

Kersten Kellermann, Carsten-Henning Schlag*

Die Reform des Schweizer Eigenmittelregimes für Großbanken

Über die Reformierung des Basler Abkommens (Basel III) wird gegenwärtig politisch heftig debattiert. Im Mittelpunkt stehen die Eigenkapitalregeln für Finanzinstitute. Auf welche Faktoren es dabei ankommt, wird hier am Beispiel der Schweizer Großbank UBS dargestellt. Anhand von Bilanzdaten der UBS werden die quantitativen Auswirkungen verschiedener Reformvorschläge auf deren Eigenmittelbasis approximiert und anhand von Sensitivitätsanalysen kritisch bewertet.

Im November 2008 einigte sich die Eidgenössische Bankenkommission¹ mit den beiden Schweizer Großbanken Credit Suisse und UBS auf neue Eigenmittelvorschriften. Durch die Implementierung strengerer Vorschriften werden die Großbanken veranlasst, ihre Eigenmittelausstattung nachhaltig zu erhöhen. Dabei wird ihnen zur Umsetzung eine Frist bis 2013 eingeräumt. Die Eidgenössische Bankenkommission reagierte mit diesen Maßnahmen auf die Erfahrungen, die sie in der Finanzmarktkrise machen musste.² Das strengere Eigenmittelregime soll die Widerstandsfähigkeit der Großbanken und des gesamten Finanzsystems stärken. Es nimmt Entwicklungen vorweg, die aktuell auch durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) vollzogen werden.³

Internationale Bedeutung der Schweizer Großbanken

Bei Credit Suisse und UBS handelt es sich um zwei global tätige Universalbanken von beeindruckender Größe. Nach Angaben der Schweizer Nationalbank beläuft sich ihre Bilanzsumme 2009 zusammengenommen auf 1445 Mrd. CHF, das entspricht dem 2,7fachen des Schwei-

zer Bruttoinlandsprodukts (BIP).⁴ Im Jahr 2007 – also vor dem Ausbruch der Finanzkrise – betrug die Bilanzsumme sogar das 4,5fache des BIP und nahezu 70% der Bilanzsumme des Schweizer Bankensektors insgesamt. Diese Zahlen machen deutlich, dass die Stabilität der Großbanken für das Funktionieren der Schweizer Volkswirtschaft von vitaler Bedeutung ist.⁵ Der Fall Island hat gezeigt, dass überproportional große Banken für eine Volkswirtschaft ein erhebliches Risiko darstellen.⁶ Anders als die isländischen Banken gelten die beiden Schweizer Großbanken jedoch auch in einem globalen Maßstab als systemrelevant. Ihre Insolvenz könnte aufgrund von Ansteckungseffekten andere Volkswirtschaften unmittelbar in Mitleidenschaft ziehen. Nach Aussage der OECD sind Schweizer Großbanken „...so big globally that they are systemically important in other countries, raising the possibility that there would be a global response if the banks were about to fail.“⁷ Die Maßnahmen, die die Schweiz zur Regulierung ihrer Großbanken unternimmt, erhalten hierdurch internationale Relevanz.

Grundstruktur des Eigenmittelregimes

Wirksame Eigenmittelanforderungen begrenzen unmittelbar den Grad der Fremdfinanzierung eines Kreditinstituts. Werden die geltenden Eigenmittelanforderungen

* Der Artikel basiert auf K. Kellermann, C.-H. Schlag: Das Schweizer Eigenmittelregime für Grossbanken: Work in Progress, Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (KOFL), KOFL Working Paper, Nr. 7, Vaduz, Juli 2010.

- 1 Mit dem seit dem 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Finanzmarktgesetz (FINMAG) wurden die drei Behörden Bundesamt für Privatversicherungen, Eidgenössische Bankenkommission und Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zusammengeführt.
- 2 FINMA – Eidgenössische Finanzmarktaufsicht: Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht, Bern, September 2009.
- 3 BCBS – Basel Committee on Banking Supervision: Consultative proposals to strengthen the resilience of the banking sector announced by the Basel Committee, Basel, 17. Dezember 2009.

- 4 SNB – Schweizer Nationalbank: Die Banken in der Schweiz 2009, Zürich 2010. Die in der Statistik definierte Bankengruppe „Grossbanken“ umfasst UBS und Credit Suisse. Die Auswertungen der SNB beruhen auf den statutarischen Einzelabschlüssen der Banken (Stammhaus). Diese umfassen die Geschäfte der Sitze in der Schweiz sowie der rechtlich unselbständigen in- und ausländischen Filialen. Im Gegensatz dazu umfassen die Konzernabschlüsse der Banken auch die Geschäfte der rechtlich selbständigen Tochtergesellschaften im In- und Ausland (Banken und Nichtbanken).
- 5 Expertenkommission des Bundesrates: Zwischenbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen, Bern, 22. April 2010.
- 6 OECD: OECD Economic Surveys: Island, Paris, September 2009.
- 7 OECD, a.a.O., S. 20 f.

PD Dr. Kersten Kellermann und **Prof. Dr. Carsten-Henning Schlag** sind Mitarbeiter der Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (KOFL) an der Hochschule Liechtenstein.

von einer Bank erfüllt, so sollte dies idealerweise deren Solvenz sowie Verlustabsorptionsfähigkeit anzeigen. Eigenmittelvorschriften bilden deshalb den Kern mikroprudentieller Finanzmarktaufsicht. Ihr Ziel ist es, die Gläubiger zu schützen und die Stabilität des Finanzsystems zu stärken. Das Schweizer Eigenmittelregime besteht aus fünf zentralen Elementen. Diese lassen sich als Ist-Größen und Soll-Größen interpretieren. Zu den zwei Ist-Größen zählen die anrechenbaren Eigenmittel und die risikogewichteten Aktiven. Die erforderlichen Eigenmittel, der Eigenmittelpuffer sowie die Leverage Ratio Minimalanforderung stellen die drei zentralen regulatorischen Soll-Größen dar. Eigenmittelpuffer und die Leverage Ratio waren explizit Gegenstand der Reform des Schweizer Eigenmittelsystems im November 2008.⁸

Bei der Umsetzung der Eigenmittelvorschriften ist zunächst festzulegen, über welche anrechenbaren Eigenmittel eine Bank verfügt. Diese werden dann den Eigenmitteln gegenübergestellt, welche die Finanzmarktaufsicht für das jeweilige Finanzinstitut fordert. Kommen risikogewichtete Eigenmittelvorschriften zur Anwendung, so wird bei der Festlegung der Eigenmittel-Soll-Größe die Risikosituation der Bank berücksichtigt. Basis der Risikogewichtung bilden die gehaltenen Aktiven. Aus ihnen werden unter Anwendung verschiedener Verfahren zur Risikomessung die risikogewichteten Aktiven bestimmt. Gelingt es den Banken, ihre risikogewichteten Aktiven möglichst gering zu halten, so werden sie hierfür mit niedrigeren Eigenmittelaufgaben belohnt. Letztere entsprechen schlicht einem fixen Anteil an den risikogewichteten Aktiven. Die Grundstruktur der Eigenmittelvorschriften lässt sich durch eine einfache Ungleichung ausdrücken:

$$(1) \text{ Anrechenbare Eigenmittel} > \text{ geforderte Eigenkapitalquote} * \text{ risikogewichtete Aktiven}$$

Sie zeigt, dass die anrechenbaren Eigenmittel der Bank die geforderten Eigenmittel übersteigen müssen. Diese

8 FINMA – Eidgenössische Finanzmarktaufsicht: Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 und Einführung einer Leverage Ratio, Diskussionspapier, Bern, 18. Juni 2010.

ergeben sich als Produkt aus geforderter Eigenkapitalquote und risikogewichteten Aktiven. Die Ungleichung macht auch deutlich, dass an verschiedenen Stellen im System Veränderungen vorgenommen werden können, um die Eigenmittelausstattung der Banken anzupassen:

- Erstens können die Abgrenzungs- bzw. Rechnungslegungsvorschriften in Bezug auf die anrechenbaren Eigenmittel verändert werden.
- Zweitens lassen sich – bei unveränderten Aktiven – die Risikogewichtung und damit die risikogewichteten Aktiven modifizieren.
- Drittens können die risikogewichteten Aktiven durch eine risikoungewichtete Größe, wie beispielsweise die Bilanzsumme, ersetzt werden. Dies ist im Zusammenhang mit der Leverage Ratio der Fall.
- Und viertens besteht die Möglichkeit, die geforderte Eigenkapitalquote zu erhöhen oder mit Aufschlägen zu versehen.

Alle vier Modifikationen spielen im aktuellen Reformprozess eine Rolle.

Abgrenzung der anrechenbaren Eigenmittel

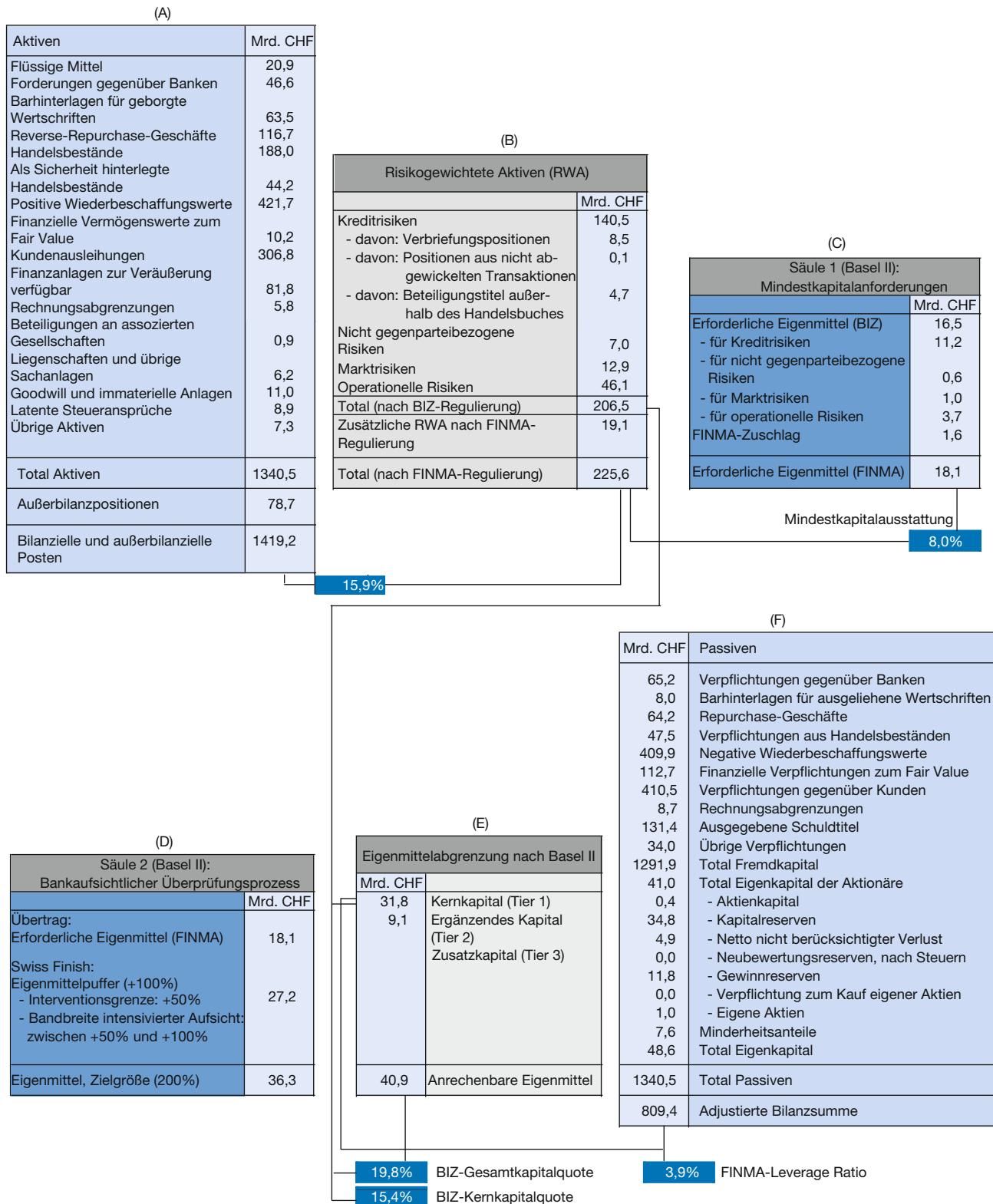
Die Schweizer Eigenmittelverordnung (ERV)⁹ unterscheidet mit dem Kernkapital (Tier 1), dem ergänzenden Kapital (Tier 2) und dem Zusatzkapital (Tier 3) drei Eigenmittelklassen, die zusammengenommen die anrechenbaren Eigenmittel ergeben (vgl. Abbildung 1, Kasten E). Die ERV setzt damit das Basel-II-Abkommen in nationales Schweizer Recht um. Nach Basel II dürfen jeder Eigenmittelklasse bestimmte Kapitalinstrumente zugerechnet werden, denen grundsätzlich die Aufgabe zukommt, Verluste zu absorbieren.¹⁰ In der Finanzkrise hat sich jedoch gezeigt, dass die Verlustabsorptionsfähigkeit der Eigenmittel unzureichend war. Nach Einschätzung des Basler Ausschusses galt das auch und vor allem in Bezug auf das Kernkapital. In die Kritik geraten sind insbesondere die hybriden Kapitalinstrumente. Hierunter werden Kapitalinstrumente verstanden, die sowohl Merkmale von Eigen- als auch von Fremdkapital

9 ERV: Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV) vom 29. September 2006 (Stand: 1. Januar 2010).

10 Die genaue Abgrenzung der drei Eigenmittelklassen ist eine Wissenschaft für sich. Vgl. hierzu BCBS – Basel Committee on Banking Supervision: Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen, Überarbeitete Rahmenvereinbarung, Umfassende Version: Basel, Juni 2006.

Abbildung 1
Elemente des Schweizer Eigenmittelregimes für Großbanken

Beispiel UBS, per 31.12.2009 (in Mrd. CHF)



Quelle: Eigene Darstellung, vgl. Grunddaten UBS: Geschäftsbericht 2009, Zürich 2010.

aufweisen. Sie wurden vor der Krise als innovative Möglichkeit zur Schaffung von Kernkapital gepriesen.¹¹

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht reagierte auf die Kritik. Seine Reformbestrebungen zielen darauf, die anrechenbaren Eigenmittel zukünftig stärker am Prinzip der Verlustabsorptionsfähigkeit auszurichten, wobei dieses Prinzip anhand verschiedener Anforderungskataloge konkretisiert ist.¹² Die Kapitalklasse Tier 3 verliert unter Basel III den Status der anrechenbaren Eigenmittel. Das Kernkapital sowie das ergänzende Kapital werden erheblich modifiziert. Letzteres soll im Liquidationsfall zur Haftung herangezogen werden (Gone-Concern-Capital). Das Kernkapital (Tier 1) muss demgegenüber dem Prinzip der Verlustabsorptionsfähigkeit unter der Fortführungsoptik genügen (Going-Concern-Capital). Indem der Fortbestand der Bank gesichert wird, trägt dies im Fall der Großbanken auch unmittelbar zur Stabilisierung des Finanzsystems als Ganzem bei.¹³ Unterteilt wird das Tier-1-Kapital zukünftig in eine originäre Eigenkapitalkomponente (Tier 1a, Common Equity) sowie zusätzliches Tier-1-Kapital (additional Going-Concern-Capital).

Die Tabelle zeigt, wie sich die anrechenbaren Eigenmittel der UBS per 31.12.2009 zusammensetzen. Ausgangspunkt der Bestimmung des Kernkapitals bilden die in der Bilanz der Bank ausgewiesenen Eigenmittel. Sie stellen eine Residualgröße dar und ergeben sich als Saldo aus den Vermögenswerten abzüglich der Verpflichtungen. Um die bilanziellen Eigenmittel einer Bank bestimmen zu können, muss also zunächst festgelegt werden, was in die Bilanz eingeht und wie die Bilanzposten zu bewerten sind. Dies erfolgt mittels Rechnungslegungsvorschriften.¹⁴ Die regulatorisch anrechenbaren Eigenmittel ergeben sich dann durch verschiedene Ab-

züge und Hinzurechnungen. Die UBS weist in ihrer konsolidierten Bilanz ein Eigenkapital der Aktionäre in Höhe von 41 Mrd. CHF aus. Aus ihnen ergeben sich die anrechenbaren Eigenmittel, in dem zunächst qualifizierte Minderheitsanteile in Höhe von 6,3 Mrd. CHF hinzugezogen werden. Abzuziehen sind Aktivposten, wie der Goodwill oder immaterielle Vermögenswerte, die insgesamt 15,5 Mrd. CHF ausmachen. Die UBS verfügt damit zum Jahresende 2009 über ein Kernkapital von 31,8 Mrd. CHF. Die anrechenbaren Eigenmittel insgesamt betragen 40,9 Mrd. CHF. Sie setzen sich zusammen aus dem Kernkapital (Tier 1) und dem ergänzenden Kapital (Tier 2) in Höhe von 9,1 Mrd. CHF (vgl. Tabelle).

Die Tabelle zeigt weiter, dass das Kernkapital der UBS hybride Instrumente im Wert von 7,2 Mrd. CHF enthält, das entspricht einem Anteil von 23%. Aktuell lässt Basel II einen Anteil von bis zu 50% zu. Zukünftig müssen die hybriden Kernkapitalinstrumente jedoch vom Tier-1-Kapital abgezogen werden. Das gilt nach Basel III auch für Investitionen, die eine Bank in das Kernkapital anderer Finanzinstitute leistet.¹⁵ In der Bilanz der UBS finden sich Investitionen in das Kernkapital anderer Finanzinstitute in Höhe von 3,3 Mrd. CHF (vgl. Tabelle, letzte Spalte). Weiter sollen unter Basel III auch die Aktivposten „Latente Steueransprüche“ sowie „Aktive Abgrenzung des Vorsorgeaufwands“ von den bilanziellen Eigenmitteln abgezogen werden.¹⁶ Die genannten Korrekturposten lassen das anrechenbare Kernkapital der UBS von 31,8 Mrd. CHF auf nur noch 9,6 Mrd. CHF Tier-1a-Kapital (Common Equity) abschmelzen.¹⁷

Risikogewichtete Eigenmittelvorschriften

Die Intention von risikogewichteten Eigenmittelvorschriften ist es, die Banken zu verpflichten, größere Risiken mit mehr Eigenmittel zu unterlegen als geringe Risiken. Da erstere ein höheres Verlustpotential aufweisen, ist dieses Vorgehen prinzipiell gerechtfertigt. Darüber hinaus sollten im Rahmen der Risikomessung Einzelrisiken nicht isoliert betrachtet werden. Die von den Banken verwendeten und von der Finanzmarktaufsicht genehmigten Verfahren zur Risikomessung sind vielmehr darauf ausgelegt, Korrelationen innerhalb der Portfolios der Banken zu erfassen und im Rahmen von Diversifikationsstrategien zu berücksichtigen. Den Ban-

11 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin, Juni 2010.

12 BCBS, 2009, a.a.O., S. 17 ff.

13 F.-J. Zeitler: Regulierung und Aufsicht der Banken: Lehren aus der Krise, Zur Diskussion gestellt: Regulierung und Aufsicht der Banken: Brauchen wir Basel III?, in: ifo Schnelldienst 63, 3/2010, S. 3-6.

14 Credit Suisse und UBS bilanzieren gemäß den International Financial Reporting Standards (IFRS) bzw. nach den US-amerikanischen Rechnungslegungsgrundsätzen US-GAAP (Generally Accepted Accounting Principles). Die Anlagen werden also weitgehend zum sogenannten Fair Value bilanziert. Dieser Bilanzierungsmodus ist nicht unumstritten. Bereits der Bericht der De-Larosière-Gruppe thematisiert die prozyklische Wirkung. Vgl. hierzu De-Larosière-Gruppe: The High Level Group on Financial Supervision in the EU, Brüssel, 25. Februar 2009. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat am 27. August 2009 Guidelines zur Überarbeitung der Rechnungslegungsstandards publiziert. Er unterstützt damit die laufenden Bemühungen des IASB (International Accounting Standard Board) bei der Entwicklung von transparenten und weniger prozyklisch wirkenden Standards.

15 BCBS, 2009, a.a.O., S. 24.

16 BCBS, 2009, a.a.O., S. 24 ff.

17 Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat in einer Publikation vom 26. Juli 2010 diese Abzüge zum Teil wieder zurückgenommen. Vgl. hierzu BCBS – Basel Committee on Banking Supervision: The Group of Governors and Head of Supervision reach broad agreement on Basel Committee capital and liquidity reform package, Basel Committee press release and annex, Basel, 26. Juli 2010.

Berechnung der anrechenbaren Eigenmittel¹

Beispiel UBS, per 31.12.2009 (in Mrd. CHF)

Eigenkapitalstruktur unter Basel II	Gesetzliche Grundlagen in der Schweiz ²	UBS, per 31.12.2009		Eigenkapitalstruktur unter Basel III
		unter Basel II	unter Basel III	
Eigenkapital der Aktionäre		41,0		
+ Qualifizierende Minderheitsanteile (nach BIZ)	Art. 22 ERV	6,3		
= Total Eigenkapital		47,3	40,1	
davon: einbezahltes Aktienkapital		0,4	0,4	
davon: Kapital- bzw. Gewinnreserven		39,8	39,8	
davon: Hybride Kernkapitalinstrumente	Art. 19-20 ERV	7,2	-	
Abzüge unter Basel II				
./. Goodwill und immaterielle Vermögenswerte	Art. 23 ERV	11,0	11,0	
./. Eigene Aktien/Abzug für eigene Aktien		2,4	2,4	
./. Übrige Abzüge unter Basel II	Art. 31 ERV	2,1	2,1	
				Abzüge unter „Basel III“ (Approximiert, nicht vollständig)
			8,9	./. Latente Steueransprüche
			3,3	./. Investitionen in Kernkapital anderer Finanzinstitute
			2,8	./. Aktive Abgrenzung des Vorsorgeaufwands
			9,6	= Tier-1a-Kapital (Common Equity)
				+ Tier-1b-Kapital (Additional Going-Concern-Capital)
= Kernkapital (Tier 1) ³	Art. 18-22 ERV	31,8		= Tier-1-Kapital (Going-Concern-Capital)
Instrumente des oberen ergänzenden Kapitals	Art. 24-26 ERV	0,1		
+ Instrumente des unteren ergänzenden Kapitals	Art. 27 ERV	11,2		
./. Übrige Abzüge vom ergänzenden Kapital	Art. 31 ERV	2,1		
= Ergänzendes Kapital (Tier 2) ⁴	Art. 24-28 ERV	9,1		Tier-2-Kapital (Gone-Concern-Capital)
Zusatzkapital (Tier 3) ⁵	Art. 29-30 ERV	-		
= Total anrechenbare Eigenmittel		40,9		= Total anrechenbare Eigenmittel

¹ Wegen fehlender Zurechnungsmöglichkeiten können keine Angaben zu den quantitativen Auswirkungen von „Basel III“ auf Tier-1b-Kapital und Tier-2-Kapital gemacht werden. ² ERV: Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV) vom 29. September 2006 (Stand: 1. Januar 2010). ³ Nach Basel II muss das Kernkapital mindestens 50% der anrechenbaren Eigenmittel betragen. ⁴ Beim ergänzenden Kapital unterscheidet das Basler Abkommen in ein oberes ergänzendes Kapital und in ein unteres ergänzendes Kapital. Gemäß den aufsichtsrechtlichen Eigenmittelvorschriften qualifiziert unteres ergänzendes Kapital nach 2020 nicht mehr als Eigenkapital, kann jedoch noch bis 2010 ausgegeben werden. ⁵ Als Zusatzkapital werden kurz- bis mittelfristige nachrangige Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von mindestens zwei, aber weniger als fünf Jahren angerechnet. Das Zusatzkapital ist ausschließlich zur Unterlegung der Marktrisiken anrechenbar und auf 250% des zur Unterlegung der Marktrisiken verwendeten Kernkapitals beschränkt (vgl. ERV, Art. 30 Absätze 2 und 3).

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen, vgl. Grunddaten UBS: Geschäftsbericht 2009, Zürich 2010.

ken sollen so Anreize geschaffen werden, durch ein gutes Risikomanagement maßvoll mit Risiken umzugehen und das eigene Verlustpotential zu kontrollieren.

Bewertung der risikogewichteten Aktiven

Mit Basel II wurde die Absicht verfolgt, die regulatorischen Kapitalanforderungen stärker am Risikoprofil der Banken auszurichten. Weiter sollten Entwicklungen an den Finanzmärkten und im Risikomanagement der Banken bei der Ermittlung der risikogewichteten Aktiven berücksichtigt werden.¹⁸ Die risikogewichteten Aktiven sind der neuralgische Punkt im Eigenmittelsystem. Ba-

sis der Berechnungen der risikogewichteten Aktiven bilden die Aktiven in der Bankbilanz sowie verschiedene Außerbilanzposten. Laut Geschäftsbericht beläuft sich die Bilanzsumme der UBS per 31.12.2009 auf 1340,5 Mrd. CHF. Dazu kommen zu berücksichtigende Außerbilanzpositionen in Höhe von 78,7 Mrd. CHF (vgl. Kasten A in Abbildung 1).¹⁹ Es ergibt sich ein Gesamtposten von 1419,2 Mrd. CHF. Basel II fordert die in den Aktiven enthaltenen Kreditrisiken, nicht gegenparteibezogene Risiken, Marktrisiken und operationelle Risiken mit Eigenmitteln zu unterlegen.²⁰

¹⁹ UBS: Geschäftsbericht 2009, Zürich, 2010.

²⁰ Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat im Sommer 2009 die Marktrisikovorschriften überarbeitet. Vgl. hierzu BCBS – Basel Committee on Banking Supervision: Enhancements to the Basel II framework and Revisions to the Basel II market risk framework, Basel, Juli 2009.

¹⁸ Deutsche Bundesbank: Neue Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute (Basel II), Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main, September 2004, S. 75-100, hier S. 75.

Insgesamt belaufen sich die von der UBS ausgewiesenen risikogewichteten Aktiven nach BIZ-Regulierung²¹ auf 206,5 Mrd. CHF. Davon gehen 140,5 Mrd. CHF auf Kreditrisiken zurück (vgl. Kasten B in Abbildung 1). Das entspricht knapp 70%. Auf nicht gegenparteibezogene Risiken entfallen 7 Mrd. CHF, 12,9 Mrd. CHF auf Marktrisiken und 46,1 Mrd. CHF auf operationelle Risiken. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) fordert zusätzliche risikogewichtete Aktiven.²² Im Geschäftsbericht 2009 der UBS wird dieser Zuschlag mit 19,1 Mrd. CHF angegeben. Er setzt sich zusammen aus einem Zuschlag von 10% auf risikogewichtete Aktiven für Kreditrisiken, die mit dem Standardansatz behandelt werden, einen Zuschlag von 200% auf risikogewichtete Aktiven von nicht gegenparteibezogenen Risiken sowie zusätzliche Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken. Insgesamt ergeben sich damit risikogewichtete Aktiven nach FINMA-Regulierung von 225,6 Mrd. CHF.²³ Das entspricht einem Anteil von knapp 16% an der Summe aus bilanziellen und außerbilanziellen Posten (vgl. Abbildung 1). Anders ausgedrückt gelten 84% der Aktiven faktisch als risikolos und brauchen nicht mit Eigenmitteln unterlegt werden.

Die Schweizerische Nationalbank weist die Bilanzsumme sowie die risikogewichteten Aktiven für die Bankengruppe „Großbanken“²⁴ in der Schweiz über einen längeren Zeitraum aus. Abbildung 2 zeigt die starke Expansion der Bilanzsumme der Großbanken im Zeitraum 2003 bis 2007. Die Zunahme der risikogewichteten Aktiven fällt hingegen moderat aus. Im Jahr 2009 lag die Relation von risikogewichteten Aktiven und Bilanzsumme bei 29%. 1997 betrug sie noch 50%. Die Zahlen nähren die Befürchtung, dass unter dem Basel-II-Regime Risiken in den Bilanzen und Außerbilanzen der Großbanken systematisch klein gerechnet wurden.²⁵ Tatsächlich stehen die einst gefeierten Verfahren zur Risikomessung und Gewichtung nach der Krise in der Kritik.

21 Die Bezeichnung wurde aus den Geschäftsberichten 2008 und 2009 der UBS übernommen. Gemeint sind die Vorgaben von Basel II. Das Regelwerk wurde vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) erarbeitet, der seinen Sitz und Sekretariat bei der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel hat.

22 SNB, a.a.O., S. A167. Die Schweizerische Nationalbank nennt als rechtliche Grundlage für den FINMA-Aufschlag auf die risikogewichteten Aktiven die Art. 124 ERV, Art. 62 ERV, Art. 33 Abs. 3 ERV und Art. 4 Abs. 3 BankG.

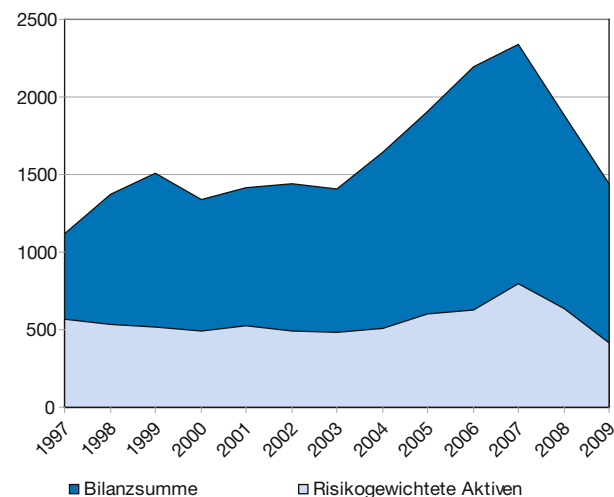
23 UBS, a.a.O., S. 178. In ihren Rundschreiben zu den Eigenmittelanforderungen für Kredit- bzw. Marktrisiken bei Banken vom 20. November 2008 konkretisiert die FINMA die Regeln zur Bestimmung von risikogewichteten Aktiven. Diese lehnen sich eng an Basel II an, gehen aber – wie oben beschrieben – in verschiedenen Belangen darüber hinaus. Vgl. hierzu FINMA – Eidgenössische Finanzmarktaufsicht: Eigenmittelanforderungen für Kredit- und Marktrisiken bei Banken, Rundschreiben 2008/19 bzw. 2008/20, Bern, 20. November 2008.

24 Vgl. zur Abgrenzung der Bankengruppe „Großbanken“ die Anmerkungen in Fußnote 4.

25 Im Geschäftsbericht 2008 der UBS heißt es: „Die Einführung von Basel II führte zu einer Abnahme der Eigenmittelanforderungen von UBS, wie sie mit den risikogewichteten Aktiven gemessen wird.“ Vgl. hierzu UBS: Geschäftsbericht 2008, Zürich 2009, S. 181.

Abbildung 2
Bilanzsumme und risikogewichtete Aktiven:
Bankengruppe „Großbanken“

in Mio. CHF



Quelle: SNB – Schweizer Nationalbank: Die Banken in der Schweiz 2009, Zürich 2010.

Sie gelten als intransparent, überkomplex und manipulierbar. Die einschlägigen Rundschreiben der FINMA tragen ebenso wenig dazu bei, diese Kritik zu entkräften wie die Publikationen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht²⁶ oder die Geschäftsberichte der Großbanken. Bichsel und Blum führen an, dass die komplexen Risikomodelle vielfach Spielräume für Regulierungsarbitrage eröffnen.²⁷ Dazu kommt, dass sie in ökonomisch-methodischer und theoretischer Hinsicht Mängel aufweisen.²⁸ Sie schaffen eine Illusion von Exaktheit, die trügerisch ist und sich in den Jahren nach dem Sommer 2007 für die internationale Finanzmarktstabilität als gefährlich erwiesen hat.

Da die Risikomodelle teilweise von den Großbanken entwickelt werden, besteht naturgemäß auch eine Informationsasymmetrie zwischen diesen und der Finanzmarktaufsicht.²⁹ Dennoch müssen sich die Finanzmarktaufseher auf die Modelle stützen und diese sogar genehmigen. Umfassende, kritische und an den Daten orientierte wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit der Wirkungsweise der Risikobewertungsverfahren der Banken liegen nach Wissen der Autoren derzeit in der Literatur nicht vor. Solange das nicht der Fall ist,

26 BCBS, 2006, a.a.O.

27 R. Bichsel, J. M. Blum: Eigenkapitalregulierung von Banken: Bestandsaufnahme und Ausblick, Schweizer Nationalbank, Quartalsheft 4/2005, Zürich, S. 42-51.

28 BCBS, 2009, a.a.O.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, a.a.O.

29 J. M. Blum: Why Basel II May Need a Leverage Ratio Restriction, Swiss National Bank Working Papers, 2007-4, Zürich.

bleibt die Risikomessung der Banken bis zu einem gewissen Grad eine Black Box.

Mindestkapitalanforderungen

Die Mindestkapitalanforderung nach Basel II Säule 1 sowie ERV entspricht für alle Banken, unabhängig von ihrer Größe, einem Anteil von 8% an den risikogewichteten Aktiven. Da nach Basel II das Kernkapital mindestens 50% der anrechenbaren Eigenmittel ausmachen muss, leitet sich aus der 8%-Regel eine Mindestkapitalanforderung in Bezug auf das Kernkapital von 4% ab. In Abbildung 1 weist Kasten C die erforderlichen Eigenmittel der UBS per 31.12.2009 in Höhe von 18,1 Mrd. CHF aus. Sie setzen sich zusammen aus den erforderlichen Eigenmitteln nach BIZ-Reglement – diese betragen 16,5 Mrd. CHF – zuzüglich dem von der FINMA geforderten Aufschlag von 1,6 Mrd. CHF. Das Schweizer Eigenmittelregime für Großbanken stellt demnach an die UBS die Mindestforderung, ihre risikoungewichteten Aktiven in Höhe von insgesamt 1419,2 Mrd. CHF mit 18,1 Mrd. CHF zu unterlegen. Diese Untergrenze entspricht einer Relation von noch nicht einmal 1,3%.

Die anrechenbaren Eigenmittel in Höhe von 40,9 Mrd. CHF bzw. das Kernkapital von 31,8 Mrd. betragen 19,8% (BIZ-Gesamtkapitalquote) bzw. 15,4% (BIZ-Kernkapitalquote) an den risikogewichteten Aktiven nach BIZ-Regulierung (vgl. Abbildung 1). Beide Kapitalquoten stellen Ist-Größen dar und liegen weit über den Mindestanforderungen von 8% bzw. 4%. Wird die BIZ-Kernkapitalquote jedoch anhand des neuen Tier-1a-Kapital (Common Equity) berechnet, so sinkt sie auf 4,6% ab. Von einer weiteren Reduktion des Tier-1a-Common-Equity könnten beachtliche Hebelwirkungen auf die Bilanzsumme der Großbank ausgehen. Ist die Tier-1a-Mindestkapitalquote von 4% bindend, so wird Ungleichung (1) zu

$$(2) \text{ Common Equity} = 0,04 * \text{risikogewichtete Aktiven} \\ \approx 0,04 * (0,16 * \text{Bilanzsumme inkl. Außerbilanzposten})$$

Mit jeder Million CHF, die das Tier-1a-Common-Equity aufgrund der neuen Regulierung unter Basel III geringer ausfällt, wird ein Abbau von Aktiven (Deleveraging) in der Größenordnung von ca. 157 Mio. CHF bewirkt. Ändert sich das Verhältnis von risikogewichteten Aktiven zur Bilanzsumme (inkl. Außerbilanzposten), weil gleichzeitig auch die Methoden der Risikogewichtung angepasst werden, so hat dies Rückwirkungen auf den Multiplikator.

Eigenmittelpuffer

Das Schweizer Eigenmittelregime für Großbanken ergänzt die beschriebenen Mindestanforderungen durch das sogenannte „Swiss Finish“. Es handelt sich hierbei um die Schweizer Variante des bankaufsichtlichen Überprüfungsprozesses,

der im Rahmen der Säule 2 des Basler Abkommens gefordert wird.³⁰ Mit dem bankaufsichtlichen Überprüfungsprozess sollen die qualitative Bankenaufsicht gestärkt und die Finanzmarktaufsicht in die Lage versetzt werden, Maßnahmen zu ergreifen, die über die Mindestkapitalanforderungen hinausgehen. Die Festlegung der konkreten Maßnahmen liegt im Ermessen der nationalen Aufsichtsinstanzen. Die FINMA setzt den bankaufsichtlichen Überprüfungsprozess primär durch die Implementierung eines Eigenmittelpuffers um. Durch diesen sollen nicht erfasste Risiken abgedeckt werden, so dass auch unter ungünstigen Bedingungen die Einhaltung der Mindestkapitalanforderungen gesichert bleibt.³¹ Bislang wurde von den Großbanken Eigenmittelpuffer in Höhe von 30% auf die Mindestkapitalanforderung verlangt. Für alle übrigen Bankengruppen betrug dieser Aufschlag 20%.³² Als Reaktion auf die Finanzkrise verfügte die FINMA im November 2008 jedoch verschärfte Regeln unter Säule 2 für die beiden Schweizer Großbanken Credit Suisse und UBS. Gerechtfertigt wird die Sonderbehandlung der Großbanken mit deren Bedeutung für die Stabilität des Schweizer Bankensystems.³³

Die Großbanken sollen zukünftig anrechenbare Eigenmittel halten, die 100% über den Mindestkapitalanforderungen liegen. Die neue Eigenmittelzielgröße, die also 200% der Mindestkapitalanforderung beträgt, soll in Zeiten, in denen die Banken Gewinne realisieren, möglichst überschritten werden. Wie in Abbildung 1 Kasten D dargestellt, nimmt die Eigenmittelzielgröße der UBS zum Stichtag einen Wert von 36,3 Mrd. CHF an. Der Eigenmittelpuffer ist in zwei Bänder unterteilt. Verfügt eine Großbank über anrechenbare Eigenmittel in der Bandbreite von 150% bis 200% der Mindestkapitalanforderung, wird die Aufsicht in qualitativer Hinsicht intensiviert.³⁴ Den Großbanken ist jedoch grundsätzlich erlaubt, den Puffer bis zur Interventionsschwelle von 150% aufzubrauchen. Er steht den Banken somit in finanziellen Schwächephase zur Verfügung, um Verluste abzufedern und ermöglicht, dass die Eigenmittel auf betriebswirtschaftlicher Ebene entsprechend der Gewinnsituation der Großbanken fluktuieren. Durch die Implementierung des Puffers übernimmt die Aufsicht eine Sicherungsfunktion, die die Banken in der Vergangenheit selbstverantwortlich nicht zu leisten bereit waren. Es ist darüber hinaus anzunehmen,

30 BCBS, 2006, a.a.O.; ERV, a.a.O.

31 FINMA, 2010, a.a.O. Zum systemischen Risiko von Großbanken und der Too Big To Fail Problematik, vgl. K. Kellermann: Too Big To Fail: Ein gordischer Knoten für die Finanzmarktaufsicht?, Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (KOFL), KOFL Working Papers, Nr. 6, Vaduz, März 2010.

32 Die FINMA ist zur Jahresmitte 2010 daran, den Eigenmittelpuffer für sämtliche Bankengruppen anzupassen. Er soll in Abhängigkeit von deren Größe, Komplexität und Geschäftsaktivitäten ausgestaltet sein. Vgl. hierzu FINMA, 2010, a.a.O., S. 3.

33 Expertenkommission des Bundesrates, a.a.O.

34 FINMA, 2010, a.a.O. S. 7.

dass die Eigenmittelpuffer bis zu einem gewissen Grad auch aggregierte konjunkturelle Schwankungen nachvollziehen. Hierdurch könnte im Idealfall eine antizyklische Wirkung im Hinblick auf andere Wirtschaftsbereiche – die sogenannte Realwirtschaft – entstehen. Sinken die anrechenbaren Eigenmittel einer Großbank auf ein Niveau von unter 150% der Mindestkapitalanforderung, so wird die Finanzmarktaufsicht zukünftig intervenieren.

Leverage Ratio als Backstop

Die Entwicklung der Eigenmittelausstattung der Großbanken nach Einführung von Basel II legt die Befürchtung nahe, dass die risikogewichteten Eigenmittelvorschriften die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen konnten. Der wissenschaftliche Beirat beim BMWi vertritt die Auffassung, man müsse wegkommen von der Illusion einer Feinsteuerung durch immer neue Detailspekte der Risikomessung und des Risikomanagements.³⁵ Für Jordan – Vizepräsident des Direktoriums der Schweizer Nationalbank – hat die Krise gezeigt, dass sich Regulierungsvorschriften nicht nur auf die Risikomodelle der Banken stützen sollten, da diese mitverantwortlich seien für Fehlentwicklungen.³⁶ Auch wenn die genannten Standpunkte bei den Finanzexperten in Basel und in den Banken auf wenig Gegenliebe stoßen dürften, bleiben sie nicht ohne Einfluss auf die regulierungspolitische Diskussion und Praxis.

So haben die Vertreter der G20-Länder im September 2009 die Einführung einer Leverage Ratio empfohlen. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht nimmt diesen Vorschlag in seinen Forderungskatalog auf.³⁷ Er definiert die Leverage Ratio als Prozentanteil der Eigenmittel an den risikoungewichteten Aktiven einer Bank und damit als Eigenmitteluntergrenze. Offen ist jedoch, wie Zähler und Nenner der Quote genau abzugrenzen sind.³⁸ Die Schweiz hat für sich den Schritt hin zu einer risikoungewichteten Eigenmittelvorschrift bereits vollzogen und machte den Großbanken im November 2008 eine entsprechende Auflage.³⁹ Die Leverage Ratio ist von der FINMA als Verhält-

nis von Kernkapital (Tier 1) und adjustierter Bilanzsumme festgelegt. Letztere entspricht der vor allem um das Schweizerische Kreditgeschäft reduzierten Bilanzsumme der Großbanken.⁴⁰ Die Adjustierung erklärt sich aus der Bedeutung, die die beiden Großbanken für das inländische Kreditgeschäft haben, und der Tatsache, dass man sich im November 2008 in einer Rezession befand.⁴¹ Die Soll-Untergrenze für die Leverage Ratio wurde auf Konzernebene bei 3% und auf Ebene der Einzelinstitute mit 4% festgelegt. Darüber hinaus wird in Zeiten, in denen die Banken Gewinne erzielen, die Einhaltung höherer Prozentsätze erwartet, um so wiederum ein antizyklisches Fluktuieren der Eigenmittel zu ermöglichen.⁴² Kasten F in Abbildung 1 weist die adjustierte Bilanzsumme der UBS in Höhe von 809,4 Mrd. CHF aus. Die Leverage Ratio (Ist-Größe) beträgt damit 3,9%.

Das Aufsichtsinstrument Leverage Ratio besticht durch seine Einfachheit und Transparenz. Es weist jedoch auch Nachteile auf. Indem die Risikogewichtung aufgegeben wird, entfällt für die Banken ein Anreiz zur Risikobegrenzung. Alle Vermögenswerte werden, was die geforderte Unterlegung mit Eigenmitteln anbelangt, über denselben Kamm geschoren. Bildhaft gesprochen kann die Leverage Ratio als Tempolimit interpretiert werden, das gleichermaßen auf Autobahnen und Landstraßen gilt. Die Folge ist, dass eine Regulierungsarbitrage in Richtung höherer Risiken entsteht. Da die Leverage Ratio in der Zukunft für alle Schweizer Banken gelten soll, kann Regulierungsarbitrage auch zwischen Banken mit unterschiedlichem Risikoprofil wirksam werden.

Die Leverage Ratio sollte die risikogewichteten Eigenmittelvorschriften daher möglichst nicht aushebeln, sondern flankieren. Sie sollte nur dann zur bindenden Eigenmittelvorschrift werden, wenn die auf der Grundlage von risikogewichteten Eigenmittelvorschriften geforderten Eigenmittel – aus welchen Gründen auch immer – zu einer Gesamtverschuldung führt, die für untragbar erachtet wird. Im besten Fall übernimmt die Leverage Ratio die Funktion eines Backstops⁴³, der Lücken im System der Risikomessung schließt oder sonstige Fehlleistungen auffängt. Eine Voraussetzung hierfür wäre jedoch, dass die Leverage

35 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, a.a.O.

36 T. Jordan: Bankenregulierung: Was ging schief? Was wird besser?, Referat Forum für Universität und Gesellschaft, Bern, 24. März 2010, S. 5.

37 BCBS, 2009, a.a.O., S. 7: „The Committee is ... introducing a leverage ratio requirement that is intended to achieve ... additional safeguards against model risk and measurement error by supplementing the risk based measure with a simple, transparent, independent measure of risk that is based on gross exposures.“

38 Richtiger wäre, die Leverage Ratio im Sinne einer Verschuldungsobergrenze zu definieren. Die Definition des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht stellt streng genommen eine Capital-to-Asset-Ratio dar. Sie hat sich jedoch durchgesetzt.

39 EBK – Eidgenössisches Bankenkommission: EBK und Grossbanken einigen sich auf höhere Eigenmittelziele und die Einführung einer Leverage Ratio, Medienmitteilung der Eidgenössischen Bankenkommission, Bern, 4. Dezember 2008.

40 Die adjustierte Bilanzsumme entspricht den Vermögenswerten insgesamt, abzüglich der Vermögenswerte aus dem Kreditgeschäft in der Schweiz (unter Ausschluss der schweizerischen Interbankenausleihungen), Bareinlagen und Saldi bei Zentralbanken, gewisse Reverse-Repo-Geschäfte in Schweizer Franken und bestimmte sonstige Vermögenswerte, wie Goodwill und immaterielle Vermögenswerte, die bei der Bestimmung des aufsichtsrechtlichen Kernkapitals (Tier 1) ausgenommen sind. Vgl. hierzu Credit Suisse: Geschäftsbericht 2009, Zürich 2010, S. 110.

41 EBK, a.a.O., S. 2.

42 FINMA, 2010, a.a.O.

43 BCBS, 2009, a.a.O., S. 60 ff.

Ratio nur in Extremsituationen zur bindenden Eigenmitteluntergrenze wird. Im Normalfall sollten hingegen die risikogewichteten Eigenmittelvorschriften relevant sein. Sind die risikogewichteten Eigenmittelvorschriften in Bezug auf das Tier-1-Kapital gegenüber der Leverage Ratio bindend, so muss gelten

$$(3) \text{ Tier-1-Kapital} > 0,04 * \text{risikogewichtete Aktiven} \\ > 0,03 * \text{adjustierte Bilanzsumme.}$$

Bei einer Mindestkernkapitalquote von 4% und einer Leverage Ratio von 3% setzt dies voraus, dass die risikogewichteten Aktiven normalerweise einen Anteil von 75% an der adjustierten Bilanzsumme übersteigen. Tatsächlich beträgt dieser Anteil im Fall der UBS jedoch nicht einmal 30%. Es zeigt sich auch hier, dass die Art und Weise, wie die risikogewichteten Aktiven festgelegt werden, die Logik des gesamten Eigenmittelsystems dominiert. Dessen Funktionsweise könnte gestärkt werden, wenn eine Restriktion in Bezug auf die Höhe der risikogewichteten Aktiven eingeführt würde.⁴⁴ Aktuell betragen die risikogewichteten Aktiven der UBS knapp 16% an der Bilanzsumme inklusive Außerbilanzposten. Damit Ungleichung (3) gilt, müsste diese Relation in einer Größenordnung von 40% liegen.

Fazit

Die Komplexität des Schweizer Eigenmittelregimes für Großbanken lässt sich insbesondere auf zwei Elemente des Systems zurückführen: Zum einen auf den Problembereich Rechnungslegung. Hier geht es aktuell primär um die Abgrenzung der anrechenbaren Eigenmittel. Und zum anderen auf die anspruchsvollen Verfahren zur Risikogewichtung, d.h. die Art und Weise, wie sich aus der Bilanzsumme sowie den Außerbilanzposten die risikogewichteten Aktiven errechnen. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit beiden Problembereichen erfordert spezifische Fachkenntnisse. Der Rest des Eigenmittelsystems ist demgegenüber vergleichsweise trivial. Die Tatsache, dass die Wirkungsweise der Risikomodelle und damit die Berechnung der risikogewichteten Aktiven recht intransparent ist, lässt die Einführung einer Leverage Ratio sinnvoll erscheinen. Gleichzeitig entsteht durch diese Maßnahme aber die Gefahr, dass das Prinzip der Risikogewichtung bei der Eigenmittelunterlegung ausgehebelt wird. Eine Alternative könnte darin bestehen, eine Restriktion in Bezug auf das Niveau der risikogewichteten Aktiven einzuführen. Die risikogewichteten Aktiven sollten einen gewissen Mindestanteil an der Bilanzsumme inklusive Außerbilanzposten nicht unterschreiten.

⁴⁴ K. Kellermann, C.-H. Schlag: Eine effektive Alternative zur Leverage Ratio, Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (KOF), KOF Working Paper, Nr. 8, Vaduz, August 2010.