

Der Weg zu Basel III hat nicht erst vor ein paar Jahren begonnen. Bereits 1935 trat das erste Bundesgesetz über Banken in Kraft. Dies nach einer schweren Krise, bei der fast alle der damals acht Grossbanken in existenzielle Schwierigkeiten gerieten. Im Gesetz wurden Vorschriften über die Eigenmittel, die Liquidität, die Gliederung von Bilanz und Erfolgsrechnung sowie die Pflicht zur Revision und zur Publizität verankert. Weiter regelte es das Konkurs- und Nachlassverfahren. Zudem wurde für die Aufsicht der Banken die Eidgenössische Bankenkommision (EBK, Vorläufer der Finma) neu geschaffen. In den folgenden Jahrzehnten wurden das Bankengesetz und die zugehörigen Verordnungen mehrmals revidiert. Als Reaktion auf den Bankrott der deutschen Herstatt-Bank 1974 entstand bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS). Er verabschiedete 1988 Empfehlungen für die Eigenmittelausstattung international tätiger Banken (Basel I). Diese wurden in der Schweiz in den 1990er-Jahren in das nationale Recht integriert und für alle Banken verbindlich erklärt. 2004 revidierte der BCBS seine Empfehlungen, indem er die Eigenmittelausstattung stärker auf die Risiken ausrichtete (Basel II). Die Schweiz setzte dies 2007 um.

Basel III als Reaktion auf die globale Finanzkrise

Während der akuten Phase der globalen Finanzkrise von 2007 bis 2009 erliess der BCBS zuerst Interimsvorschriften (Basel II.5), ab 2010 erfolgte eine grundlegende Überarbeitung des Regelwerks (Basel III). Heute umfasst dieses nicht nur Vorschriften für die Eigenmittel und für die Liquidität. In Zusammenarbeit mit dem Financial Stability Board wurden auch Vorgaben für die rund 30 global systemrelevanten Banken – die sogenannten G-SII zu denen in der Schweiz UBS und CS zählen – gemacht, insbesondere für deren Sanierung und Abwicklung im Krisenfall. Zu den vorgesehenen Regulierungen publiziert der BCBS zuerst jeweils Konsultativpapiere und führt er eine öffentliche Vernehmlassung durch. Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen und breit angelegter Untersuchungen über die Auswirkungen seiner Vorschläge (Impact Studies) legt er seine

Basel III – Swish Finish zwingend nötig

Aufgrund seiner Grösse weist der Schweizer Bankensektor eine überdurchschnittliche Risikoexposition auf. Daher muss er gut reguliert sein – falls nötig auch mit einem Swiss Finish.

Von Armin Jans, Christoph Lengwiler, Marco Passardi



Die Bank für Internationalen Zahlungsverkehr (BIZ) ist Ausgangspunkt für das Regelwerk Basel III.

SERIE KRISENFESTIGKEIT

Der Text von Armin Jans, Christoph Lengwiler und Marco Passardi, Herausgeber des kürzlich im NZZ Libro Verlag erschienenen Buchs «Krisenfeste Schweizer Banken?», erläutert die Neuregulierung der Schweizer Banken. Nach einem einleitenden Überblick in dieser Ausgabe folgen in den kommenden Heften Artikel

über die Eigenmittelvorschriften, die Bemessung der risikogewichteten Aktiven, die Sanierung und Abwicklung systemrelevanter Banken, die Immobilienfinanzierung und die Staatsgarantie von Kantonalkassen, eine Kritik der Regulierung und am Schluss eine Einschätzung über die Krisenfestigkeit der Banken.

Empfehlungen fest. Offiziell werden sie von der Gruppe der Zentralbankpräsidenten sowie der Leiter der nationalen Aufsichtsbehörden zuhanden der Staatschefs der Gruppe der 20 (G-20) verabschiedet. Die Schweiz ist im BCBS durch die SNB und durch die Finma vertreten. Im Financial Stability Board, das sich vor allem auf die systemrelevanten Banken konzentriert, ist die Schweiz durch das Eidgenössische Finanzdepartement und durch die SNB vertreten. Bei der G-20 ist die Schweiz hingegen nicht Mitglied. Der BCBS, dem 28 Jurisdiktionen mit rund 90 Prozent der globalen Bankaktiven angeschlossen sind, begnügt sich nicht damit, Standards und Empfehlungen auszuarbeiten. Er überprüft regelmässig deren rechtliche Umsetzung in seinen Progress Reports wie auch die Einhaltung der Vorschriften (z.B. Eigenmittelanforderungen) durch die Banken mittels seiner Monitoring Reports. Die Schweiz schnitt bei diesen Berichten im internationalen Vergleich bisher gut ab.

Wichtige Neuerungen bei Basel III

Die Arbeiten des BCBS am Regelwerk von Basel III haben vor bald zehn Jahren begonnen. Sie sind immer noch im Gange, auch wenn die wesentlichen Elemente mittlerweile feststehen und gut verankert sind. Unlängst gab es zwei wichtige Neuerungen: Im Dezember 2017 hat der BCBS nach längeren Vorarbeiten neue Standards zur Risikobemessung der Bilanzaktiven («Basel III: Finalising Post-Crisis Reforms»; in den Medien häufig als «Basel IV» bezeichnet) verabschiedet. Im März 2018 eröffnete er eine öffentliche Vernehmlassung zu seinem konsultativen Dokument «Revisions to the minimum capital requirements for market risk». Darin werden diverse

Änderungen für die Risikobemessung der Marktrisiken im Standardansatz vorgeschlagen.

Detaillierte Schweizer Bankengesetzgebung

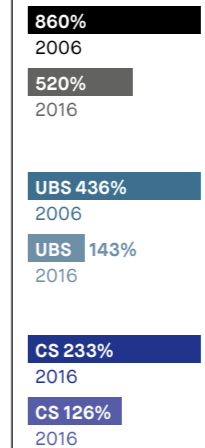
Die Schweizer Bankengesetzgebung wurde schnell an die Vorgaben von Basel III angepasst. Sie ist heute breit gefächert und sehr detailliert. Im Zentrum steht das Bankengesetz mit seinen Verordnungen. Die Finanzmarktaufsicht ist in einem separaten Erlass (Finmag) geregelt. Aktuell befinden sich zwei Bundesgesetze (BG) in parlamentarischer Beratung: einerseits das BG über die Finanzdienstleistungen (Fidleg). Dieses enthält Verhaltensregeln, die alle Finanzdienstleister gegenüber Kunden einzuhalten haben. Inhaltlich orientiert es sich an den EU-Vorschriften (MiFID II, Prospektrichtlinie, etc.), um den Marktzugang in die EU sicherzustellen. Mit dem BG über die Finanzinstitute (Finig) sollen andererseits die Bewilligungsvoraussetzungen für Finanzdienstleister vereinheitlicht werden und insbesondere soll die Aufsicht bei Vermögensverwaltern und Fondsleitungen ausgeweitet werden. In das schweizerische Regelwerk noch aufzunehmen, sind insbesondere die Vorschriften für die zusätzlichen Eigenmittelanforderungen für die drei inländisch systemrelevanten Banken (Raiffeisen, ZKB und PostFinance, sog. D-SIB) im Krisenfall («gone concern») und die beiden im letzten Abschnitt erwähnten Neuerungen des BCBS. Ersteres wird auf Anfang 2019 erfolgen, während Letzteres mehr Zeit benötigen wird.

Hohe Risikoexposition

Die Schweizer Anforderungen an die Eigenmittel liegen über den Vorgaben des BCBS und zum grossen Teil auch

über denen der USA, des UK, der EU und von Singapur. Gerechtfertigt wird dies mit dem grossen Gewicht der Banken in der Gesamtwirtschaft. Die Wertschöpfung des Schweizer Finanzsektors (Banken und Versicherungen) ist im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich grösser als in den USA, im UK und in Deutschland. Nur in Singapur und in Luxemburg liegt diese noch höher. Viel wichtiger ist jedoch, dass die Risikoexposition der international tätigen Schweizer Banken – gemessen am Verhältnis der Bilanzsumme zum BIP – im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Diese erreichte 2016 fast das Doppelte gegenüber Singapur und dem UK, gegenüber den USA sogar das Sechsfache. Die Bilanzsumme aller Schweizer Banken hat von 2006 bis 2016 gegenüber dem BIP zwar markant abgenommen, und zwar von 860 Prozent auf 520. Besonders hoch war dieser Rückgang bei der UBS (von 436 Prozent auf 143) und bei der CS (233 Prozent auf 126). Trotzdem, die Risikoexposition der Schweizer Banken ist immer noch sehr bedeutend und viel höher als in anderen Ländern mit bedeutenden Finanzplätzen und Banken. Ein gut funktionierender Bankensektor, der Unternehmen, private Haushalte und den öffentlichen Sektor effizient mit Dienstleistungen versorgt, ist im Interesse aller. In der Schweiz ist der Sektor gegenüber der Gesamtwirtschaft ausserordentlich gross und wichtig, was zu einer überdurchschnittlichen Risikoexposition führt. Aus diesem Grund und zur Sicherung seiner Reputation auf den globalen Märkten muss er gut reguliert sein. Der bisher in der Politik verfolgte Ansatz, internationale Empfehlungen sorgfältig in nationales Recht umzusetzen, falls zielführend auch mit erhöhten Anforderungen (Swiss Finish), hat sich bewährt. •

ABNAHME DER BILANZSUMME ALLER SCHWEIZER BANKEN IM VERHÄLTNISS ZUM BIP



ARMIN JANS ist Professor emeritus für Volkswirtschaftslehre, ehemals School of Management & Law, ZHAW Winterthur; **CHRISTOPH LENGWILER** ist Professor für Banking and Finance, Institut für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ), Hochschule Luzern; **MARCO PASSARDI** ist Professor für Accounting, Institut für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ), Hochschule Luzern, und Lehrbeauftragter an den Universitäten Zürich und Neuenburg.