen gerieten insoweit gegen Jahresende 2016 immer stärker unter Zeitdruck – einem schlechten Ratgeber für sachgerechte Kompromisse. Nochmals aktualisierte Berechnungen der Bundesbank zeigten für Deutschland zwar deutlich abgeschwächte RWA-Steigerungen, die jedoch deutlich über den vom Baseler Ausschuss als signifikant bezeichneten Auswirkungen von maximal 10% liegen. Damit würden die kontinentaleuropäischen Staaten und insbesondere Deutschland nach wie vor Verlierer der Reformen sein. Andere wichtige Finanzplätze, allen voran die USA, wären deutlich weniger oder gar nicht betroffen. Die beiden Haupttreiber der überproportionalen RWA-Erhöhungen in Europa – die Beschneidung der bankinternen Verfahren sowie der Output Floor – müssen also weiter verhandelt werden. Auch die Verschärfungen im Kreditrisikostandardansatz dürfen nicht aus den Augen verloren werden.

Meine Forderung lautet: Die zusätzlichen Kapitalanforderungen dürfen nicht signifikant sein – der Baseler Ausschuss darf seine eigene Aussage nicht über Bord werfen. Sonst stellt er seine Glaubwürdigkeit und seine Verlässlichkeit selbst infrage. Ebenso bedarf es ausreichender Übergangsfristen.

Ob dieses Ziel erreichbar ist, hängt wesentlich von der Höhe eines möglichen Output Floors ab. Die deutsche Delegation im Baseler Ausschuss wird – so hoffe ich – in diesem Punkt standhaft bleiben. Einen Kompromiss sollten sie weder zum Nachteil der deutschen und europäischen Banken, noch unter Unsicherheit bezüglich der Wirkungen und schon gar nicht unter Zeitdruck schließen. Der Baseler Ausschuss sollte sich die Zeit nehmen, die Auswirkungen seiner inhaltlichen Vorschläge auf Basis des letzten Verhandlungsstands und aktueller Daten aus den Instituten zu erheben.

Hinzu kommt die Unklarheit über die künftigen Regulierungsziele der neuen US-Administration. Erste Tendenzen zu einer Deregulierung der US-Bankenaufsicht sind erkennbar. Der Leitsatz »America first« wird die Kompromissfindung politisch nicht erleichtern. Hier muss sich der Rauch von Unwägbarkeiten und Unklarheiten verziehen und der Staub legen. Das hat die Maltesische EU-Ratspräsidentschaft richtig formuliert. Für die europäische Bewertung spielt meiner Einschätzung nach auch die Entscheidung der britischen Bevölkerung eine Rolle, aus der EU auszuschneiden. Die Ausgestaltung des Brexit wirft selbstverständlich Fragen zur Bankenregulierung auf. Hierauf müssen die Kontinentaleuropäer mehr als bisher achten.

Letztendlich muss das Scheitern des »Basel-IV-Pakets« eine Option sein. Dies würde meiner Auffassung nach nicht das Ende des Baseler Ausschusses bedeuten; hierfür ist das Interesse an einem globalen bankaufsichtlichen Standardsetzer zu groß.

### **Fazit: Regulierung ist auch Wirtschaftspolitik**

Deutsche und europäische Banken stehen mit Instituten aus den USA und aus Asien im Wettbewerb. Momentan sind sie wettbewerbsfähig und solide aufgestellt. Die Konkurrenz um Bankdienstleistungen ist intensiv, gerade bei Kapitalmarktprodukten. Dort haben US-Banken ihre ohnehin schon starke Rolle zur Hegemonie ausgebaut. Wenn nun also in Form von »Basel IV« globale Regeln das Geschäftsmodell europäischer und deutscher Banken massiv einschränken oder verteuern, dann gerät in weiterer Konsequenz unsere Finanzierungskultur unter Druck. Dabei geht es nicht nur um die Banken selbst, sondern um die Finanzierung der Realwirtschaft. Gerade eine exportorientierte Wirtschaft wie unsere erwartet, dass Banken aus Deutschland als erste Finanzpartner zur Verfügung stehen. Inländer kennen deren Marktposition, deren Wünsche und Bedürfnisse durch die traditionell engeren Kontakte grundsätzlich besser als ausländische Banken. Nicht zuletzt das Beherrschen der deutschen Sprache ist auch heute noch ein nennenswerter Vorteil, gerade wenn internationale Verträge in englischer Sprache abgefasst sind und auf internationalem Recht basieren. Zudem benötigen Großunternehmen und unsere mittelständig geprägte Wirtschaft Schuldscheindarlehen oder Anleihen, aber auch Produkte aus dem Investmentbanking wie Derivate für Währungs- und Rohstoffpreisrisiken.

Die deutschen Banken fühlen sich den Interessen der deutschen Wirtschaft, speziell des Mittelstands, verbunden. Mit »Basel IV« wären sie nicht mehr wie bisher in der Lage, diese Dienstleistungen zu erbringen. Ausländische Akteure würden noch mehr in das Bankgeschäft einsteigen und es partiell gegebenenfalls übernehmen.

Bankenregulierung ist daher auch Wirtschaftspolitik. Meiner Überzeugung nach sind US-Amerikaner zweifelsfrei pragmatischer als wir Deutschen und Europäer. Ich wünsche mir in Deutschland und Europa mehr Pragmatismus und Verständnis bei der Regulierung des Bankgeschäfts – im Bewusstsein um die Bedeutung für die Gesamtwirtschaft.



Karen Braun-Munzinger\*



Korbinian Ibel\*

## Risikogewichtung: Warum ein erfolgreicher Abschluss von Basel III wichtig ist

Die internationalen Verhandlungen zu den letzten Komponenten des Basel-III-Regelwerks haben viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Bei der Arbeit des Ausschusses geht es sowohl darum, im Hinblick auf die Verschuldungsquote die Definition der Bilanzsumme endgültig festzulegen und den Aufschlag für systemrelevante Institute zu kalibrieren, als auch um die Regeln zur Risikogewichtung. Beide Aspekte sind wichtig. Im öffentlichen Fokus stehen jedoch die Reformen der Risikogewichtung und insbesondere die Regeln, die die Nutzung interner Modelle einschränken können. Dies ist auch Schwerpunkt unseres Artikels.

Kaum ein Aspekt des Regelwerks ist so kontrovers und ausgiebig diskutiert worden wie die Risikogewichtung. In der Debatte geht es darum, abzuwägen, wo es einfacher Regeln bedarf und wo wir die Verwendung interner Modelle zulassen. Einfache Regeln lassen weniger Raum für Modellfehler, können jedoch spezifischen Gegebenheiten weniger Rechnung tragen. Interne Modelle ermöglichen es hingegen, individuelle Charakteristika einzubeziehen, sind dafür allerdings weniger transparent und vergleichbar. Wir wissen zum Beispiel, dass das Vertrauen in die Robustheit bank-spezifischer Modelle während der Krise geschwunden ist. Doch einfache Regeln machen es schwerer, die Unterschiede in den jeweiligen Bankensystemen zu berücksichtigen – bei Hypotheken etwa haben wir es aufgrund der unterschiedlichen Strukturen mit vielfältigen Verlusterfahrungen zu tun. Das wirft technische Fragen dahingehend auf, welche Art von Risikogewichtung die jeweiligen Kriterien am besten erfüllt, aber auch grundsätzliche Fragen, etwa wie

wir unterschiedliche Aspekte wie Transparenz, Flexibilität und Fehleranfälligkeit gewichten sollen.

Die Frage der Risikogewichtung ist besonders wichtig. Dem Eigenkapitalbedarf einer Bank liegen zwei Aspekte zugrunde: wie viel Kapital in Relation zu den eingegangenen Risiken gehalten werden muss und wie diese Risiken berechnet werden. Um effektiv zu sein, müssen globale Maßstäbe in beiden Aspekten konsistent sein. Solche Maßstäbe sind eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit und stellen sicher, dass das globale Bankensystem seine ökonomischen Funktionen erfüllen kann. Ohne Übereinkunft auf internationaler Ebene laufen wir Gefahr, dass Bankenaktivität in Länder mit einem zu schwachen Regelwerk abwandert, was Risiken für die Finanzstabilität birgt, und dass andere Länder mit Protektionismus reagieren, was die Effektivität des Bankensystems beeinträchtigt. Die G 20 hat dem Basler Ausschuss als Ziel gesetzt, solche Folgen durch das neue Regelwerk zu vermeiden.

Natürlich bestehen auch verschiedene Ansichten zur richtigen Kapitalmenge. Manche Länder möchten höhere Quoten, bei anderen gehen die Meinungen über das richtige Verhältnis von zyklischen und strukturellen Aufschlägen auseinander. Dabei lässt sich relativ einfach kommunizieren und verstehen, was die Kapitalquote einer Bank oder eines Bankensystems ist. Bei der Risikogewichtung dagegen ist die Bandbreite der Bewertung gleicher Risiken nicht klar begrenzt. Der Baseler Ausschuss hat Banken in der Vergangenheit gebeten, für ein hypothetisches Portfolio zu berechnen, wie viel Eigenkapital sie nach ihren Modellen vorhalten müssten. Die Ergebnisse solcher Studien deuten darauf hin, dass diese bankspezifischen Modelle auch unter gleichen externen Voraussetzungen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können, die sich zum Teil nicht durch unterschiedliche Prozesse oder regulatorische Unterschiede begründen lassen. Ohne solche künstliche Bedingungen lässt sich noch schwerer beurteilen, inwieweit Differenzen in der Risikogewichtung durch legitime Unterschiede bei den Risiken oder dem regulatorischen oder prozessualen Umfeld statt durch Unterschiede bei den Modellen bedingt sind. Ohne ein gemeinsames Verständnis, wie Risikogewichtungen berechnet werden sollen, ist die Kapitalquote weniger aussagekräftig. Insofern sind diese Diskussionen zentral für das Basel-III-Regelwerk und keine separate Entwicklung als Basel IV.

Ein guter Kompromiss bedeutet nicht, dass Banken in Zukunft keine internen Modelle mehr verwenden sollten. In anderen Bereichen wie etwa dem Accounting erwarten wir zum Beispiel im Rahmen der Einführung von IFRS 9 eine verstärkte Nutzung. Dennoch ist es wichtig, dass wir uns darauf verständigen, wo solche Modelle eingesetzt werden können und inwieweit ihre Verwendung begrenzt wird, wenn wir Transparenz und Flexibilität gegeneinander abwägen.

\* Dr. Karen Braun-Munzinger ist Adviser in der Mikroprudenziellen Aufsicht IV in der Europäischen Zentralbank. In der Vergangenheit hat sie für die Bank of England zu Bankenregulation und finanzieller Stabilität gearbeitet.

\*\* Dr. Korbinian Ibel ist Generaldirektor Mikroprudenzielle Aufsicht IV der Europäischen Zentralbank. Zuvor war er für Accenture, Boston Consulting Group und für die Commerzbank tätig.

Dieser Artikel gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder, die sich nicht notwendigerweise mit den Ansichten der EZB deckt.

Manche argumentieren, dass Regeländerungen nicht nötig seien, weil übermäßige Schwankungen in den Risikogewichtungen durch die Bankenaufsicht verhindert werden könnten – zu nennen ist in diesem Zusammenhang das Projekt des SSM zur gezielten Überprüfung interner Modelle (TRIM). Das TRIM-Projekt zählt zu unseren Aufsichtsprioritäten. Es hat zum Ziel, die unerklärlichen Differenzen der Risikogewichtung durch interne Modelle zu reduzieren, dabei aber die auf unterschiedlichen Portfolios, Prozessen oder Gesetzen basierte Risikosensitivität zu erhalten.

TRIM ersetzt weder eine gute Übereinkunft in Basel, noch macht Basel TRIM weniger wichtig. Im Gegenteil, die beiden Initiativen greifen komplementär ineinander und entfalten erst zusammen ihre volle Wirkung: Basel stellt grundsätzlich klar, wo und in welchem Maße Modelle sinnvoll sind und wie ein realistischer Kompromiss zwischen den verschiedenen Vor- und Nachteilen von Modellen aussieht. TRIM dagegen ist wichtig, um dort, wo interne Modelle möglich und sinnvoll sind, sicherzustellen, dass die Modelle angemessen, geeignet und mit dem Regelwerk vereinbar sind. Ein Projekt auf regionaler Ebene kann jedoch nicht eine Vereinbarung auf globaler Ebene ersetzen, die sicherstellt, dass alle international aktiven Banken den gleichen Mindeststandards unterliegen und diese Standards den G-20-Vorgaben genügen.

### Gehen die Reformen zu weit oder nicht weit genug?

Die Diskussionen sind noch nicht abgeschlossen. Und wie bei allen Reformen, die auf der Übereinkunft vieler basieren und bei denen Aspekte unterschiedlich gewichtet werden können, macht der Verhandlungsprozess Kompromisse notwendig. Wir denken, dass wir Vorschläge brauchen, die das rechte Maß zwischen Befürwortern und Kritikern von Modellen finden. Wir müssen auf technischer Ebene ermitteln, wo Modellrisiken potenziell am größten sind. So ist es etwa deutlich schwerer, die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß von Verlusten hinreichend sicher einzuschätzen, wenn diese nur selten auftreten.

Wir gehen davon aus, dass die Verwendung interner Modelle künftig besonders für schwer einzuschätzende Risiken eingeschränkt wird. Parallel gibt es möglicherweise eine Zusatzabsicherung, bei der die durchschnittliche Risikogewichtung durch interne Modelle an den standardisierten Ansatz gekoppelt wird. Dabei kann die Risikogewichtung nicht unter einen bestimmten Prozentsatz der Gewichtung nach dem standardisierten Ansatz fallen. Zugleich wird der standardisierte Ansatz differenzierter, so dass der Verlust an Flexibilität weniger ins Gewicht fällt.

Diese Zusatzabsicherung macht das System nicht einfacher. Aber die Einschränkungen sind aus unserer Sicht sinnvoll, um das Vertrauen in die Kapitalquotenberechnung wieder-

herzustellen und eine gemeinsame Basis für die verschiedenen Länder zu finden, ohne die Vorteile von internen Modellen zu verlieren.

Auch wenn Reformen sinnvoll sind, können sie eine Belastung darstellen. In diesem Fall hat der Baseler Ausschuss eine klare Vorgabe. Die Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankenaufsichtsinstanzen hat zu Beginn des letzten Jahres klargestellt, dass es bei diesen Reformen nicht darum geht, die Kapitalmenge im System signifikant zu erhöhen, sondern um eine methodische Angleichung sowie größere Klarheit und Vergleichbarkeit.

Es ist logischerweise nicht möglich, bei einer im Schnitt gleichbleibenden Kapitalquote und einer Verringerung der Variabilität Kapitalerhöhungen einzelner Institute zu vermeiden. Aber wir müssen sicherstellen, dass diese letzten Maßnahmen zu einer sinnvollen Reduzierung unerwünschter Divergenzen in den Ansätzen führen und nicht zu einer Verschärfung der Reformen. Dabei ist die quantitative Auswirkungsstudie (QIS), die der Baseler Ausschuss durchgeführt hat, ein wichtiges Element. Wir müssen aber auch im Auge behalten, dass solche QIS uns nur eine ungefähre Einschätzung der Kosten geben können. Wie wir in der Vergangenheit gesehen haben, können die tatsächlichen Effekte von Reformen deutlich hinter den Prognosen der QIS zurückbleiben.

Dementsprechend wichtig ist die Gestaltung der Übergangsphase, in der Banken die Vorgabe umsetzen werden. Die Kosten für die Banken und für das System werden stark davon abhängen, wie schnell die Banken sich umstellen müssen im Verhältnis zu ihrer Fähigkeit, sich an das neue System anzupassen. Wenn die Banken genug Zeit haben, können sie auf gestiegene Anforderungen reagieren, indem sie ihre Preise für Dienstleistungen ändern, ihre Kapitalbasis organisch aufbauen oder ihr Geschäftsmodell anpassen. Die Banken haben ihre Kapitalquoten in den vergangenen Jahren bereits substanziell aufgebaut. Wir halten eine effektive Übergangsphase für sehr wichtig und möchten die Banken ermuntern, die Zeit zu nutzen, um schrittweise notwendige Änderungen einzuführen.

Aus Sicht der Bankenaufsicht beginnt nach der Verabschiedung im Baseler Ausschuss die nächste Phase der Arbeit, nämlich die neuen Standards mit Leben zu füllen, indem wir sie im Alltag mit den Banken im einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus umsetzen. Wir haben in den ersten Jahren schon viel geschafft, aber es gibt noch einiges zu tun. Klare internationale Regeln, die vollständig und akkurat umgesetzt werden, können uns dabei sehr weiterhelfen.