



Ein neues regulatorisches Umfeld

Vortrag von Nout Wellink

Vorsitzender des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht
Präsident der De Nederlandsche Bank

anlässlich der 16. Internationalen Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden (ICBS)

Singapur, 22. September 2010

Einleitung und Hintergrund

Guten Morgen und willkommen zur Internationalen Konferenz der Bankenaufsichtsbehörden 2010. Ich möchte zuerst unserem Gastgeber, der Monetary Authority of Singapore (MAS), und insbesondere Heng Swee Keat, Managing Director der MAS, und seinem Stellvertreter Teo Swee Lian sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der MAS für die hervorragende Organisation dieser ICBS danken.

Die zwei Jahre seit der letzten ICBS in Brüssel 2008 sind rasch vergangen. In meiner Eröffnungsrede an jener Konferenz verwendete ich für die Finanzkrise und die Notwendigkeit strenger aufsichtsrechtlicher Massnahmen die Metapher der Stürme, vor denen man sich durch den Bau starker Deiche schützen muss. Heute Morgen werde ich über die Massnahmen sprechen, die wir angesichts des jüngsten Sturms im Finanzsektor ergriffen haben und die uns gegen künftige Krisen wappnen sollen.

Denken Sie an die aussergewöhnliche Situation im Finanzsektor zum Zeitpunkt der letzten ICBS. Allein im September 2008:

- meldete Lehman Brothers Insolvenz an
- wurden die anderen grossen US-Investmentbanken in Bankholdinggesellschaften umgewandelt
- wurden Fannie Mae und Freddie Mac verstaatlicht
- wurde AIG vor dem drohenden Konkurs gerettet
- wurde das Finanzkonglomerat Fortis zerschlagen und veräussert
- brachen Islands grösste Geschäftsbank und in der Folge das ganze Bankensystem des Landes zusammen
- mussten viele Länder einschreiten und ihren Banken massiv unter die Arme greifen

Das war der Höhepunkt der Krise. Seither wurden das Finanz- und Bankensystem stabilisiert, und wir befinden uns mittlerweile auf dem Weg zur Erholung – dies aber zu einem hohen Preis: Viele Staatshaushalte wurden aufgrund des enormen Umfangs staatlicher Stützungsmaßnahmen stark belastet. Die Finanzkrise hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die Realwirtschaft, mit Vermögensverlusten und Stellenabbau. Die Krise ist noch nicht überwunden, und Risiken bleiben bestehen.

Die Krise war zwar schmerzhaft und kostspielig, doch bot sie die Chance, längerfristige Reformen einzuleiten, die nötig sind, um Banken und das Finanzsystem gegen künftige



Stressphasen widerstandsfähiger zu machen. Der Basler Ausschuss steht im Zentrum dieses Reformprogramms, das sich am letztjährigen G20-Gipfel in Pittsburgh konkretisiert hat.

Letztes Jahr haben wir auch den Kreis unserer Mitglieder auf 27 Mitgliedstaaten erweitert und damit verdoppelt. Von diesem erweiterten Mitgliederkreis haben wir sowohl in Bezug auf Wissen als auch auf Legitimität ungemein profitiert.

Heute Morgen möchte ich beschreiben, wie der Basler Ausschuss auf diesen Sturm im Finanzsektor reagiert hat und wie er sich auf den nächsten Sturm vorbereiten will. Ich werde zuerst über die *bankenspezifischen Reformen* des Ausschusses sprechen, deren Ziel darin besteht, die Schockresistenz der Banken zu erhöhen. Doch ein bankenspezifischer Ansatz reicht nicht aus. Der Ausschuss befasst sich auch mit systemweiten Risiken. Hierzu werde ich ebenfalls einige Worte sagen.

Die Widerstandskraft des Bankensystems stärken

Den Kern unserer bankenspezifischen Reformen bilden strengere Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften. Die Basel-II-Rahmenvereinbarung wurde im Juli 2009 deutlich gestärkt, und die Vorschläge des Basler Ausschusses vom Dezember 2009, die jetzt im September genehmigt wurden, werden die bestehenden Basel-II-Eigenkapitalanforderungen noch verschärfen. Im Übrigen wurden mit den Vorschlägen vom Dezember 2009 globale Standards in Bereichen eingeführt, wo derzeit noch keine bestehen (z.B. Höchstverschuldungsquote oder Liquiditätsanforderungen). Die revidierte Basel-II-Eigenkapitalregelung und die neuen globalen Standards werden zusammen gemeinhin als „Basel III“ bezeichnet.

Im Nachhinein zeigt sich, dass die vor der Krise geltenden Eigenkapitalstandards für die Risiken, die sich im System aufbauten, zu schwach waren. Vergessen Sie nicht, dass die Auswirkungen der Krise 2007 sichtbar wurden, die zugrundeliegenden Risiken sich aber vor der Umsetzung von Basel II aufgebaut hatten. Viele Länder, die Basel II übernommen haben, führten die Vorschriften erst 2008 oder später ein. Es war somit keine Basel-II-Krise.

Die Unzulänglichkeiten, die zur Krise führten, waren zahlreich und verschiedensten Akteuren zuzuschreiben – Banken, Anlegern, Ratingagenturen und Aufsichtsinstanzen. Aus aufsichtsrechtlicher Sicht bestand der wichtigste Mangel bei Höhe und Qualität des Eigenkapitals. Zahlreiche Banken hielten nicht 8% hartes Eigenkapital zur Deckung der Risiken vor, sondern in der Regel lediglich 2%. Und wenn Sie bedenken, dass regulatorische Anpassungen wie der Firmenwert vom Eigenkapital der Klasse 1 oder Klasse 2 abgezogen werden, dann konnten Banken sogar ein noch tieferes hartes, d.h. um immaterielle Vermögenswerte reduziertes, Eigenkapital halten.

Die Eigenkapitalvorschriften zu Risiken im Handelsbuch stellten eine weitere regulatorische Schwachstelle dar. Die Banken hatten in diesen Portfolios sehr grosse illiquide Kreditpositionen aufgebaut. Die auf dem VaR beruhenden Eigenkapitalvorschriften mit einem Liquiditätshorizont von 10 Tagen waren dafür nicht ausgelegt. Die Banken missbrauchten dieses System und hielten im Handelsbuch hoch illiquide strukturierte Kreditprodukte, für die es keinen Markt gab, die nicht bewertet werden konnten, als die Liquidität versiegte, und für die zu wenig Eigenkapital zur Risikoabsicherung gehalten wurde. In diesem Bereich kam es zu der ersten Welle von Verlusten.

Dies waren zwei wesentliche Mängel, doch es gab noch weitere, beispielsweise die Liquidität. Viele Banken verliessen sich zu sehr auf Kapitalmarktfinanzierungen, um verbrieft, illiquide Vermögenswerte zu finanzieren. Zudem war es aufgrund schlechter unternehmensinterner Anreizsysteme und Kontrollmechanismen sowie fehlender Trans-



parenz nahezu unmöglich, die Risiken einer Bank oder die Qualität des Eigenkapitals, mit dem diese Risiken unterlegt waren, zu verstehen.

Was hat der Basler Ausschuss dagegen unternommen? Erstens haben wir die Eigenkapitalbasis gestärkt. Die Verbesserung der Qualität, der Zusammensetzung und der Transparenz der Eigenkapitalbasis war eines der Hauptziele der Reformen des Ausschusses. Insgesamt stellen diese künftigen Regeln für die Kapitalstruktur eine erhebliche Verschärfung der Definition von Eigenkapital dar. Die neue Eigenkapitaldefinition an sich ist eine klare Verbesserung der globalen Eigenkapitalanforderungen, und sie wird durch bessere Risikodeckung, die Einführung von Kapitalpolstern und höhere Mindestanforderungen weiter optimiert werden. Dazu kommt noch eine höhere Eigenkapitalquote.

Neben der qualitativen Verbesserung der Eigenkapitalbasis hat der Basler Ausschuss die Risikodeckung in den Eigenkapitalvorschriften gestärkt. An weiteren Verbesserungen wird derzeit gearbeitet. Unser Ziel ist sicherzustellen, dass alle wesentlichen Risiken erfasst werden. In der Krise wurden viele Risiken im risikobasierten System nicht erkannt. Der Ausschuss hat die Regelung der Eigenkapitalanforderungen für Risiken im Handelsbuch sowie für komplexe Verbriefungen und Positionen in ausserbilanziellen Instrumenten deutlich verschärft. Gemäss der revidierten Handelsbuchregelung müssen die Banken im Durchschnitt rund drei- bis viermal so viel Eigenkapital halten wie nach der alten Regelung. Wir sind gerade dabei, Vorschriften fertig auszuarbeiten, welche die Eigenkapitalanforderungen und Risikomanagementstandards für das Kontrahentenrisiko stärken werden.

Die Eigenkapitalregelung wird zudem durch eine Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio) ergänzt, die als Korrektiv zu den risikobasierten Eigenkapitalanforderungen wirkt. Im Vorfeld der Krise wiesen viele Banken sehr starke risikobasierte Kernkapitalquoten aus. Gleichzeitig gelang es ihnen aber, eine hohe bilanzwirksame und ausserbilanzielle Verschuldung aufzubauen. Eine zusätzliche Höchstverschuldungsquote wird zur Eindämmung des Aufbaus übermässiger Fremdfinanzierung im System beitragen. Darüber hinaus wird sie als zusätzlicher Schutzmechanismus gegen Versuche dienen, die risikobasierten Eigenkapitalanforderungen zu umgehen, und dazu beitragen, dass auch das Modellrisiko beachtet wird.

Im Juli einigte sich das Führungsgremium des Ausschusses – die Gruppe der Zentralbankpräsidenten und Leiter der Bankenaufsichtsinstanzen – darauf, in einer Beobachtungsphase versuchsweise eine Mindestanforderung von 3% für die Höchstverschuldungsquote anzusetzen mit dem Ziel, sie am 1. Januar 2015 definitiv einzuführen. Für international tätige Banken mit umfangreichen Kapitalmarktgeschäften dürfte diese Kalibrierung von 3% konservativer sein als die derzeit in einigen Ländern geltenden Messgrössen für die Verschuldungsquote. Die neue Eigenkapitaldefinition und die Einbeziehung von ausserbilanziellen Posten bei der Berechnung der Höchstverschuldungsquote sind die Hauptfaktoren.

Durch die obenbeschriebenen Reformmassnahmen wird die aufsichtsrechtliche Eigenkapitalregelung grundlegend verändert. Die vom Ausschuss vorgeschlagenen Liquiditätsstandards werden ebenso starke Auswirkungen haben, denn derzeit besteht noch kein globaler Liquiditätsstandard.

In der Krise war das Angebot an Finanzmitteln über längere Zeit knapp. Daraufhin schlug der Ausschuss globale Mindestliquiditätsstandards vor, um Banken gegen mögliche kurzfristige Störungen bei der Mittelbeschaffung widerstandsfähiger zu machen und das Problem längerfristiger struktureller Liquiditätsinkongruenzen in ihren Bilanzen anzupacken. Die Mindestliquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR) soll sicherstellen, dass Banken über genügend erstklassige liquide Vermögenswerte verfügen, um ein 30-tägiges Liquiditätsstressszenario zu überstehen, das von den Aufsichtsbehörden definiert wird. Ergänzt wird



sie durch die auf längere Sicht angelegte strukturelle Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR), mit der Liquiditätsinkongruenzen ausgeglichen werden sollen.

Die Einführung neuer Standards ist ein komplexer Prozess. Im Gegensatz zu den Eigenkapitalstandards, bei deren Kalibrierung man sich auf umfangreiche Erfahrungen und Daten stützen kann, steht eine solche Grundlage für die Liquiditätsstandards nicht zur Verfügung. Daher geht der Basler Ausschuss bei der Gestaltung und Kalibrierung äusserst bedacht vor und wird die Auswirkungen dieser Veränderungen prüfen, um sicherzustellen, dass ein strenger Gesamtliquiditätsstandard definiert wird. Die LCR wird 2015 nach eingehender Analyse ihrer Wirkung als Mindeststandard eingeführt. Ebenso wird der Ausschuss die NSFR in einer Beobachtungsphase testen, um allfälligen unbeabsichtigten Auswirkungen in Geschäftsmodellen oder Finanzierungsstrukturen entgegenzuwirken. Dann wird die NSFR endgültig festgelegt und soll am 1. Januar 2018 als Mindeststandard eingeführt werden. Der Ausschuss wird die NSFR bis Ende dieses Jahres überarbeiten und während der Beobachtungsphase prüfen.

Diese Initiativen – höheres und qualitativ besseres Eigenkapital, verbesserte Risikodeckung, Einführung einer Höchstverschuldungsquote und neue globale Liquiditätsstandards – bilden die Grundlage der Reaktion des Basler Ausschusses auf die Krise. Doch das ist nicht alles. Der Ausschuss hat auch zu anderen wichtigen bankenspezifischen Massnahmen Aufsichtsrichtlinien erarbeitet. Zu diesen gehören Stresstests, Bewertungen, Führungs- und Überwachungsmechanismen, Vergütung, Aufsichtszusammenschlüsse und Leitsätze für die Bilanzierung von Finanzinstrumenten.

Systemweiten Risiken entgegenwirken

Zwar führen stärkere Bankinstitute in der Regel zu einem stärkeren Bankensystem, doch dürfte dieser firmenspezifische Ansatz allein nicht genügen. Umfassendere systemorientierte Aufsichtsmassnahmen gegen Prozyklizität und zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des gesamten Bankensystems sind ebenso wichtig. Im Rahmen eines systemorientierten Ansatzes werden Probleme im Zusammenhang mit Verflechtungen und der Erkenntnis, dass einige Banken systemkritisch („too big to fail“) sind, angegangen.

Ein wesentlicher Faktor bei der Handhabung systemweiter Risiken ist der Aufbau von Kapitalpolstern in guten Zeiten, auf die dann in Stressphasen zurückgegriffen werden kann. Zu diesem Zweck hat der Ausschuss ein Kapitalerhaltungspolster eingeführt. Je mehr sich die Eigenkapitalquote einer Bank den Mindestanforderungen annähert, desto stärker werden durch das Kapitalerhaltungspolster diskretionäre Ausschüttungen der Bank wie Dividendenzahlungen, Aktienrückkäufe und Boni eingeschränkt. Wenn bei einem Abschwung ein grösserer Teil der Gewinne einbehalten wird, kann besser sichergestellt werden, dass der Geschäftsbetrieb und die Kreditvergabe der Bank während dieser Stressphase aufrechterhalten werden können. Dieses Polster von 2,5% wird aus hartem Kernkapital bestehen und bis Ende 2018 vollständig eingeführt sein.

Darüber hinaus hat der Basler Ausschuss im Juli 2010 einen Vorschlag für ein antizyklisches Kapitalpolster vorgelegt. Dieses müsste gehalten werden, wenn nach Ansicht der nationalen Aufsichtsinstanzen ein übermässig hohes Wachstum des Gesamtkreditvolumens besteht und sich damit verbunden ein übermässiges Systemrisiko aufbaut. Durch das antizyklische Kapitalpolster würde sich die für das Kapitalerhaltungspolster geltende Bandbreite in solchen Phasen übermässigen Kreditwachstums zusätzlich um bis zu 2,5 Prozentpunkte erhöhen. Umgekehrt würde das Kapital dieses Polsters wieder freigegeben, wenn es nach dem Urteil der Aufsichtsinstanz zur Absorption von Verlusten im Bankensystem, die die Finanzstabilität gefährden, beitragen kann. Damit würde sich das Risiko vermindern, dass das verfügbare Kreditvolumen durch regulatorische Eigenkapitalanforderungen eingeschränkt wird. Diese



beiden Polster sollen die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors erhöhen und die Prozyklizität vermindern.

Durch den Einsatz von bedingtem „gone concern“-Kapital (Kapitalinstrumente, die im Insolvenzfall abgeschrieben oder in Stammkapital umgewandelt werden können) müsste der Privatsektor einen grösseren Beitrag zur Lösung künftiger Banken Krisen leisten, wodurch sich das Moral-Hazard-Problem verringern würde. Der Ausschuss hat vor Kurzem einen Vorschlag zur Stellungnahme herausgegeben, der auf der Anforderung beruht, dass bei Emission von als Eigenkapital anerkannten Wertpapieren die vertraglichen Bedingungen – nach Massgabe der Aufsichtsinstanz – eine Abschreibung oder eine Umwandlung in Stammaktien zulassen, wenn die zuständige Aufsichtsinstanz die Bank als nicht überlebensfähig erachtet. Die mögliche Rolle von bedingtem „going concern“-Kapital (Kapitalinstrumenten, die zur Deckung von Verlusten bei Fortführung des Geschäftsbetriebs herangezogen werden können) in der Eigenkapitalregelung wird derzeit ebenfalls geprüft. Hier besteht das Ziel darin, die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass Banken oder das Bankensystem als Ganzes an den Punkt gelangen, wo sie nicht mehr überlebensfähig sind.

Mehrere der erwähnten Massnahmen werden zu einer Verminderung der Prozyklizität beitragen, u.a. die Höchstverschuldungsquote, das Kapitalerhaltungspolster und das antizyklische Kapitalpolster. Ausserdem prüft der Basler Ausschuss verschiedene Ansätze zur Eindämmung einer etwaigen übermässig prozyklischen Tendenz der Mindestkapitalanforderungen. Auf Anregung des IASB hat er überdies einen konkreten Vorschlag für die Umsetzung eines auf dem erwarteten Verlust beruhenden Ansatzes für Wertberichtigungen erarbeitet.

Während Prozyklizität im zeitlichen Verlauf Schocks verstärkte, breiteten sich Schocks auch infolge der zu starken Verflechtung und der „too-big-to-fail“-Problematik auch über das ganze Finanzsystem und in die Wirtschaft aus. Arbeiten zu diesem Thema sind im Gang. Der Basler Ausschuss und das Financial Stability Board entwickeln einen vollständig integrierten Ansatz für systemrelevante Finanzinstitute, der sowohl zusätzliche Eigenkapitalanforderungen als auch bedingtes Kapital und „bail-in debt“ vorsehen könnte.

Viele Reformmassnahmen des Basler Ausschusses gehen zudem Risiken an, die ausserhalb des Bankensektors entstehen oder sich dort konzentrieren. Beispielsweise galten die Verbesserungen, die der Ausschuss im Juli 2009 an Basel II vornahm, gezielt den Risiken im Zusammenhang mit Verbriefungen, doppelstöckigen Verbriefungen und ausserbilanziellen Positionen (z.B. strukturierten Anlageinstrumenten). Die durch die Höchstverschuldungsquote – die auch ausserbilanzielle Positionen berücksichtigt – geschaffene Beschränkung sowie die Massnahmen zur Verbesserung des Risikomanagements und der Kapitalisierung des Kontrahentenrisikos werden ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus werden eine erhöhte Sensibilität gegenüber Finanzinnovation und dem regulatorischen Rahmen, ein erneuter Fokus auf eine konsequente und rasche Umsetzung sowie eine rigorosere Aufsicht dazu beitragen, uns vor Risiken zu schützen, die in einem Nichtbankensektor entstehen oder sich darin konzentrieren.

Fazit und der Weg vor uns

Alles in allem hat der Ausschuss viel getan, um die Widerstandskraft des Bankensystems erheblich zu stärken. Hätten die Banken vor der Krise so viel Eigenkapital gehalten, wie wir verlangen, hätten wir wahrscheinlich keine so schwere Krise erlebt.

Eines möchte ich unterstreichen: Die derzeitigen Standards sind äusserst anspruchsvoll. Noch bevor wir die Eigenkapitalquote erhöhen, haben wir eine viel strengere Eigenkapitaldefinition eingeführt. Dies entspricht an sich schon einer beträchtlichen Erhöhung der Mindestanforderungen. Zudem haben wir die Eigenkapitalanforderungen für Handels-,



Derivativ- und Interbankpositionen beträchtlich angehoben. Zu guter Letzt haben wir die Quote harten Kernkapitals, die die Banken halten müssen, von 2% auf 7% erhöht. Zur Verdeutlichung: Für viele international tätige Banken ist eine Anforderung von 7% deutlich höher als derselbe Wert gemäss den alten Standards, da sowohl der Effekt der regulatorischen Anpassungen des harten Kernkapitals als auch die höheren Anforderungen in Bezug auf die risikogewichteten Aktiva für Handels- und Kontrahentenrisiken eingerechnet werden müssen.

Neben den anderen zuvor erwähnten Neuerungen ist dies eine *grundlegende* Verbesserung, und der Basler Ausschuss hat den möglichen Auswirkungen vollumfänglich Rechnung getragen. Er hat eine umfassende quantitative Auswirkungsstudie und andere Analysen durchgeführt, um die Auswirkungen seiner Reformen abzuschätzen. Im August veröffentlichten der Basler Ausschuss und das Financial Stability Board einen Bericht zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen strikteren regulatorischen Standards während der Übergangszeit. Fazit des Berichts war, dass sich der Übergang zu strengeren Eigenkapital- und Liquiditätsstandards nur geringfügig auf das Wirtschaftswachstum auswirken dürfte. Dieser Bericht wurde von einer zusätzlichen Studie begleitet, die vom Basler Ausschuss zu den langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen der neuen Standards durchgeführt wurde. Diese kam zu dem Schluss, dass eine Erhöhung der Mindestkapital- und der Liquiditätsanforderungen gegenüber ihrem aktuellen Niveau klaren wirtschaftlichen Nutzen bringt, da die Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen samt den damit einhergehenden Produktionseinbussen verringert wird.

Angesichts dieser strengeren Anforderungen und zur Unterstützung der anhaltenden Erholung ist der Basler Ausschuss bestrebt, für einen reibungslosen Übergang zu sorgen. Ab 2013 werden die Standards jedes Jahr angehoben, bis sie Ende 2018 ihr endgültiges Niveau erreichen. Über denselben Zeitraum werden auch die Höchstverschuldungsquote und die Liquiditätsstandards schrittweise eingeführt.

Es handelt sich um Mindestanforderungen. Wir haben gesagt, dass Länder, deren Bankensysteme rentabel sind und in denen die Einführung ohne eine Einschränkung der Kreditvergabe erfolgen kann, die neuen Standards rascher einführen sollten. Banken, die das endgültige Ziel noch unterschreiten, aber meinen, sich auf dem Weg dorthin Zeit lassen zu können, sollte es nicht gestattet sein, ihre Ausschüttungen zu erhöhen. Banken können die neuen Standards durch Einbehalten von Gewinnen, Kapitalerhöhungen oder Abbau von riskanteren Positionen, die nicht unbedingt mit der Gewährung von Krediten an die letztlichen Schuldner im Zusammenhang stehen, erfüllen.

Ist unsere Reaktion auf die jüngste Finanzkrise angemessen? Diese Frage kann ich mit einem „Ja“ beantworten – allerdings mit Vorbehalten, denn es bleibt noch viel mehr zu tun, und der wesentliche zweite Schritt des Prozesses ist noch nicht erfolgt. Ich meine damit die Umsetzung und die strenge Folgeprüfung durch die Aufsichtsinstanzen.

Wir müssen uns vor Augen halten, dass Erinnerungen rasch verblassen. Unabhängig davon, wie anspruchsvoll die neuen Standards sind und wie stark sie unserer Ansicht nach die Widerstandskraft der einzelnen Banken und des gesamten Bankensystems erhöhen, sie müssen effizient um- und durchgesetzt werden. Zudem müssen unsere Standards mit der Finanzinnovation Schritt halten.

Wir haben den Weg zu einem viel sichereren Bankensystem geebnet. Ich hoffe, dass der Bankensektor und die Wirtschaft bei unserem nächsten Treffen in zwei Jahren auf bestem Wege zu einer grösseren Widerstandsfähigkeit sein werden.

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.