

Der Weg zu Basel III – Quantitative Auswirkungsstudie, finaler Basel III - Akkord und Umsetzung in der Europäischen Union

Anastasia Gromova-Schneider,
Caroline Niziolek¹

Als Antwort auf die Finanzkrise stellte der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) im Dezember 2009 ein erstes Konsultationspapier zur Überarbeitung des Basel II-Regelwerks vor. Nach einem Konsultationsprozess und einer quantitativen Auswirkungsstudie veröffentlichte der Basler Ausschuss am 16. Dezember 2010 schließlich die finalen Rahmenvorgaben für eine Verschärfung der global geltenden Regeln für Eigenkapital und Liquidität, den finalen Basel III-Akkord. Die Umsetzung der neuen Bestimmungen in der Europäischen Union ist derzeit im Gange. Legislative Vorschläge der Europäischen Kommission werden voraussichtlich noch vor dem Sommer 2011 veröffentlicht.

JEL classification: G21, G28

Keywords: Basel III, capital and liquidity

Mit dem umfangreichen Reformwerk „Basel III“ soll der Bankensektor weltweit an Stabilität gewinnen und zukünftig weniger krisenanfällig werden. Dabei setzt der Basler Ausschuss auf ein umfassendes Maßnahmenpaket. Kernelemente der Basel III-Regelungen sind überarbeitete Eigenmittelstandards, neue Liquiditätskennzahlen und Anpassungen der risikogewichteten Aktiva. Zur Abschätzung der quantitativen Auswirkungen wurden sowohl vom BCBS als auch – im Auftrag der Europäischen Kommission – vom Ausschuss der europäischen Bankenaufsichtsbehörden (CEBS, nunmehr der neuen Europäischen Bankaufsichtsbehörde, EBA) in Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden quantitative Auswirkungsstudien (QIS) durchgeführt.

Mit einem weltweiten Fokus umfasst die BCBS-Auswirkungsstudie 263 Banken in 23 Ländern, während an der CEBS-Studie 230 Banken aus 21 europäischen Ländern teilnahmen, darunter – mit 18 Banken – Österreich, das kein Mitglied des Basler Ausschusses ist. Beide Studien unterscheiden je nach Höhe des Eigenkapitals zwischen Gruppe 1-Banken (Kernkapital über 3 Mrd EUR)

und Gruppe 2-Banken (alle verbleibenden Banken). Die Daten wurden nur auf konsolidierter Ebene erhoben. Sowohl in der BCBS- als auch in der CEBS-Studie sind alle Gruppe 1-Banken der jeweiligen Länder enthalten. Die Ergebnisse der beiden Studien sind nicht additiv zu verstehen, da die Daten einiger Länder sowohl in der BCBS- als auch in der CEBS-Studie erfasst wurden. Die Auswirkungen der Basel III-Regelungen werden in beiden Studien auf eine synthetische Bank (Aggregation aller Banken) gerechnet. Übergangsbestimmungen wurden nicht berücksichtigt.

Auf Basis der Rückmeldungen im Zuge der Konsultationen und der in der QIS erhobenen Daten änderte der Basler Ausschuss das Konsultationsdokument zu Basel III mittels zwei Pressemitteilungen (Juli und September 2010). Der finale Basel III-Akkord, veröffentlicht im Dezember 2010, umfasst nun sämtliche Neuerungen sowie einige Auslegungen zu bisher unklaren Regelungen. Zusätzlich informierte der Basler Ausschuss am 13. Jänner 2011 über eine Pressemitteilung über die Verlustabsorptionsfähigkeit von Additional

¹ Oesterreichische Nationalbank, Abteilung für Bankenanalyse und Strategie (BASTRA), Anastasia.Gromova-Schneider@oenb.at, Caroline.Niziolek@oenb.at.

Tier 1- und Tier 2-Kapital zu einem bestimmten Auslöseereignis („point of non-viability“).

Eigenmittel

In den nachstehenden Punkten unterscheidet sich der finale Basel III-Akkord signifikant vom ursprünglichen Konsultationsdokument:

- Die Methodik der Berechnung von anrechenbaren Minderheitsanteilen wird im finalen Akkord näher erläutert. Demnach sind die Minderheitsanteile bis zur Höhe des Eigenmittelerfordernisses (einschließlich des Capital Conservation Buffer) uneingeschränkt und darüber hinaus im Anteil der Beteiligung den Eigenmitteln (Berechnung wird für Common Equity Tier 1, Tier 1 und Total Capital durchgeführt) anrechenbar. Für die anrechenbaren Minderheitsanteile wird das Mindesteigenmittelerfordernis einschließlich Capital Conservation Buffer herangezogen. Im Konsultationsdokument vom Dezember 2009 wurden Minderheitsanteile ursprünglich überhaupt nicht berücksichtigt bzw. in weiterer Folge nur bis zur Höhe des Mindesteigenmittelerfordernisses der Tochter, das heißt, der Capital Conservation Buffer wurde bis dahin nicht eingerechnet. Dadurch kommt es nunmehr zu einer gewissen Entschärfung der Regelung bezüglich Minderheitsanteilen.
- Der Freibetragskorb, der bereits in der Pressemitteilung vom Juli 2010 geregelt wurde, wird im finalen Akkord weiter ausgeführt. Die 10-prozentige Freigrenze stellt eine Erleichterung dar, da (i) Beteiligungen über 10% und (ii) Versicherungsbeteiligungen nicht wie unter Basel II vollständig, sondern nur mit dem 10% des Common Equity Tier 1 nach Abzugsposten übersteigenden Betrag abzuziehen sind. Jener Betrag, der nicht vom Common Equity Tier 1 abgezogen wird, ist mit einem Gewicht in Höhe von 250% zu risikogewichten.
- Die festgelegten Übergangsbestimmungen, wie im September 2010 vom Basler Ausschuss veröffentlicht, haben sich grundsätzlich nicht mehr geändert. Neben den bereits bekannten Übergangsbestimmungen wurden nun auch Übergangsbestimmungen für Minderheitsanteile und regulatorische Abzüge festgelegt, die aufgrund der Überschreitung des Freibetragskorbs vorzunehmen sind. Für diese beiden Regelungen gelten Einschleifregelungen in 20-Prozent-Schritten bis zum 1. Jänner 2018. Bestehende staatliche Eigenmittelunterstützungen erhalten bis 1. Jänner 2018 einen Bestandsschutz.
- Der Capital Conservation Buffer (CCB) ist mit 2,5% festgelegt und mit Common Equity Tier 1 aufzufüllen. Bei Unterschreiten dieses Kapitalerhaltungspuffers werden – in Quartile unterteilte und schrittweise verschärfte – Beschränkungen für Gewinnausschüttungen wirksam. Erstmals werden Ausschüttungssperren bei einem Unterschreiten der 7-Prozent-Marke (Common Equity Tier 1 in Höhe von 4,5% und CCB in Höhe von 2,5%) wirksam: 40% der „earnings“ (Dividendenzahlungen, Aktienrückkäufe, Bonuszahlungen usw.) dürfen nicht ausgeschüttet werden. Wenn die Eigenmittelquote eine Marke von 5,125% unterschreitet, müssen 100% der „earnings“ thesauriert werden.
- Der Countercyclical Capital Buffer wird auf nationaler Ebene bis zu einer Höhe von 2,5% (wobei in einer Fußnote vermerkt ist, dass dieser national – wenn dies als not-

wendig erachtet wird – auch höher angesetzt werden kann) festgesetzt. Der Puffer muss in Form von Common Equity Tier 1 oder „other fully loss absorbing capital“ (eine genauere Definition dieses Begriffs wird vom Basler Ausschuss noch festgelegt) aufgefüllt werden. Zusammen mit dem finalen Basel III-Akkord wurde das Dokument „Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer“ veröffentlicht, das Prinzipien für die Festlegung der Höhe des Puffers enthält.

- Der Basler Ausschuss veröffentlichte am 13. Jänner 2011 eine Pressemitteilung, in der mitgeteilt wurde, dass der Kriterienkatalog für Additional Tier 1 und Tier 2 geändert wird: Alle Additional Tier 1- und Tier 2-Instrumente, die von einem international tätigen Institut („internationally active bank“) begeben wurden/werden, müssen von der Aufsicht bei Eintritt eines „Auslöseereignisses“ („point of non-viability“) in Common Equity Tier 1 gewandelt oder in der Nominale herabgesetzt werden können. Das Auslöseereignis ist das jeweils früher eintretende der beiden folgenden Ereignisse: (1) ein Beschluss, dass eine Abschreibung erforderlich ist, ohne die das Unternehmen laut Feststellung der zuständigen Behörde nicht überlebensfähig wäre; (2) ein Beschluss über die staatliche Bereitstellung von Kapital oder einer gleichwertigen Unterstützung, ohne die das Unternehmen laut Feststellung der zuständigen Behörde nicht überlebensfähig gewesen wäre.

Auf Basis dieser Änderungen wurden die QIS-Daten ausgewertet und die Eigenmittelquoten nach neuer Definition und Übergangsbestimmungen veröffentlicht.

Sowohl in der BCBS- als auch in der CEBS-Studie zeigt sich, dass die Auswirkungen auf die Gruppe 1-Banken, sowohl auf das Common Equity Tier 1 als auch auf Tier 1 und Total Capital, deutlich stärker ausgeprägt sind als bei den Gruppe 2-Banken.

Der zusätzliche Eigenmittelbedarf (Common Equity Tier 1) nach Basel III liegt auf europäischer Ebene (Gruppe 1-Banken und Gruppe 2-Banken) bei 62 Mrd EUR, bei Hinzurechnung des Capital Conservation Buffer bei 291 Mrd EUR. Davon entfallen 53 bzw. 263 Mrd EUR auf die Gruppe 1-Banken. Im Vergleich dazu ist der zusätzliche Eigenmittelbedarf der Banken weltweit (BCBS-Studie) deutlich höher (173 Mrd EUR, zuzüglich eines Kapitalerhaltungspuffers in Höhe von 602 Mrd EUR); davon entfallen 165 bzw. 577 Mrd EUR auf die Gruppe 1-Banken.

Eine seitens der OeNB auf Basis der QIS-Zahlen vorgenommene Einschätzung für den gesamten österreichischen Bankensektor ergab einen zusätzlichen Eigenmittelbedarf in Höhe von 15 bis 18 Mrd EUR. (Im Unterschied zu den vorgenannten QIS-Zahlen des BCBS bzw. CEBS umfasst diese Einschätzung nicht nur den Bedarf an Common Equity Tier 1, sondern auch Additional Tier 1- und Tier 2-Kapital.)

Liquidität

Der Liquiditätskrise ab Mitte 2007 wurde durch die Einführung von zwei Kennzahlen, die als globale Minimum-Anforderungen für die nationalen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen gelten sollen, Rechnung getragen. Damit wird erstmalig ein weltweit einheitlicher, verbindlicher Standard im Bereich der Liquidität als gleichwertige Säule neben den Bestimmungen zum Thema Kapital etabliert.

Ziel der kurzfristigen Liquiditätsdeckungskennziffer (Liquidity Coverage

Ratio – LCR) ist die Sicherstellung, dass Banken in einem vordefinierten kombinierten idiosynkratischen und systemischen Stress über einen Zeitraum von 30 Tagen liquide bleiben. Mittels der Kennziffer zur Stabilität der längerfristigen Refinanzierung (Net Stable Funding Ratio – NSFR) soll die mittel- bis langfristige Liquidität einer Bank gesichert werden. Aufgrund der Ausgestaltung der Ratio soll stabile mittel- bis langfristige Refinanzierung zu Lasten von kurzfristigen Refinanzierungsformen gefördert werden.

Das finale, im Dezember 2010 veröffentlichte Dokument der BCBS wies wesentliche Änderungen im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag von Ende 2009 auf. Die Änderungen betrafen diverse Run-off-Faktoren bei der LCR und der NSFR, einen Cap² auf die gesamten Zuflüsse bei der LCR, Ausführungen zur Behandlung von Liquiditätsbeziehungen³ innerhalb von dezentralen Sektoren sowie unter anderem die Behandlung von Ländern, die nicht über hinreichende Level 1-Assets in lokaler Währung verfügen. Einige Themenbereiche wurden zudem nicht endgültig ausgearbeitet, wie etwa quantitative Bandbreiten und Merkmale der fundamentalen und marktbezogenen Eigenschaften des liquiden Anlagevermögens und Spielräume für Aufsichtsbehörden.

Obwohl auch Österreich bei der EU-QIS im Durchschnitt die 100-Prozent-Marke nicht erreichte, lagen die Ergebnisse über dem Schnitt.⁴ Anzumerken ist, dass die Berechnungen nicht alle im Dezember 2010 veröffent-

lichten Vorschläge enthielten. Zudem war die Sicherung der Datenqualität für alle Länder schwierig und einzelne Positionen ließen einen hohen Interpretationsspielraum zu. Aus diesem Grund wird seitens der OeNB davon ausgegangen, dass sich die Ergebnisse noch verändern können bzw. verändern werden.

Im Vergleich zum Themenbereich Eigenmittel sind bei den zwei neuen Kennzahlen noch viele Punkte offen. Bei Diskussionen zeigt sich, dass derzeit noch kein einheitliches Verständnis der Banken und der Aufsicht im Hinblick auf die Berechnung der Ratios vorliegt. Daher wird die Quantitative Impact Study bzw. die „Observation Period“ zur Förderung der Diskussion und des Austauschs zwischen allen Beteiligten seitens der OeNB begrüßt.

Massive Änderungen der Geschäftsmodelle österreichischer Banken aufgrund der neuen Kennzahlen werden seitens der OeNB nicht erwartet. Die Zusammensetzung des aktuellen Liquiditätspuffers sowie geringfügige Anpassungen der Refinanzierungsstruktur (Fristentransformation, Verringerung der Abhängigkeit vom Wholesale Markt etc.) könnten zu einer Erhöhung der Kosten führen. Gleichzeitig wird die Verbesserung der Datenlage und -qualität auch das interne Reporting bei Banken verbessern.

Umsetzung in der europäischen Union

Der Umsetzungsprozess von Basel III in EU-Recht ist derzeit im Gange. Inwiefern es dabei zu Abweichungen von den

² Bei der LCR dürfen die Mittelabflüsse nur zu 75% durch Mittelzuflüsse gedeckt werden. Damit soll ein Mindestpuffer an liquiden Mitteln gewährleistet werden.

³ Für Banken innerhalb eines dezentralen Liquiditätsverbundes gelten bei der LCR asymmetrische „Run-off-Faktoren“ für Mittelzu- bzw. -abflüsse. Eine Anerkennung der dezentralen Liquiditätsverbünde als „Konzern bzw. Kreditinstitutsgruppe“ fand nicht statt.

⁴ Die Werte für die LCR und NSFR lagen im Durchschnitt bei den Gruppe 1- und den Gruppe 2-Banken zwischen 83% und 97%. Lediglich bei der NSFR lagen die Gruppe 2-Banken unter dem EU-Durchschnitt.

Basler Regelungen kommen wird, kann daher derzeit noch nicht endgültig gesagt werden. Bis zum Redaktionsschluss lagen keine Änderungen vor, die entsprechenden legislativen Vorschläge der Europäischen Kommission werden voraussichtlich noch vor dem Sommer 2011 veröffentlicht. Die neuen Regeln sollen ab 1. Jänner 2013 zur Anwendung kommen.