

■ Die Fertigstellung von Basel III

Nach intensiven und schwierigen Verhandlungen hat die Gruppe der Zentralbankgouverneure und der Chefs der Aufsichtsbehörden (Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision: GHOS) am 7. Dezember 2017 das endgültige Basel III-Reformpaket beschlossen. Damit ist die grundlegende Reform der globalen Bankenregulierung nach der Finanzkrise vollendet. Der erste Teil des Reformpakets, der deutlich strengere Regelungen in den Bereichen Eigenkapital, Liquidität und Verschuldungsquote enthält, wurde bereits im Jahr 2010 auf Baseler Ebene verabschiedet. Mit den nunmehr vereinbarten Neuregelungen werden die Vorgaben zur Berechnung der Kredit- und operationellen Risiken, die die Banken mit Eigenkapital unterlegen müssen, geändert. Auf eine entsprechende Überarbeitung der Marktrisikoregelungen hatte sich GHOS bereits Anfang 2016 geeinigt.

Mit der Überarbeitung soll die Risikosensitivität des Baseler Standards erhöht werden. Zudem sollen die Anpassungen die Spielräume jener Banken einschränken, die eigene Verfahren zur Risikoquantifizierung und damit zur Ermittlung des Eigenkapitalbedarfs verwenden. Die regulatorischen Beschränkungen sollen unangemessene Abweichungen in den Berechnungsergebnissen der Banken im Quervergleich eingrenzen. Zudem müssen Banken nach den neuen Regeln verbindliche Verschuldungsquoten einhalten, die für global systemrelevante Banken noch um einen zusätzlichen Puffer erhöht werden. In den Verhandlungen zum Basel III-Reformpaket wurde insbesondere die Festlegung einer Eigenmitteluntergrenze (der sog. Output-Floor) für Banken, die eigene Risikomessverfahren anwenden, kontrovers diskutiert. Der Output-Floor begrenzt die Abweichung der Eigenkapitalanforderungen, die durch bankeigene Risikomessverfahren ermittelt werden, von jenen, die sich durch Anwendung der Standardansätze ergeben würden. Während eine Gruppe von Ländern bankeigenen Modellen zur Risikomessung eine stärkere Rolle zuschreibt, um Kapitalanforderungen zu berechnen, wollte eine andere Gruppe deren Rolle stärker einschränken. Eine Einigung wurde letztlich mit einer Kalibrierung des Output-Floors in Höhe von 72,5% erreicht. Dies bedeutet, dass die Eigenmittelanforderungen für Banken mit internen Risikomessverfahren maximal 27,5% unter den Anforderungen liegen dürfen, die sich aus einer reinen Anwendung der Standardverfahren ergeben würde.

Die neuen Baseler Vorschriften sollen zum 1. Januar 2022 angewendet werden. Um den Banken die Umsetzung des neuen Eigenmittel-Floors zu erleichtern, wird dieser stufenweise bis zum 1. Januar 2027 eingeführt. Damit haben die Banken ausreichend Zeit, sich auf die neuen Regelungen einzustellen. Die Implementierung der strengeren Vorschriften ist für die deutschen Institute dabei zwar herausfordernd, jedoch angesichts einer soliden Kapitalbasis und der langen Einführungsphase verkraftbar.

Mit den neuen globalen Basel III-Standards wird die Widerstandsfähigkeit der internationalen Finanzmärkte weiter gestärkt und die Wettbewerbsgleichheit auf den globalen Märkten verbessert. Wichtig ist nun, dass die beschlossenen Regelungen konsequent und zeitgerecht von allen Baseler Mitgliedsländern umgesetzt werden.

■ Einleitung

Das im Dezember 2017 verabschiedete Basel III-Finalisierungspaket¹⁾ des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (nachfolgend: Baseler Ausschuss)²⁾ ist Teil eines Bündels von Maßnahmen, mit denen in der Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 offenkundig gewordene Schwachstellen in der internationalen Bankenregulierung angegangen werden. Der Baseler Ausschuss setzt damit entsprechende Vorgaben aus dem Aktionsplan zur Stärkung des Finanzsystems um, den die G20-Staats- und Regierungschefs im November 2008 als Reaktion auf die Finanzkrise vereinbart und bei späteren Gipfeltreffen präzisiert hatten. In einem ersten Reformpaket, das im Dezember 2010 zum Abschluss gebracht wurde,³⁾ hat der Baseler Ausschuss zunächst strengere Eigenkapitalregelungen (Definition, Kapitalquoten, Einführung von Kapitalpuffern), international einheitliche Liquiditätsstandards und die Einführung einer Vorgabe zur Verschuldungsquote (Leverage Ratio) beschlossen.⁴⁾ Die Maßnahmen wurden europäisch in die EU-Eigenmittelrichtlinie (Capital Requirements Directive: CRD⁵⁾) und EU-Eigenkapitalverordnung (Capital Requirements Regulation: CRR⁶⁾) mit Geltung ab dem 1. Januar 2014 umgesetzt.⁷⁾

Im Anschluss daran widmete sich der Baseler Ausschuss der Risikoseite, das heißt den Verfah-

ren zur Ermittlung der risikogewichteten Aktiva (RWA). Diese sind Gegenstand des im Dezember 2017 verabschiedeten Basel III-Finalisierungspakets.

Von der aktuellen Überarbeitung sind die Regelungen für Forderungen an Zentralstaaten und andere öffentliche Stellen, die der Baseler Ausschuss separat diskutiert, ausgenommen (siehe Erläuterungen auf S. 81 ff.).

Ein Kernziel der Basel III-Finalisierung ist es, unangemessene Abweichungen in den Berechnungsergebnissen der Banken für RWA im Quervergleich zu reduzieren. Das während der Finanzkrise geschwundene Vertrauen in die Berechnung der RWA soll durch folgende Maßnahmen wiederhergestellt werden: einen robusteren und risikosensitiveren Standardansatz für das Kredit- und operationelle Risiko, die Beschränkung der Verwendung interner Modelle und die Komplementierung der risikogewichteten Eigenkapitalquote durch eine finalisierte Verschuldungsquote und einen überarbeiteten und robusteren Output-Floor.⁸⁾

Verringerung der RWA-Variabilität und Eindämmung von Modelle-Risiken unter Wahrung des Gleichgewichts zwischen Risikosensitivität und Komplexität der Regulierung als Ziele



¹ Vgl.: Basel III: Finalising post-crisis reforms, <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>

² Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht ist das führende Gremium zur Entwicklung international harmonisierter Regeln zur Bankenaufsicht. Ihm gehören hochrangige Vertreter von Notenbanken und Aufsichtsbehörden aus 28 Ländern an (vgl.: <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm>). Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht tagt in der Regel alle drei Monate. Sein ständiges Sekretariat ist bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelt. Deutsche Vertreter sind zurzeit Dr. Andreas Dombret für die Deutsche Bundesbank und Raimund Röseler für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

³ Vgl.: Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> sowie Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, <https://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf>

⁴ Die kurzfristige Liquiditätsdeckungsquote (Liquidity Coverage Ratio: LCR) gilt europäisch (CRR) bereits als verbindliche Mindestanforderung. Die Einführung der strukturellen Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio: NSFR) sowie der Leverage Ratio als verbindliche Mindestanforderungen ist im Rahmen der laufenden Überarbeitung der CRR (CRR II) vorgesehen.

⁵ Richtlinie 2013/36/EU vom 26. Juni 2013.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 vom 26. Juni 2013.

⁷ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht, Monatsbericht, Juni 2013, S. 57–73.

⁸ Vgl.: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.htm>

Chronologie

Zeitpunkt	Maßnahmen	Umsetzung
Juli 1988	Basel I ¹⁾ <ul style="list-style-type: none"> – 8% Mindesteigenkapitalquote für Adressenausfallrisiken – in 1996 ergänzt um Eigenkapitalanforderungen für Marktrisiken²⁾ 	EU-Recht: Solvabilitäts-Richtlinie ³⁾ Eigenmittelrichtlinie ⁴⁾ Nationales Recht: Kreditwesengesetz (KWG), Grundsatz I ⁵⁾
Juni 2004	Basel II ⁶⁾ (Weiterentwicklung der Baseler Eigenkapitalvereinbarung Basel I) <ul style="list-style-type: none"> – Einführung eines drei-Säulen-Ansatzes: <ul style="list-style-type: none"> – Säule 1: Kapitalunterlegung von Kredit-, Markt- und operationellen Risiken; Einführung von auf internen Modellen basierenden Ansätzen – Säule 2: Grundprinzipien für die qualitative Bankenaufsicht (aufsichtlicher Überprüfungsprozess) und das Risikomanagement – Säule 3: Offenlegungspflichten zur Stärkung der Marktdisziplin 	EU-Recht: Bankenrichtlinie ⁷⁾ , Kapitaladäquanzrichtlinie ⁸⁾ Nationales Recht ⁹⁾ : KWG, Solvabilitätsverordnung (SolV), Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)
Juli 2009 (aktualisiert 2010 und 2011)	Basel 2.5 ¹⁰⁾ (Erste kurzfristige Maßnahmen als Reaktion auf die Finanzkrise; Weiterentwicklung von Basel II) <ul style="list-style-type: none"> – höhere Eigenkapitalanforderungen für Verbriefungen und Marktrisiken; – höhere Anforderungen an das Risikomanagement und die Offenlegung) 	EU-Recht: Kapitaladäquanzrichtlinie (CRD) Nationales Recht: KWG, SolV, MaRisk
Dezember 2010 (überarbeitet Juni 2011)	Basel III ¹¹⁾ (Weitergehende Maßnahmen als Reaktion auf die Finanzkrise) <ul style="list-style-type: none"> – Strengere Kapitalanforderungen plus Kapitalpuffer – Überarbeitung der Eigenkapital-Definition – Verschuldungsquote (Leverage Ratio) – Liquiditätsanforderungen (Liquidity Coverage Ratio: LCR, Net Stable Funding Ratio: NSFR) 	EU-Recht: CRR, CRD Nationales Recht ¹²⁾ : KWG, SolV
Dezember 2017	Finalisierung von Basel III ¹³⁾ <ul style="list-style-type: none"> – Überarbeitung der Regelungen zur Bestimmung der Eigenkapitalunterlegung von <ul style="list-style-type: none"> – Kreditrisiken¹⁴⁾ – Operationellen Risiken – Marktrisiken¹⁵⁾ – Anpassung der Eigenmitteluntergrenze (Output-Floor) – Zuschlag bei der Verschuldungsquote für global systemrelevante Banken 	Die Umsetzung wird durch Änderungen folgender Rechtsgrundlagen vorgenommen: EU-Recht: CRR ¹⁶⁾ , CRD Nationales Recht: KWG

1 International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf> 2 Amendment to the Capital Accord to incorporate market risks <https://www.bis.org/publ/bcbs24.htm> 3 Richtlinie 89/647/EWG (inzwischen außer Kraft). 4 Richtlinie 89/299/EWG (inzwischen außer Kraft). 5 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Der neue Grundsatz I, Monatsbericht, Mai 1998, S. 67–76. 6 International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework-Comprehensive Version, <https://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf> 7 Richtlinie 2006/48/EG (aufgehoben durch Richtlinie 2013/36/EU). 8 Richtlinie 2006/49/EG (aufgehoben durch Richtlinie 2013/36/EU). 9 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II), Monatsbericht, April 2001, S. 15–44. 10 Enhancements to the Basel III framework, <https://www.bis.org/publ/bcbs157.pdf> 11 Vgl.: Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> sowie Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, <https://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf> 12 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht, Monatsbericht, Juni 2013, S. 57–73. 13 Vgl.: Basel III: Finalising post-crisis reforms, <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> 14 Das Verbriefungsregelwerk wurde bereits 2014 überarbeitet (Vgl.: Revisions to the securitisation framework, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d303.htm>) 15 Die überarbeiteten Minimum capital requirements for market risk wurden bereits im Januar 2016 beschlossen; <https://www.bis.org/bcbs/publ/d352.pdf> 16 Die Floor-Regelung nach Art. 500 (1) CRR war bis zum 31. Dezember 2017 befristet.

Untersuchungen des Baseler Ausschusses hatten ergeben, dass die von den Instituten unter Verwendung bankinterner Verfahren ermittelten Kapitalanforderungen beziehungsweise RWA trotz ähnlicher Portfolios stark voneinander abwichen. Ein Teil der Abweichungen ist hierbei aus Sicht der Aufsicht unproblematisch und auf jeweilige Besonderheiten im individuellen Risikomanagement der Banken zurückzuführen. Um die aufsichtlich unerwünschten Abweichungen in den Berechnungsergebnissen für die RWA (übermäßige RWA-Variabilität) zu reduzieren, wurden die betreffenden Regelungsbereiche einer grundlegenden Revision unterzogen. Dies betrifft insbesondere die Regelungen zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen für Kreditrisiken und operationelle Risiken sowie die Marktisikoregelungen. Eine weitere Neuerung ist die Einführung eines Zuschlags für global systemrelevante Banken auf die Mindest-Verschuldungsquote.

GHOS-Vorgabe, dass die Eigenkapitalanforderungen durch die Finalisierung von Basel III im Durchschnitt nicht signifikant ansteigen, stellte besondere Herausforderung dar

Eine besondere Herausforderung bei der Fertigstellung von Basel III war die Vorgabe von GHOS, dass die Kapitalanforderungen durch die Finalisierung von Basel III im Durchschnitt nicht signifikant ansteigen sollen. Aufgrund der unterschiedlichen Finanzsysteme in den jeweiligen Ländern war es eine Herausforderung, eine für alle Länder zufriedenstellende Balance zu erreichen. Ein Beispiel dafür ist der Output-Floor. Bei der Festlegung der Höhe des Output-Floors konnte der Baseler Ausschuss erst nach intensiven und langwierigen Verhandlungen einen Kompromiss erzielen.⁹⁾

■ Kreditrisiko-Standardansatz

Der Kreditrisiko-Standardansatz (KSA) ist ein regulatorisch vorgegebenes Verfahren zur Bestimmung der Mindestkapitalanforderungen für das Kreditrisiko einer Bank. Künftig müssen auch Banken, die auf internen Ratings basierende Ansätze (IRBA) zur Berechnung der Kreditrisiken nutzen, ergänzend die Anforderungen nach dem KSA ermitteln, da diese dann für die Bestimmung der Untergrenze der Eigenkapital-

anforderungen verwendet werden. Dadurch wird die Bedeutung des KSA auch für große Institute deutlich zunehmen. Wesentliche Ziele der Überarbeitung sind daher eine stärkere Verknüpfung mit den internen Modelleverfahren (z. B. durch die Angleichung von Definitionen) und eine Erhöhung der Risikosensitivität durch granularere Risikogewichte. Zugleich soll die Kalibrierung an die Verlusterfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit angepasst werden.

Das vierte Hauptziel, die Abhängigkeit von externen Ratings zu reduzieren, ist nach der erheblichen Kritik vieler Mitglieder des Baseler Ausschusses und der Kreditwirtschaft wieder in den Hintergrund gerückt. Da alternativ definierte Risikotreiber (Finanzkennzahlen wie z. B. Umsatz und Verschuldung bei Forderungen an Unternehmen) weder hinreichend einfach noch hinreichend risikosensitiv sind, ist der gänzliche Verzicht auf externe Ratings zur Bestimmung der KSA-Risikogewichte verworfen worden. Zudem hatten sich externe Ratings von Unternehmen und Banken in der Vergangenheit bewährt. Allerdings müssen die Institute künftig die Angemessenheit der Urteile der Ratingagenturen überprüfen (Due Diligence) und die Risikogewichte gegebenenfalls auch erhöhen.

Zur Bestimmung der Kapitalanforderungen für Interbankkredite sieht der überarbeitete KSA zwei Verfahren vor, den sogenannten External Credit Risk Assessment Approach (ECRA) und den Standardised Credit Risk Assessment Approach (SCRA). Um die Verflechtung zwischen Staaten und Banken zu lockern, wird die Möglichkeit gestrichen, das Risikogewicht der Schuldner-Bank aus dem Risikogewicht ihres Sitzstaates abzuleiten. Im ECRA kann das Risikogewicht zwar weiterhin auf Basis des externen Ratings der Schuldner-Bank selbst bestimmt werden. Allerdings dürfen die hier verwendeten Ratings keine Annahmen über staatliche Stützungsmaßnahmen enthalten. Der SCRA wird für alle Forderungen ohne externes Rating und

Nutzung von externen Ratings als Risikoindikatoren weiter zulässig

Zwei Verfahren für die Bestimmung der Kapitalanforderungen für Interbankkredite

KSA als eigenständiges Verfahren und als Floor für den IRBA

⁹ Siehe: Rede von A. Dombret, Look ahead, 14. November 2017, <https://www.bis.org/review/r171116b.htm>

Regulatorische Behandlung von Forderungen gegenüber Staaten

Parallel zur Veröffentlichung des Regeltextes zur Basel III-Finalisierung hat der Baseler Ausschuss ein Diskussionspapier zur regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen veröffentlicht.¹⁾ Im Rahmen der Finalisierung der Reformen wurde dieses Thema separat behandelt, da Staatsanleihen in mehrerlei Hinsicht eine Sonderrolle einnehmen. So sind Forderungen gegenüber Zentralbanken und Zentralregierungen für die Implementierung geldpolitischer Maßnahmen von herausragender Bedeutung. Zudem nehmen sie in Finanzmärkten oft eine Schlüsselrolle als Sicherheiten und Referenztitel bei Finanzmarkttransaktionen ein.

Aktuell werden Forderungen gegenüber Staaten im Vergleich zu anderen Anlageklassen auf verschiedene Weise regulatorisch privilegiert. Die Baseler Regelungen erlauben, dass Forderungen gegenüber Staaten, die in nationaler Währung denominiert und finanziert sind, im Kreditrisiko-Standardansatz ein Risikogewicht von null erhalten können. Sie sind somit nicht mit Eigenkapital zu unterlegen. Ferner sind Forderungen gegenüber Staaten von der Großkreditobergrenze von 25% des Tier 1-Kapitals, die für andere Forderungsklassen greift, ausgenommen.

Forderungen gegenüber Staaten weisen jedoch verschiedene Risiken auf, die über unterschiedliche Wege auf das Bankensystem und die Volkswirtschaft wirken können. Insbesondere eine zu starke Verknüpfung von Banken und Staaten stellt ein Risiko für die Finanzstabilität dar, da hohe Bestände an Forderungen gegenüber Staaten in den Bankbilanzen die Solvenz der Institute bedrohen können, wenn es zu einer Verschlechterung der staatlichen Schuldentragfähigkeit kommt. Die fehlende Berücksichtigung von Kredit- und Konzentrationsrisiken führt dazu, dass Staatsanleiheportfolios

von Banken oft wenig diversifiziert sind. Ziel einer Regulierung sollte es daher sein, die Verknüpfung von Banken und Staaten durch geeignete Maßnahmen zu reduzieren.

Das Diskussionspapier enthält im Wesentlichen drei Reformelemente: eine bessere Abgrenzung staatlicher Schuldner sowie die Unterlegung von Kredit- und Konzentrationsrisiken mit Kapital. Die beschriebenen besonderen Funktionen von Forderungen gegenüber Staaten in der Ökonomie gelten vor allem für Forderungen gegenüber dem Zentralstaat. Es ist daher angebracht, dieser Forderungsklasse eine bevorzugte Behandlung zu gewähren. Inwieweit diese Behandlung auch auf andere staatliche Stellen, wie beispielsweise Länder und Kommunen, angewandt werden kann, ist ein zentraler Bestandteil des Diskussionspapiers. Hierbei ist es notwendig, die international unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen von impliziten und expliziten Haftungen zwischen nachgelagerten Stellen und dem Zentralstaat zu beachten.

Zur Berücksichtigung von Kreditrisiken werden für Forderungen gegenüber Staaten positive Risikogewichte diskutiert. Die Zentralregierung erhalte, wie oben beschrieben, ein gegenüber anderen staatlichen Stellen bevorzugtes, positives Risikogewicht in Abhängigkeit ihres Ratings. Nachgelagerte staatliche Stellen könnten dieselbe regulatorische Behandlung wie die Zentralregierung erhalten, wenn sie von dieser unterstützt werden oder autonom sind. Das Unterstützungskriterium wäre für staatliche Stellen erfüllt, die Garantien durch ihre Zentralregierung erhalten. Das

¹ Basel Committee on Banking Supervision, Discussion paper, The regulatory treatment of sovereign exposures, Dezember 2017, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d425.htm>

Autonomiekriterium würde eine regulatorische Gleichstellung mit der Zentralregierung erlauben, wenn die staatlichen Stellen ihre Verbindlichkeiten eigenständig, zum Beispiel durch die Erhebung von Steuern, und damit ohne Unterstützung der Zentralregierung bedienen können. In diesem Fall erhielte die nachgelagerte Stelle ebenfalls ein bevorzugtes Risikogewicht jedoch gemäß ihrem eigenen Rating – sie würde also wie ein eigener Zentralstaat behandelt. Alle anderen staatlichen Schuldner erhielten ein nicht bevorzugtes und somit höheres Risikogewicht zur Unterlegung von Kreditrisiken.

Zur Begrenzung von Konzentrationsrisiken werden keine Obergrenzen vorgeschlagen, sondern zusätzliche Risikogewichte in Abhängigkeit der Forderungshöhe diskutiert. Ein solcher preisbasierter Ansatz setzt Anreize, übermäßige Forderungsbestände gegenüber einer staatlichen Stelle zu begrenzen. Welche Forderungsbestände für die Bestimmung der Konzentrationsrisikogewichte zusammenzufassen wären, hinge von der obigen Abgrenzung der staatlichen Stellen ab. Alle Forderungen gegenüber nachgelagerten Stellen, die das Unterkriterium erfüllen, würden mit den Forderungen gegenüber der Zentralregierung zusammengefasst. Der Eigenkapitalzuschlag für das Konzentrationsrisiko fiel also höher aus. Forderungen gegenüber „autonomen“ Stellen würden separat behandelt. Forderungen an alle anderen nachgelagerten staatlichen Schuldner fielen unter eine harte Obergrenze von 25% des Tier 1-Kapitals. Dieser Ansatz setzt Anreize zu einer breiteren Diversifikation der Staatsportfolien von Banken.

Die international sehr unterschiedlichen verfassungsrechtlichen und ökonomischen Ausgestaltungen von Haftung zwischen staatlichen Schuldnern eines Landes erfordern eine nationale Auslegung der genannten Kriterien. Eine Zuordnung eines Schuldners zum Zentralstaat würde Risikogewichte

für Kreditrisiken verringern. Bei gleichzeitiger Einführung einer Kapitalunterlegung von Konzentrationsrisiken führte dies, wie beschrieben, allerdings zu höheren Risikogewichtsaufschlägen für diese Risiken, so dass nationale Behörden ihre Abgrenzungsentscheidung abwägen werden.

Das Diskussionspapier sieht vor, dass Forderungen gegenüber Zentralbanken weiterhin nicht reguliert werden. Dies trägt dem Bargeld-ähnlichen Charakter einer Einlage bei der Notenbank Rechnung und verhindert eine mögliche Friktion bei der Durchführung von Geldpolitik. Die Öffentlichkeit ist aufgerufen, die im Diskussionspapier präsentierten Ideen anhand konkreter Fragen zu kommentieren und somit die Meinungsbildung des Baseler Ausschusses aktiv mitzugestalten.²⁾ Auch wenn der Baseler Ausschuss bekannt gegeben hat, dass er derzeit nicht plant, die geltenden Regeln für Forderungen gegenüber Staaten zu ändern, stellt eine vollständige Überarbeitung auf internationaler Ebene eine mögliche langfristige Überlegung dar. Auf kürzere Sicht könnten entsprechende Ideen auf nationaler oder europäischer Ebene aufgegriffen werden. Die Diskussion hierzu hat speziell im europäischen Kontext bereits begonnen. Unter anderem wurde jüngst eine Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments zur Begrenzung von Konzentrationsrisiken mit zum Diskussionspapier vergleichbaren Ansätzen veröffentlicht.³⁾ Im Zuge der Diskussionen zur Vertiefung der Bankenunion muss in Europa eine aktive Debatte über Risikoreduktion geführt werden. Hier ist für die Bundesbank die regulatorische Behandlung von Forderungen gegenüber Staaten ein zentrales Thema.⁴⁾

² <https://www.bis.org/bcbs/publ/d425.htm>

³ European Parliament (external author: Nicolas Veron), Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures, November 2017.

⁴ Siehe: Rede von A. Dombret, The other side of the coin – why European supervision needs international regulation, 15. Mai 2017, <https://www.bis.org/review/r170515a.htm>

in Ländern, die auf externe Ratings in der Regulierung nicht mehr zurückgreifen (z. B. die USA), verwendet. Bei diesem Verfahren hat die kreditgebende Bank unter Berücksichtigung der aufsichtlichen Eigenkapital- und Liquiditätskennziffern und auf Grundlage einer Due Diligence die Schuldner-Bank in eine von drei Risikogewichtsklassen einzuordnen, aus der sich dann das anzuwendende Risikogewicht ergibt.

Neue Forderungsklasse: gedeckte Schuldverschreibungen

Im Baseler Rahmenwerk wird eine separate Forderungsklasse für gedeckte Schuldverschreibungen neu eingeführt, für die die maßgeblichen Risikogewichte entweder aus dem externen Rating der gedeckten Schuldverschreibung oder aus dem Risikogewicht der emittierenden Bank abgeleitet werden. Inhaltlich orientieren sich die Vorschriften stark an den bereits heute in der Europäischen Union geltenden Regelungen der CRR.

Höhere Granularität bei Forderungen an Unternehmen ...

Auch in der Forderungsklasse „Unternehmen“ wird die Granularität erhöht. Für Forderungen an kleine und mittelständische Unternehmen (Umsatz < 50 Mio €) kann zukünftig ein Risikogewicht von 85% angesetzt werden. Hierdurch wird anerkannt, dass diese Kredite häufig besichert sind, die Sicherheiten bei der Ermittlung der Mindestkapitalanforderungen im Regelfall aber nicht berücksichtigt werden dürfen. Zudem sind Spezialfinanzierungen, also Kredite deren Rückzahlung hauptsächlich von Zahlungsströmen aus den finanzierten Objekten oder Projekten abhängt, einer eigenen Forderungsklasse zuzuordnen. Bei allen Unternehmen orientieren sich die Risikogewichte weiterhin am externen Rating (z. B. 20% bei einem externen Rating von AAA bis AA–). Ist ein Rating nicht verfügbar, gilt – wie auch für die meisten Spezialfinanzierungen – weiterhin ein pauschales Risikogewicht von 100%. Auch hier gibt es für die Länder, die keine externen Ratings in der Regulierung mehr zulassen, ein Verfahren, das alternativ zum 100%-Risikogewicht den Ansatz eines Gewichts von 65% erlaubt, sofern die kreditgebende Bank die Bonität des Schuldners als sehr hoch einschätzt. Voraussetzung hierfür ist

Die Forderungsklassen im überarbeiteten Kreditrisiko-Standardansatz (KSA)



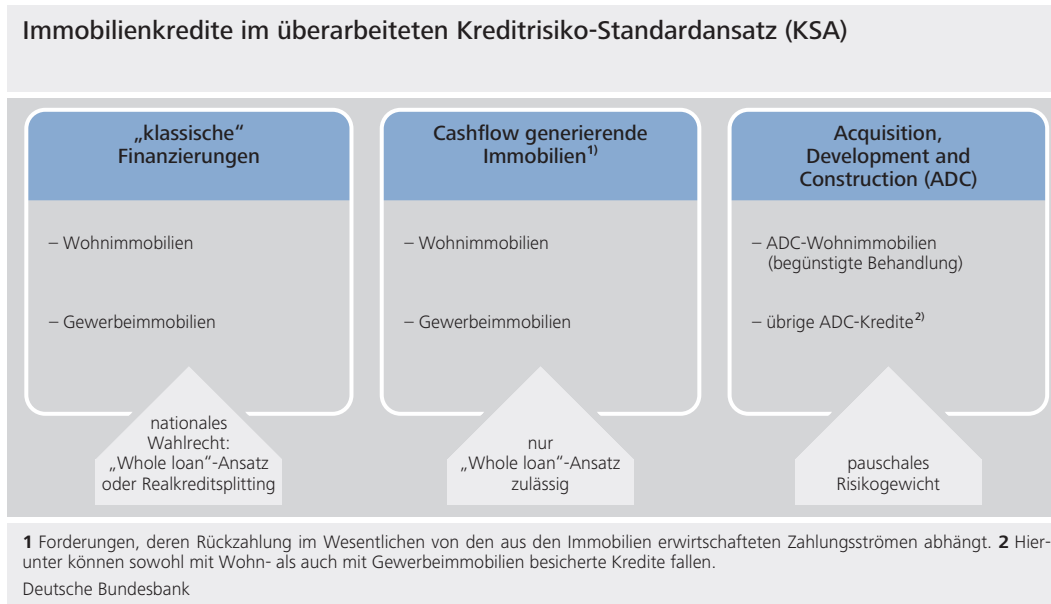
allerdings, dass Wertpapiere des Schuldners an einer Börse notiert sind.

Um dem höheren Verlustrisiko aus nachrangigen Forderungen und Beteiligungen Rechnung zu tragen, werden auch diese Risikopositionen zukünftig einer eigenen Forderungsklasse zugewiesen. Die Risikogewichte hierfür sind nach Risikogehalt differenziert und können maximal 400% betragen, zum Beispiel für spekulative, nicht börsennotierte Beteiligungspositionen.

... bei Beteiligungen ...

Im Mengengeschäft wird aufsichtlich zukünftig zwischen solchen Risikopositionen unterschieden, die einen echten Finanzierungszweck haben, und revolvingierenden Forderungen, die aus reinen Zahlungsverkehrstransaktionen resultieren. In die letzte Kategorie fallen zum Beispiel Kreditkartenforderungen. Sofern die Bank eine regelmäßige Rückzahlung einer revolvingierenden Kreditinanspruchnahme nachweisen kann, wird aufsichtsrechtlich von einem niedrigeren Verlustrisiko ausgegangen. Daher kann für diese

... und im Mengengeschäft



Forderungen statt des pauschalen Risikogewichts von 75% im Mengengeschäft ein Risikogewicht von 45% angesetzt werden.

Regeln für
Immobilienkredite
umfassend
überarbeitet

Die umfangreichste und für den deutschen Kreditsektor besonders bedeutende Überarbeitung des Regelwerks fand im Bereich der Immobilienfinanzierungen statt. Zunächst wurden entsprechend den bereits bestehenden Vorschriften des IRBA die Anforderungen für die aufsichtliche Anerkennung der Immobiliensicherheiten nun auch im KSA präzisiert. So muss zum Beispiel eine Bank die rechtliche Durchsetzbarkeit der Sicherungsabrede, die konservative Bewertung und die Drittverwendungsfähigkeit der Sicherheit (d. h., die Immobilie kann ohne weitere Maßnahmen von einem Dritten im vorhandenen Bauzustand genutzt werden) sowie die Schuldendienstfähigkeit des Kreditnehmers sicherstellen, um die Immobilie bei der Berechnung der Mindestkapitalanforderungen als Sicherheit berücksichtigen zu können. Die mit Immobilien besicherten Kredite müssen bestimmten Forderungsklassen zugeordnet werden.

Dabei ist zu unterscheiden, ob eine Wohn- oder eine Gewerbeimmobilie als Sicherheit dient. Weiterhin ist zu prüfen, ob der Kredit aus dem Einkommen des Kreditnehmers zurückgezahlt werden kann („klassische“ Immobilienfinanzie-

rung) oder die Rückzahlung der Forderung im Wesentlichen von den aus der Immobilie oder den Immobilien erwirtschafteten Zahlungsströmen abhängt. Hier hat der Baseler Ausschuss die in vielen Ländern während der Finanzkrise gemachte Beobachtung aufgegriffen, dass solche Kredite ein höheres Ausfallrisiko aufweisen können als „klassische“ Immobilienfinanzierungen. Für erstere gelten deshalb zukünftig höhere Eigenkapitalanforderungen.

Das maßgebliche Risikogewicht für mit Immobilien besicherte Kredite hängt unter dem KSA vom Beleihungsauslauf der Finanzierung (sog. Loan-to-value Ratio: LTV) ab, wobei höhere Beleihungsausläufe zu steigenden Kapitalanforderungen führen. Für „klassische“ Immobilienfinanzierungen kann im Rahmen der nationalen Umsetzung der Baseler Vorgaben zwischen zwei Verfahren zur Bestimmung der Mindestkapitalanforderungen gewählt werden. Im sogenannten „Whole loan“-Ansatz sind einzelne LTV-Bandbreiten vorgegeben, denen dann die Gesamtforderung in Abhängigkeit des Beleihungsauslaufs zugewiesen und so das maßgebliche Risikogewicht bestimmt wird.

Nutzung des
Beleihungsauslaufs als
Risikoindikator

Alternativ hierzu kann das bereits heute in der Europäischen Union übliche sogenannte unechte Realkreditsplitting angewandt werden. Hierbei wird ein Teil der Forderung (LTV bis zu

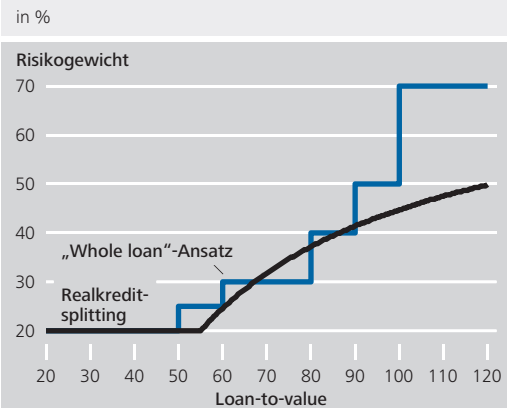
55%) als mit der Immobilie besichert betrachtet und erhält ein fixes Risikogewicht (20% bei einer Besicherung mit Wohn- und 60% bei Gewerbeimmobilien). Der verbleibende Teil der Forderung wird als unbesichert behandelt und erhält das Risikogewicht, das eine andere unbesicherte Forderung an den gleichen Schuldner erhalten würde (z. B. 75% bei einem Privatkunden, der Schuldner einer Wohnimmobilienfinanzierung ist). Das Risikogewicht für die Gesamtforderung ergibt sich dann aus dem gewichteten Durchschnitt der Risikogewichte für die Kreditteile, die als besichert beziehungsweise als unbesichert betrachtet werden. Da bei Finanzierungen, deren Rückzahlung materiell von den aus der Immobilie oder den Immobilien erwirtschafteten Zahlungsströmen abhängt, nicht auf die eigenständige Zahlungsfähigkeit des Schuldners abgestellt wird, ist hier in der Regel nur der „Whole loan“-Ansatz zulässig. Wenn hingegen in einem Land die Verlustraten für Gewerbeimmobilienkredite bestimmte Obergrenzen nicht überschreiten (sog. Hard-Test¹⁰⁾), kann die zuständige nationale Behörde zulassen, dass die Regeln für „klassische“ Immobilienfinanzierungen, das heißt auch das Realkreditsplitting, angewendet werden dürfen. Durch die Möglichkeit des Realkreditsplittings und den Hard-Test werden die Gegebenheiten der nationalen Immobilienmärkte angemessener regulatorisch berücksichtigt.

Als dritte Kategorie der Immobilienfinanzierung wurden Kredite an Unternehmen oder Zweckgesellschaften zur Finanzierung der Grunderwerbs-, Erschließungs- und Bauphase von Immobilien (Acquisition, Development and Construction: ADC) eingeführt. Auch hier steht das Risiko aus dem Objektwert im Fokus der aufsichtlichen Risikoeinschätzung, sodass diese Kredite unabhängig von der Bonität des Kreditnehmers feste Risikogewichte zugewiesen bekommen. Grundsätzlich ist hierfür ein Risikogewicht von 150% anzusetzen.

Neu ist auch ein Risikogewichtszuschlag für Fremdwährungskredite ohne Hedging, also Kredite, die auf eine andere Währung lauten als

Höhere Kapitalanforderungen für Fremdwährungskredite

Vergleich der Risikogewichte nach „Whole loan“-Ansatz und Realkreditsplitting*)



* Wohnimmobilienfinanzierung, Schuldnerisikogewicht: 75%.
 Deutsche Bundesbank

die, in der der Kreditnehmer seine Einkünfte erzielt. Der Zuschlag findet auf Kredite im aufsichtlichen Mengengeschäft und auf mit Wohnimmobilien besicherte Forderungen Anwendung und deckt das Risiko ab, dass der Kreditnehmer bei einer deutlichen Aufwertung der Währung, in der der Kredit denominated ist, gegenüber der Währung, in der die Einkünfte erzielt werden, seine Zahlungsverpflichtung nicht mehr erfüllen kann.

Anders als nach dem Basel II-Regelwerk müssen künftig jederzeit und unbedingt kündbare Kreditzusagen, die aktuell keiner Eigenkapitalanforderung unterliegen, nach dem überarbeiteten KSA in Höhe von 10% ihres Nominalwerts als Risikoposition angerechnet und abhängig vom Risikogewicht des Kreditnehmers mit Kapital unterlegt werden. Die bisherige Begründung für die Freistellung von der Kapitalunterlegungspflicht, nach der das Kreditinstitut bei einer Verschlechterung der Bonität des Kunden jederzeit eine Inanspruchnahme der Kreditlinie durch deren Kündigung verhindern könne, wird in der Praxis als nicht haltbar angesehen. Um die rechtzeitige Kündigung der Kreditlinie in jedem Fall zu gewährleisten (nur dann wäre eine Freistellung von der Kapitalunterlegungspflicht tat-

Kapitalunterlegung auch für jederzeit und unbedingt kündbare Kreditzusagen

¹⁰ Vgl.: Basel III: Finalising post-crisis reforms, a. a. O., Fußnote 49.

Regeln für die Anerkennung von Sicherheiten punktuell überarbeitet

sächlich gerechtfertigt), müsste das Institut die Bonität des Kunden und deren eventuelle Änderung besser und frühzeitiger einschätzen können als dieser selbst.

Bei den Regeln für die Behandlung von Sicherheiten bei der Berechnung der Mindestkapitalanforderungen hat es ebenfalls einige Änderungen gegeben. So wurden die aufsichtlich vorgegebenen Wertabschläge für die Anrechnung finanzieller Sicherheiten an die Marktentwicklungen der jüngeren Vergangenheit angepasst. Auch müssen Institute, die den KSA nutzen, künftig die aufsichtlich vorgegebenen Abschläge verwenden, eigene Schätzungen sind nicht mehr zulässig.

sowie Kreditkonversionsfaktoren (Credit Conversion Factors: CCF) für außerbilanzielle Positionen durch ein Institut selbst geschätzt werden. Das vorrangige Ziel des Baseler Ausschusses bei der Überarbeitung der IRBA-Regelungen war eine Verminderung der übermäßigen RWA-Variabilität bei den Banken. RWA-Variabilität liegt dann vor, wenn verschiedene Institute vergleichbare Risiken unterschiedlich bewerten, sodass es zu unterschiedlich hohen Eigenkapitalanforderungen kommt. Gründe für solche Unterschiede können beispielsweise eine unzureichende Datengrundlage für die Schätzung der Risikoparameter, aber auch unterschiedliche Praktiken bei der Entwicklung und Genehmigung von internen Modellen sein.

Auf internen Ratings basierende Ansätze

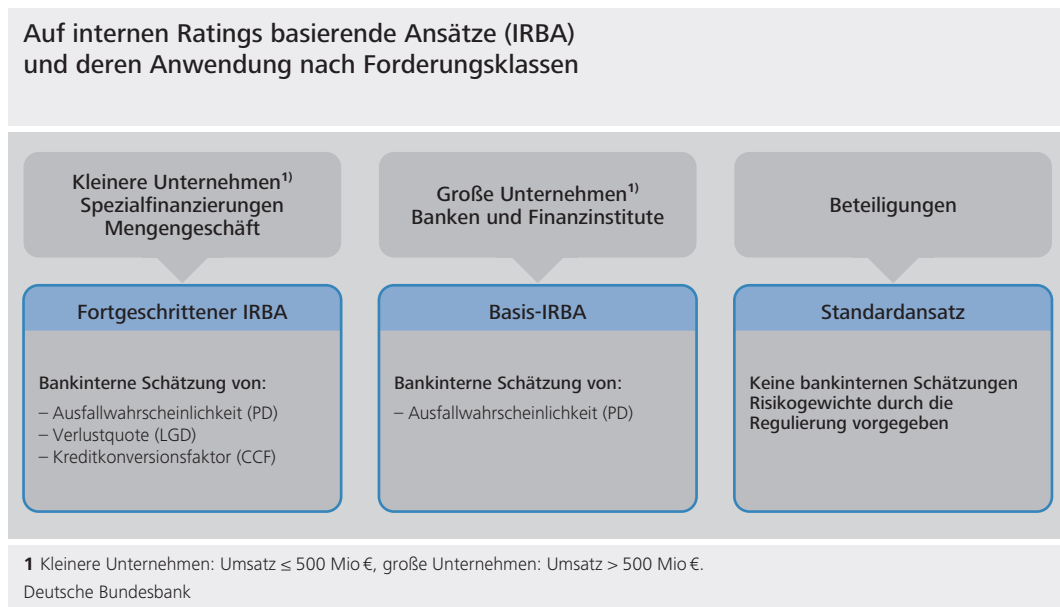
Ziel der IRBA-Reform: Verminderung der RWA-Variabilität

Bei IRBA dürfen Kreditinstitute eigene Parameterschätzungen bei der Berechnung der Eigenkapitalanforderung für Kreditrisiken verwenden. Dabei wird unterschieden zwischen dem Basis-IRBA, bei dem Institute lediglich eigene Schätzungen der Ausfallwahrscheinlichkeit (Probability of Default: PD) eines Kreditnehmers verwenden dürfen, und dem fortgeschrittenen IRBA, bei dem zusätzlich die Verlustquoten (Loss Given Defaults: LGD) bei Ausfall des Schuldners

Bei der Diskussion über eine Verminderung der RWA-Variabilität stellte der Baseler Ausschuss die grundsätzliche Frage, in welchen Portfolios eine interne Modellierung überhaupt angemessen sei. Insbesondere bei Portfolios mit nur spärlich verfügbaren Ausfalldaten, sogenannten Low-default-Portfolios, wurden bei vergleichbarer Zusammensetzung teilweise signifikante Unterschiede bei den Parameterschätzungen unterschiedlicher Institute beobachtet.

Aufgrund der beobachteten Probleme bei der Schätzung von Verlustraten und Kreditkonversionsfaktoren bei Low-default-Portfolios ist die

Einschränkung des fortgeschrittenen IRBA



Übersicht Input-Floors				
Position	Ausfallwahrscheinlichkeit PD	Verlustquote LGD		Kreditkonversionsfaktor CCF
		unbesichert	besichert	
Unternehmensforderungen	0,05%	25%	Nach Art der Besicherung: – 0% finanzielle Sicherheiten – 10% Wohn- und Gewerbeimmobilien – 10% angekaufte Forderungen – 15% sonstige Sachsicherheiten	50% des entsprechenden Kreditkonversionsfaktors aus dem Kreditrisiko-Standardansatz
Mengengeschäft: Hypotheken	0,05%	–	5%	
Qualifizierte revolvingende Retail-Kredite:				
– fristgerecht getilgt	0,05%	50%	–	
– revolving	0,10%	50%	–	
Sonstiges Mengengeschäft	0,05%	30%	Nach Art der Besicherung: – 0% finanzielle Sicherheiten – 10% Wohn- und Gewerbeimmobilien – 10% angekaufte Forderungen – 15% sonstige Sachsicherheiten	

Deutsche Bundesbank

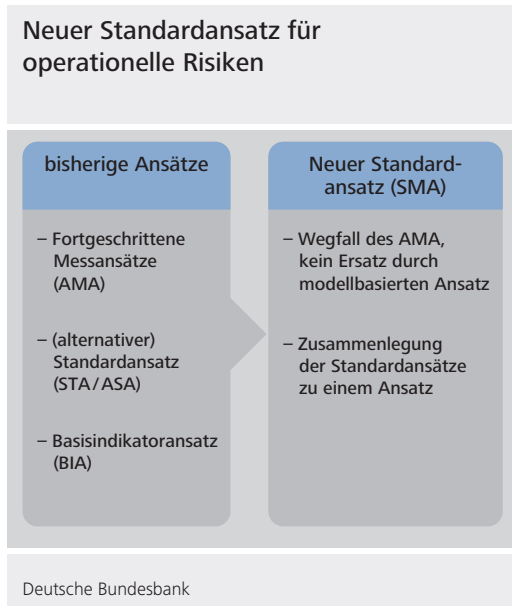
Verwendung des fortgeschrittenen IRBA für die Forderungsklassen Banken und Finanzinstitute künftig nicht mehr erlaubt. In der Forderungsklasse Unternehmen wurde er auf Unternehmen eingeschränkt, die 500 Mio € oder weniger Umsatz aufweisen. Für die Forderungsklassen Mengengeschäft und Spezialfinanzierungen sowie für Zentralstaaten bleibt der fortgeschrittene IRBA erhalten. Da die Behandlung von Forderungen gegenüber Zentralstaaten bei der Basel III-Finalisierung ausgeklammert wurde, wird für das Low-default-Portfolio der Forderungen gegenüber Zentralstaaten das aus spärlichen Verlustdaten resultierende Problem einer möglicherweise unangemessenen internen Modellierung und instabilen Parameterschätzung mit den neuen Regeln nicht adressiert.

Insgesamt wird die Verwendung interner Verfahren durch die neuen Regelungen zwar eingeschränkt. Banken können interne Verfahren jedoch für die meisten Portfolios auch künftig weiterhin nutzen.

Die zweite wesentliche Maßnahme zur Verminderung der RWA-Variabilität ist der Einzug von Mindestgrößen bei der Schätzung der Risikoparameter, sogenannte Input-Floors. Die Überlegung hinter dieser Maßnahme ist: Je kleiner eine Schätzgröße, etwa die Ausfallwahrscheinlichkeit in Low-default-Portfolios, desto mehr Beobachtungen werden benötigt, um die Schätzgröße statistisch signifikant validieren zu können. Da jedoch in der Praxis häufig nur wenige Beobachtungen vorliegen, können kleine Schätzgrößen nicht ausreichend validiert werden, und es besteht die Gefahr der Unterschätzung der verbundenen Risiken. Eine Auswirkung beim Einzug von Input-Floors ist jedoch, dass durch die damit verbundene Anhebung der Schätzwerte vorrangig die bisher als gering eingestuft Risiken betroffen werden. Dadurch besteht die Gefahr, dass Institute tendenziell höhere Risiken eingehen, die eine höhere Rendite versprechen, jedoch aufgrund der Input-Floors zu ähnlichen Eigenkapitalanforderungen führen.

Vor- und Nachteile von Input-Floors für Risikoparameter

Weitgehender Erhalt des Basis-IRBA



■ Operationelles Risiko

Im Bereich der operationellen Risiken kann die Eigenkapitalanforderung derzeit mit drei Ansätzen bestimmt werden. Zwei davon, der Basisindikatoransatz und der Standardansatz, nutzen den durchschnittlichen Bruttoertrag des Instituts der letzten drei Jahre als Berechnungsgrundlage für das operationelle Risiko. Die Eigenkapitalanforderung bestimmt sich dann aus einem aufsichtlich vorgeschriebenen Prozentsatz dieses Durchschnittsertrags. Beim dritten Ansatz, dem Fortgeschrittenen Messansatz, können die Institute ihre Eigenkapitalanforderung mit internen Modellen selbst bestimmen, wenn diese aufsichtlich geprüft und zugelassen sind.

Weitere Änderungen

Bei den Ausfallwahrscheinlichkeiten wurde der bereits heute existierende Input-Floor von 3 auf 5 Basispunkte angehoben. Für die Kreditkonversionsfaktoren im fortgeschrittenen IRBA wird ein Input-Floor in Höhe der Hälfte der entsprechenden Kreditkonversionsfaktoren aus dem KSA eingeführt. Bei den Verlustquoten richtet sich die Höhe der Input-Floors bei unbesicherten Forderungen nach der Forderungskategorie und bei besicherten Forderungen nach der Art der Besicherung.

Neukalibrierung des Basis-IRBA und ...

Darüber hinaus enthalten die Neuregelungen weitere technische Detailänderungen: Der Basis-IRBA, der aufgrund der Einschränkung des fortgeschrittenen IRBAs nun eine größere Rolle spielt, wurde im Hinblick auf die regulatorisch vorgegebenen LGD-Werte neu kalibriert. Dies führt bei den betreffenden Positionen insgesamt zu einer leichten Verringerung der Eigenkapitalanforderungen im Basis-IRBA.

... Streichung des IRBA-Skalierungsfaktors von 1,06

Darüber hinaus wurde der Skalierungsfaktor der IRBA-Risikogewichtsfunktion von 1,06 gestrichen. Dieser Skalierungsfaktor wurde 2004 eingeführt, um eine zu starke Absenkung der Kapitalanforderungen über den mit Basel II neu eingeführten IRBA zu verhindern. Er ist nach der umfassenden Neukalibrierung von KSA und IRBA nicht mehr länger erforderlich.

Im Zuge der Überarbeitung der Regulierung stellte sich heraus, dass der Bruttoertrag in einer Finanzkrise kein geeigneter Indikator für operationelle Risiken ist. Bei Banken, die einen Fortgeschrittenen Messansatz verwenden, konnte sich keine einheitliche Methodik etablieren, was zu einer zu großen Streubreite bei den berechneten Eigenmittelanforderungen führte. Vor diesem Hintergrund dürfen Banken ihre Eigenmittelanforderungen nur noch auf Basis eines einzigen, neuen Standardansatzes bestimmen; interne Ansätze sind hierfür nicht mehr länger zulässig.

Wegfall interner Modelle

Der neue Standardansatz (Standardised Measurement Approach) ähnelt in den Grundzügen dem Basisindikatoransatz: Die Eigenkapitalanforderung ergibt sich als Prozentsatz aus dem Dreijahresdurchschnitt eines maßgeblichen Indikators. Hierfür soll künftig nicht mehr der Bruttoertrag genutzt werden, sondern der sogenannte Geschäftsindikator (Business Indicator). Dieser setzt sich aus drei Komponenten zusammen:

- Zinsergebnis inklusive Leasingergebnis,
- Maximum aus Provisionserträgen und -aufwendungen sowie sonstigen betrieblichen Erträgen und Aufwendungen,

– Ergebnis des Handels- und des Anlagebuchs.

Alle Komponenten gehen jeweils mit positivem Vorzeichen in den Indikator ein, somit erhöht sich der Indikator zum Beispiel auch bei einem negativen Handelsbuchergebnis.

Höherer Multiplikator für große Banken

Da große Institute vergleichsweise höheren operationellen Risiken ausgesetzt sind, wird erstmalig ein dynamischer aufsichtlicher Prozentsatz festgelegt. So müssen kleine Institute nur 12% des Geschäftsindikators als Eigenkapitalanforderung unterlegen, große Institute hingegen bis zu 18%. Um die Risikosensitivität des neuen Standardansatzes zu erhöhen, wird eine Verlustkomponente neu eingeführt. Die Eigenkapitalanforderung erhöht sich, wenn die bei einem Institut eingetretenen Schäden im Langzeitvergleich überdurchschnittlich hoch sind. Sind vergleichsweise wenige Schäden eingetreten, kann die Eigenkapitalanforderung für operationelle Risiken um knapp die Hälfte reduziert werden. Die Verlustkomponente ist jedoch nicht obligatorisch und kann im nationalen Ermessen auch unberücksichtigt bleiben.

■ Marktrisiken

Das grundlegend überarbeitete bankaufsichtliche Rahmenwerk zur Messung von Marktrisiken (Fundamental Review of the Trading Book: FRTB) ist Bestandteil der aufsichtlichen Reformen, die durch die letzte Finanzkrise ausgelöst wurden.

Als Reaktion auf die Finanzkrise wurde vom Baseler Ausschuss im Jahr 2009 eine umfassendere Risikomessung von Marktrisiken eingeführt (Basel 2.5), die national und EU-weit zu einer Eigenmittelerhöhung um etwa den Faktor 2,5 für Marktrisiken führte.

Der Baseler Ausschuss hat seitdem sowohl den Standard- als auch den Modellansatz konzeptionell und methodisch grundlegend überarbeitet und die Handelsbuchdefinition konkretisiert. Das entsprechende neue Baseler Marktrisiko-

Rahmenwerk FRTB wurde bereits im Januar 2016 beschlossen und veröffentlicht. Der EU-Umsetzungsprozess des FRTB hat mit der Veröffentlichung des CRR-Überarbeitungsentwurfs der Europäischen Kommission im November 2016 begonnen. Zeitgleich mit der Verabschiedung des Basel III-Reformpakts am 7. Dezember 2017 hat GHOS beschlossen, den Termin für die Umsetzung der neuen Marktrisikoregelungen von Anfang 2019 auf den 1. Januar 2022 zu verschieben und damit an das Inkrafttreten des Basel III-Finalisierungspakets anzupassen.¹¹⁾

Damit bleibt den Banken mehr Zeit für die Weiterentwicklung ihrer Systeminfrastrukturen, die für die Anwendung des komplexen Rahmenwerks erforderlich ist. Auch werden vom Baseler Ausschuss noch einzelne Fragen im Bereich der Anforderungen an die Modellierung geklärt. Dies umfasst eine Überprüfung der Kalibrierungen (der Höhen) der Eigenmittelanforderungen der standardisierten und internen Modellansätze.

Die Abgrenzung des Handelsbuches vom Anlagebuch wurde mit dem Ziel konkretisiert, die Handelsbuchzuordnungen im Quervergleich zwischen Banken konsistenter auszugestalten. Wesentliches Zuordnungskriterium von Instrumenten zum Handelsbuch ist nach wie vor die Handelsabsicht. Während im gegenwärtigen Rahmenwerk Kreditinstitute Kriterien für die Handelsabsicht für ihre Handelsinstrumente selbst festgelegt haben, ist gemäß FRTB für eine Reihe von Instrumenten die Zuordnung zum Handelsbuch vorgeschrieben. Ausnahmen hiervon sowie Umwidmungen zwischen Handels- und Anlagebuch bedürfen einer aufsichtlichen Genehmigung.

Als interner Modellansatz werden auch künftig bankeigene, mathematisch-statistische Modelle zur Messung von Marktrisiken, flankiert durch eine Reihe von Prozessen wie zur Datenqualitätssicherung, vorgesehen. Anders als bislang wird die aufsichtliche Zulassung eines Modell-

Neue Handelsbuchabgrenzung

Neuer interner Modellansatz

¹¹ Vgl.: <https://www.bis.org/press/p171207.htm>

ansatzes nicht mehr für gesamte Risikokategorien (wie z. B. allgemeines Zinsrisiko, spezifisches Zinsrisiko, Rohwarenrisiko), sondern granularer je sogenanntem „Handeltisch“ erfolgen, für welchen jeweils Aktien-, Zins-, Rohwaren-, Wechselkurs- und sogenannte Credit-Spread-Risiken ermittelt werden.

Eine wesentliche Änderung im neuen Ansatz ist, dass die bisher verwendeten Risikomaße „Value-at-Risk“ (VaR) und das mit Basel 2.5 eingeführte sogenannte Risikomaß „stressed VaR“ durch das Risikomaß „Expected Shortfall“ (ES) abgelöst werden. Die Bestimmung des Risikomaßes ES erfolgt für eine vorab identifizierte Stressperiode für die zugelassenen Handelstische.

Eine Schwäche bisheriger Marktrisikomodelle bestand darin, dass für alle Instrumente die gleiche Liquidität unterstellt wurde und ein einheitlicher Liquiditätshorizont von zehn Tagen angenommen wurde. Das neue Rahmenwerk sieht Horizonte differenziert nach Risikofaktorkategorien zwischen zehn und 120 Tagen vor.

Eine angemessene Modellierung der Marktrisiken setzt eine hinreichend breite und qualitativ gute Datenlage voraus. Bei unzureichender Datenlage werden die Eigenmittelanforderungen innerhalb des internen Modellansatzes separat und in konservativer Weise ermittelt.

Im Vergleich zum internen Modellansatz ist der Standardansatz ein methodisch einfacheres und komplett aufsichtlich vorgegebenes Modell¹²⁾ zur Messung von Marktrisiken. Der neue Standardansatz misst lineare Risiken mithilfe von Preissensitivitäten und berücksichtigt risikomindernde Diversifikationseffekte. Für Instrumente mit optionalen Bestandteilen werden auch nichtlineare Risiken erhoben. Anders als der bisherige Standardansatz bezieht der neue Standardansatz auch Ausfallrisiken mit ein. Der neue Standardansatz ist auch bei Nutzung des internen Modellansatzes zu verwenden und dient als Rückfalllösung, falls dieser für betroffene Handelstische nicht verwendet werden kann bezie-

hungsweise darf. Für kleine Institute soll der bisherige (Basel II-)Standardansatz als vereinfachter Ansatz fortgeführt werden.

Risiko der Anpassung der Kreditbewertung

Gegenstand des Rahmenwerks zur Anpassung der Kreditbewertung (Credit Value Adjustment: CVA) sind die sogenannten OTC-Derivate. Diese bergen nicht nur Markt-, sondern auch Kreditrisiken: Wenn sich die Kreditqualität der Gegenpartei des Derivats verschlechtert, beeinflusst dies den Wert des Derivats negativ. Um das beschriebene Zusammenspiel zwischen Markt- und Kreditrisiken messen zu können, wird der Wertunterschied zwischen einem kreditrisikolosen Portfolio und einem identischen Portfolio betrachtet, in dem eine sich potenziell ändernde Kreditwürdigkeit berücksichtigt wird. Dieser Wertunterschied wird mit CVA bezeichnet. Kreditinstitute müssen das Risiko einer CVA-Änderung messen (sog. CVA-Risiko). Wie beschrieben, kann eine CVA-Änderung durch eine Veränderung der Kreditqualität der Gegenpartei (Kreditrisiko), durch eine Veränderung des absoluten Preises des Derivats (Marktrisiko) oder durch eine Kombination aus beidem verursacht werden.

Während der Finanzkrise sind signifikante CVA-Verluste bei Banken entstanden, sodass entschieden wurde, im Basel III-Rahmenwerk eine Eigenkapitalanforderung für CVA aufzunehmen. Deshalb muss, mit einigen Ausnahmen, für alle OTC-Derivate Eigenkapital für das CVA-Risiko vorgehalten werden. Dieses Rahmenwerk wurde nun überarbeitet. Ziel war es unter anderem, eine methodische Konsistenz zum FRTB herzustellen. Künftig sind keine auf internen Modellen basierenden Verfahren mehr zur Berechnung der CVA-Anforderung zugelassen.

Neuer
Marktrisiko-
Standardansatz

¹²⁾ Der neue Standardansatz entspricht einem Varianz-Kovarianz-Ansatz mit aufsichtlich vorgegebenen Korrelationen.

CVA-Standardansatz

Durch die Einführung des Standardansatzes wird ein zum bereits vorgestellten FRTB-Standardansatz konsistenter Ansatz eingeführt. Er ist für Banken mit einem anspruchsvolleren Derivateportfolio vorgesehen. Insbesondere muss dieser Ansatz von den zuständigen Aufsichtsbehörden genehmigt werden. Während das heutige CVA-Rahmenwerk bereits Absicherungen des Kreditrisikos von Derivaten berücksichtigt, trägt das neue CVA-Rahmenwerk darüber hinaus auch Absicherungen des Marktrisikos der Derivate Rechnung.

CVA-Basisansatz

Der Basisansatz ist als Methode zur Berechnung der CVA-Eigenkapitalanforderung für Institute ohne Erlaubnis zur Verwendung des Standardansatzes vorgesehen. Er ist vergleichsweise einfach zu implementieren und verwendet Daten, die bereits für die Berechnung des Gegenparteiausfallrisikos bestimmt wurden und deshalb den Kreditinstituten ohnehin vorliegen. Bezüglich Absicherungen des CVA werden Kreditrisikoabsicherungen nur unter bestimmten Bedingungen berücksichtigt, Marktrisikoabsicherungen (hingegen) grundsätzlich nicht.

Vereinfachte Methode

Die vereinfachte Methode richtet sich an Institute, deren gesamtes ausstehendes Nominal in Derivaten, die nicht mit einer zentralen Gegenpartei abgewickelt wurden, kleiner als 100 Mrd € ist. Diese Institute können die Eigenkapitalanforderungen für CVA für das gesamte Portfolio mit der Eigenkapitalanforderung für das Gegenparteiausfallrisiko gleichsetzen. Die Eigenkapitalanforderungen für das Gegenparteiausfallrisiko werden hierdurch verdoppelt. Die Option zur Nutzung dieser Methode kann von der Aufsichtsbehörde entzogen werden, wenn das CVA-Risiko materiell zum Gesamtrisiko der Bank beiträgt.

Output-Floor: Untergrenze für die Eigenkapitalanforderung

Wenn Institute ihre Risiken mit internen Modellen berechnen, können sie ihre regulatorische

Eigenkapitalanforderung im Vergleich zur Nutzung von aufsichtlichen Standardmethoden in der Regel reduzieren. Damit sollen für die Institute Anreize geschaffen werden, ihr internes Risikomanagement zu verbessern. Die Ermittlung der RWA auf Basis interner Modelle führt insbesondere für Forderungen mit geringem Risiko zu geringeren Eigenkapitalanforderungen als im Standardansatz. Da Banken unterschiedliche Portfolios halten, weichen die von verschiedenen Banken für die gleiche Forderungskategorie ermittelten RWA voneinander ab (erwünschte Variabilität). Zugleich haben Banken bei internen Modellen beachtliche Ermessensspielräume. Nutzen Institute diese mit dem Ziel, ihre Kapitalanforderungen unangemessen zu reduzieren, stellt dies eine unerwünschte Variabilität der RWA dar. Zudem können interne Modelle die Vergleichbarkeit von Kapitalanforderungen zwischen Instituten und Jurisdiktionen erschweren, wenn die hiermit berechneten RWA für ähnliche oder gleiche Risiken sich als übermäßig variabel herausstellen.

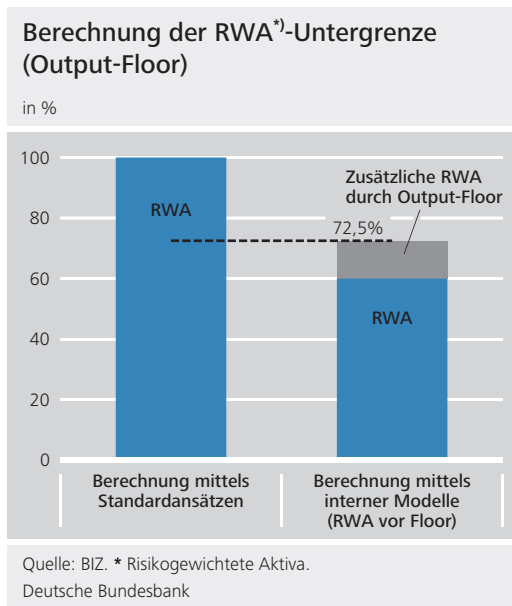
Aufsichtlich wird die unerwünschte Variabilität mithilfe von Zulassungsprüfungen und laufender Überwachung begrenzt.¹³⁾ Zudem traten einige Mitglieder des Baseler Ausschusses dafür ein, mit einem Output-Floor eine durch Verwendung interner Modelle mögliche Eigenkapitalersparnis zu beschränken, um die Variabilität der RWA insgesamt zu begrenzen und so ein Mindestkapitalniveau im Bankensystem sicherzustellen. Allerdings limitiert dieser Ansatz sowohl die erwünschte als auch die unerwünschte Variabilität der RWA.

Der vom Baseler Ausschuss nach intensiven Verhandlungen festgelegte Output-Floor definiert auf Basis der Standardansätze des Basel III-Regelwerks eine Untergrenze für die RWA, die mit regulatorischem Eigenkapital zu unterlegen sind. Er betrifft lediglich Institute, die interne Modelle für die Ermittlung von Kredit- und/oder

Motivation für einen Output-Floor

Berechnung des Output-Floors

¹³ Der SSM führt derzeit das groß angelegte TRIM-Projekt durch, um einen einheitlichen Standard für interne Modelle durchzusetzen.



Marktrisiken verwenden. Durch den Output-Floor müssen die RWA eines Instituts mindestens 72,5% der RWA betragen, die sich ergeben würden, wenn das gesamte Portfolio des Instituts ausschließlich mit Standardansätzen bewertet worden wäre. Die Eigenkapitalersparnis für Institute, die eigene Modelle verwenden, wird im Vergleich zur Nutzung von Standardverfahren folglich auf 27,5% begrenzt. Dabei wird der Output-Floor auf Gesamtbankebene ermittelt. Bei der Berechnung des Output-Floors werden also alle Risikokategorien einbezogen – unabhängig davon, ob aufsichtsrechtlich ein internes Modell zugelassen ist oder nicht, weshalb die Regulierung von einem „aggregierten“ Output-Floor spricht.

Bei der Kalibrierung des Output-Floors war es wichtig, die Anreize für die Nutzung interner Modelle und damit für eine risikoorientierte Steuerung im Bankgeschäft regulatorisch nicht unangemessen zu beeinträchtigen. Hierbei ist zu bedenken, dass auch die Verschuldungsquote den Modellierungsspielraum ähnlich begrenzt wie der Output-Floor. Die Verschuldungsquote ist ein Instrument, das nicht risikobasiert ist und alle Risikopositionen ohne vorherige Risikogewichtung erfasst. Die Auswirkung eines Output-Floors kann daher nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist im Zusammenspiel mit der Verschuldungsquote einzuschätzen.

Denkbar wäre beispielsweise, dass über den Output-Floor zwar höhere RWA-Anforderungen resultieren, dies aber zu keinem zusätzlichen Eigenkapitalbedarf führt, wenn die Eigenkapitalanforderung aus der Verschuldungsquote bereits die höheren RWA-Anforderungen abdeckt.

Der Output-Floor ist kein komplett neues Konzept. Bereits im Rahmen des Basel II-Regelwerks, das erstmals die Verwendung interner Modelle zur Bestimmung von Risiko ermöglichte, wurde für das regulatorische Eigenkapital ein Mindestmaß auf Basis der Eigenmittelanforderung von Basel I beziehungsweise der Standardverfahren von Basel II (ohne Marktrisiko) definiert. Diese Regelung wurde nun auf Basis der neuen Standardansätze überarbeitet.

Überarbeitung des Basel II-Floors

■ Verschuldungsquote

Die Verschuldungsquote (Leverage Ratio: LR) wurde im Rahmen des ersten Teils von Basel III im Jahr 2010 in das Regelwerk aufgenommen. Die LR begrenzt die Verschuldung von Instituten und lässt dabei den Risikogehalt der einzelnen Risikopositionen grundsätzlich unberücksichtigt. Zentrales Ziel der LR ist die Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung von Banken, die gerade in Krisensituationen zu destabilisierenden Schuldenabbauprozessen führen kann, wodurch zunächst einzelne Institute, letztlich aber auch das gesamte Finanzsystem und die Realwirtschaft Schaden nehmen könnten.

LR bereits in 2010 als neues nicht risikobasiertes Regulierungsinstrument in das Regelwerk aufgenommen

Bislang war die LR keine verbindliche Mindestanforderung. Sie war von den Instituten lediglich an die Aufsichtsbehörden zu melden und allgemein offenzulegen. Gemäß dem Baseler Rahmenwerk soll die LR ab 2018 verbindlich eingeführt werden. Danach sollen alle Banken ab 2018 mindestens eine LR in Höhe von 3% vorweisen. Die LR wird dann die bekannten risikobasierten Eigenkapitalanforderungen ergänzen und unabhängig von Risikoerwägungen eine Mindestausstattung an Eigenkapital in Banken sicherstellen. Im Basel III-Rahmenwerk

Verbindliche LR-Mindestanforderung von 3% soll ab 2018 risikobasierte Kapitalanforderungen ergänzen

wird die LR daher als nicht risikobasiertes Korrektiv (Backstop) bezeichnet, das die risikobasierten Kapitalanforderungen, welche weiterhin das primäre Instrument der Solvenzregulierung von Banken sind, stärken soll.

Berechnung der LR: Quotient aus Kernkapital und Engagementmessgröße

Die LR bestimmt sich als Quotient aus dem Kernkapital (Tier 1) einer Bank und einer Messgröße für das Gesamtengagement der Bank (Engagementmessgröße). Diese Messgröße erfasst grundsätzlich alle Bilanzaktiva sowie alle außerbilanziellen Positionen.

Zuständige Aufsichtsbehörden können zeitlich befristete Ausnahme für Zentralbankreserven zulassen

Im Zuge der Finalisierung von Basel III wurde eine mögliche Ausnahme für Zentralbankreserven in das LR-Rahmenwerk aufgenommen. Zuständige Aufsichtsbehörden können ab 2022 entscheiden, dass diese im Falle außergewöhnlicher makroökonomischer Umstände für eine begrenzte Zeit nicht in die Engagementmessgröße eingerechnet werden. Auf diese Weise soll die Funktionsfähigkeit der Geldpolitik von Zentralbanken unter diesen außergewöhnlichen Umständen sichergestellt werden. Allerdings muss die zuständige Aufsichtsbehörde dann im Gegenzug die allgemeine LR-Anforderung erhöhen, um die Widerstandsfähigkeit der betroffenen Banken gegen Krisen auf dem Niveau vor der Ausnahmeregelung zu halten.

Ab 2022 müssen G-SIBs je nach Systemrelevanz zusätzliche LR-Puffer halten

Im Rahmen der Basel III-Finalisierung wurde außerdem ein LR-Puffer für global systemrelevante Banken (G-SIBs) eingeführt. Diese müssen nach den im Dezember beschlossenen Neuregelungen ab 2022 zusätzlich zur LR-Mindestanforderung einen LR-Puffer vorhalten, der sich nach dem Ausmaß der Systemrelevanz dieser Institute bemisst. Für die Bestimmung der Systemrelevanz wird auf die in den risikobasierten Kapitalanforderungen angewandte Methodik¹⁴ zurückgegriffen. Der LR-Puffer für G-SIBs wird dann auf 50% des dort berechneten risikobasierten Kapitalpuffers festgesetzt. Zum Beispiel würde sich für eine Bank, die einen risikobasierten G-SIB-Puffer von 2% vorhalten muss, zusätzlich zur LR-Mindestanforderung von 3% ein LR-Puffer von 1% (also insgesamt 4%) ergeben. Der LR-Puffer für G-SIBs ist analog zur LR-Min-

destanforderung mit Tier 1-Kapital zu erfüllen. Wie bei den risikobasierten Kapitalanforderungen werden auch im LR-Rahmenwerk Ausschüttungsbeschränkungen aktiviert, falls ein G-SIB den zusätzlichen LR-Puffer nicht vollständig erreicht.

■ Umsetzungsfristen

Für die Umsetzung von Basel III ist eine mehrjährige, zum Teil zeitlich gestaffelte Einführungsphase vorgesehen. Die Regelungen zum KSA, IRBA, operationellen Risiko und zum LR-Puffer zur Verschuldungsquote für G-SIBs sollen ab dem 1. Januar 2022 vollständig angewendet werden. Das gilt auch für die bereits Anfang 2016 beschlossenen Marktrisikoregelungen, deren Umsetzung um drei Jahre auf den 1. Januar 2022 verschoben wurde. Der Output-Floor soll stufenweise über fünf Jahre eingeführt und ab dem 1. Januar 2027 in voller Höhe von 72,5% angewendet werden. Während dieser Einführungsphase kann der Anstieg der RWA aufgrund des Floors nach nationalem Ermessen auf ein Viertel der RWA vor Anwendung des Floors begrenzt werden. Ferner müssen die Institute auch den Betrag der risikogewichteten Aktiva für Kredit- und Marktrisiken auf Basis der Standardansätze veröffentlichen. Dies soll den Marktteilnehmern ermöglichen, die mit bankinternen Modellen ermittelten Eigenkapitalanforderungen mit denen nach Standardverfahren zu vergleichen.

Ergänzend dazu wird der Baseler Ausschuss nach der Implementierung des Floors weitere quantitative und qualitative Evaluierungen zur Effektivität des Reformpakets im Hinblick auf die Reduzierung der RWA-Variabilität durchführen. Auch sollen die Variabilität der von den Banken geschätzten RWA im Rahmen eines Peer-Reviews und Benchmarking-Prozesses sowie die von den Aufsichtsbehörden getroffenen

¹⁴ Vgl.: Basel Committee on Banking Supervision (2014), The G-SIB assessment methodology – score calculation, <http://www.bis.org/bcb/publ/d296.pdf>

Gegenmaßnahmen bei unangemessenen RWA-Abweichungen in den Berechnungsergebnissen beobachtet werden.

Das Basel III-Reformpaket ist insgesamt positiv zu bewerten. Interne Modelle werden durch die neuen Regeln zwar eingeschränkt, Basel III bleibt jedoch insgesamt ein risikosensitiver Ansatz. Durch die lange Einführungsphase bis einschließlich 2026 haben die Institute ausreichend Zeit, sich auf die neuen Regelungen einzustellen. Die Umsetzung der neuen Regelungen ist für die deutschen Institute zwar herausfordernd, jedoch angesichts einer soliden Kapital-

basis und der langen Einführungsphase verkraftbar.¹⁵⁾ Wichtig ist, dass alle Mitgliedsländer im Baseler Ausschuss die beschlossenen Regelungen auch konsequent umsetzen. Die GHOS-Mitglieder haben diese Erwartung ausdrücklich bekräftigt.¹⁶⁾ Basel III sollte deshalb vollständig und so schnell wie möglich in europäisches Recht umgesetzt werden.

15 Siehe: Rede von A. Dombret, Shared challenges, different perspectives, shared solutions?, 14. Dezember 2017, <https://www.bis.org/review/r180104c.htm>

16 Vgl.: <https://www.bis.org/press/p171207.htm>