**Kapitel 22 – Wirtschaftspolitik in der offenen Volkswirtschaft**

**Exkurs „Baseler Ausschuss“**

**Gründung und Zielsetzung des Basler Ausschusses**

Der **Basler Ausschuss** – ursprünglich als Ausschuss für Bankenregulierung und -aufsicht bezeichnet –wurde 1974 von den Zentralbankpräsidenten der Zehnergruppe in Basel (Hauptsitz bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) gegründet. Der wesentliche Anlass dafür waren schwerwiegende Störungen auf den internationalen Devisen- und Bankenmärkten (vor allem nach dem Zusammenbruch des Bankhauses Herstatt aus Köln im Juni 1974). Somit war das vorrangige Ziel des Ausschusses, die Finanzstabilität durch eine verbesserte Bankenaufsicht weltweit zu erhöhen und als Forum für die regelmäßige Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedsländern in Fragen der Bankenaufsicht zu dienen. Seit seiner Gründung hat der Basler Ausschuss seine Mitgliedschaft von den G10-Ländern auf 45 Institutionen aus 28 Ländern erweitert.

**Regelwerke des Ausschusses**

Ein erster wichtiger Schritt in Richtung einer weltweit robusten Bankenaufsicht war das 1975 veröffentlichte Papier, das als **Konkordat** bekannt wurde. Das Konkordat legte Grundsätze für die Aufteilung der Aufsichtsverantwortung für ausländische Zweigstellen, Tochtergesellschaften und Joint Ventures von Banken zwischen den Aufsichtsbehörden des Aufnahme- und Herkunftslandes fest.

Nachdem die Grundlagen für die Beaufsichtigung international tätiger Banken geschaffen waren, rückte die angemessene Eigenkapitalausstattung bald in den Mittelpunkt der Tätigkeit des Ausschusses. Dieser erkannte nachdrücklich die vorrangige Notwendigkeit, die Wettbewerbsungleichheit zu beseitigen, die sich aus den Unterschieden in den nationalen Eigenkapitalanforderungen ergibt. Infolgedessen wurde ein System zur Messung des Eigenkapitals, das gemeinhin als Basler Eigenkapitalvereinbarung bezeichnet wird (auch unter dem Namen **Basel I** bekannt), genehmigt und den Banken im Juli 1988 zur Verfügung gestellt. Basel I forderte ein Mindestverhältnis von Eigenkapital zu risikogewichteten Bilanzaktiva von 8 Prozent, das bis Ende 1992 umgesetzt werden sollte.

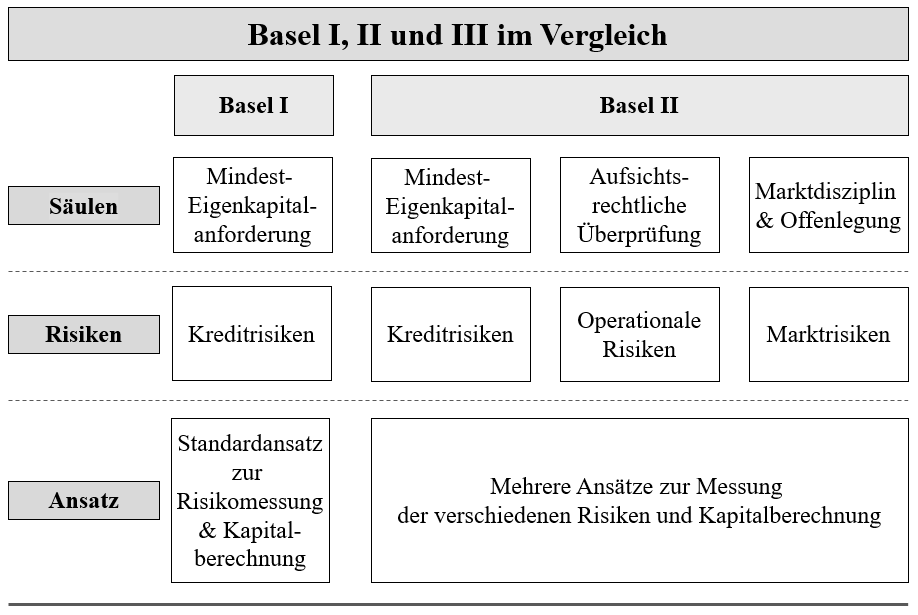
Im Juni 1999 legte der Ausschuss einen Vorschlag für einen neuen Eigenkapitalrahmen vor, der die Vereinbarung von 1988 ersetzen sollte. Dies führte nach sechs Jahren intensiver Vorbereitungen im Juni 2004 zur Veröffentlichung einer überarbeiteten Eigenkapitalvereinbarung, die allgemein als **Basel II** bekannt ist. Der überarbeitete Rahmen stützt sich auf drei Säulen:

1. Mindesteigenkapitalanforderungen, die darauf abzielten, die in der Vereinbarung von 1988 festgelegten standardisierten Regeln weiterzuentwickeln und zu erweitern;
2. Aufsichtliche Überprüfung der Kapitaladäquanz und des internen Bewertungsverfahrens eines Bankinstituts;
3. Wirksamer Einsatz der Offenlegung zur Stärkung der Marktdisziplin und zur Förderung solider Bankpraktiken.

Das neue Regelwerk sollte zum einen die Offenlegung der Risiken im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen durch eine verbesserte Risikomessung und -kontrolle vervollständigen und zum anderen die Finanzinnovationen der vergangenen Jahre besser in Blick nehmen. Bei der Erarbeitung der neuen Regel hat sich der Ausschuss ausführlich mit Vertretern des Bankensektors, Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und externen Beobachtern beraten, um risikogerechtere und praxisorientierte Eigenkapitalanforderungen zu entwickeln.

Trotz aller regulatorischen Bemühungen erwies sich der Bankensektor mit den Ereignissen der Großen Finanzkrise 2007/2008 als nicht ausreichend krisenfest. Schon vor der Lehman-Pleite im September 2008 fiel die hohe Verschuldung und der unzureichende Liquiditätspuffer auf. Diese Mängel konnten jedoch nicht rechtzeitig vor der Finanzkrise behoben werden. Gepaart mit einer schlechten Unternehmensführung, einem unzureichenden Risikomanagement sowie unangemessenen Anreizstrukturen stürzte der Bankensektor tief in die Krise. Die gefährliche Kombination dieser Faktoren zeigte sich in der falschen Bewertung von Kredit- und Liquiditätsrisiken und einem übermäßigen Kreditwachstum der vergangenen Jahre. Als Antwort auf die Krisenereignisse, veröffentlichte der Ausschuss im Laufe der Jahre 2008 und 2009 Dokumente zur Stärkung der Eigenkapitalvorschriften von Basel II, insbesondere im Hinblick auf die Behandlung bestimmter komplexer Verbriefungspositionen, außerbilanzieller Vehikel und Handelsbuchpositionen. Schließlich wurde 2010 eine Einigung erreicht in Bezug auf die Gesamtkonzeption des Kapital- und Liquiditätsreformpakets, welches jetzt als **Basel III** bezeichnet wird. Mit dieser neuen Runde von Verbesserungen wurden die drei Säulen von Basel II überarbeitet, gestärkt und in folgenden Bereichen erweitert (Abb. E.22.1):

* Strengere Anforderungen an die Qualität und Quantität des aufsichtsrechtlichen Eigenkapitals, insbesondere die Stärkung der zentralen Rolle des harten Kernkapitals;
* Eine zusätzliche Schicht des harten Kernkapitals - der Kapitalerhaltungspuffer - der, wenn er verletzt wird, die Ausschüttungen einschränkt, um die Mindestanforderungen an das harte Kernkapital zu erfüllen;
* Einen antizyklischen Kapitalpuffer, der die Beteiligung der Banken an systemweiten Kreditbooms einschränkt, um ihre Verluste bei Kreditengpässen zu verringern;
* Eine Verschuldungsquote (Leverage Ratio) - ein Mindestbetrag an verlustabsorbierendem Kapital im Verhältnis zu allen Vermögenswerten und außerbilanziellen Engagements einer Bank, unabhängig von der Risikogewichtung;
* Liquiditätsanforderungen - eine Mindestliquiditätsquote, die Liquiditätsdeckungsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR), die ausreichend Barmittel zur Deckung des Finanzierungsbedarfs in einem 30-tägigen Stresszeitraum bereitstellen soll, und eine längerfristige Quote, die Net Stable Funding Ratio (NSFR), die Laufzeitinkongruenzen in der gesamten Bilanz ausgleichen soll;
* Zusätzliche Anforderungen für systemrelevante Banken, einschließlich zusätzlicher Verlustabsorptionsfähigkeit und verstärkter Vorkehrungen für die grenzüberschreitende Aufsicht und Abwicklung.



Ein Bild, das Tisch enthält.

Automatisch generierte Beschreibung

*Abb. E.22.1: Entwicklung des internationalen Regelwerks des Basler Ausschusses*

Die meisten Reformen wurden zwischen 2013 und 2019 schrittweise eingeführt. Der Ausschuss schloss im Jahr 2017 seine Basel-III-Reformen mit der Veröffentlichung neuer Standards für die Berechnung der Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko, das Risiko von Kreditwertberichtigungen und das operationelle Risiko ab. Mit dieser jüngsten Runde von Reformen sollten die Mängel des Regulierungsrahmens aus der Zeit vor der Krise behoben werden.

**Kritik der Basler Regelungen**

Auch wenn die Notwendigkeit eines gemeinsamen globalen regulatorischen Rahmens für den Bankensektor auf breite Zustimmung stößt, mangelt es nicht an Kritik der vom Basler Ausschuss erzielten Ergebnisse. So bemängeln Kritiker, dass die Regelungen nur als verspätete Reaktion auf entstandene Krisen konzipiert ist. Folglich werden die potentiellen zukünftigen Risiken vernachlässigt. Die große Schwierigkeit dabei ist, die bisher noch nie dagewesenen Risiken überhaupt zu prognostizieren, zumal jede bisherige Krise durch andere Faktoren ausgelöst wurde. Dazu verweigern sich einige wichtige Volkswirtschaften, wie Großbritannien, einer verstärkten supra-nationalen Regulierung der Finanzmärkte, da sie damit auf ihre Souveränität nicht verzichten möchten. Auch in den USA gab es zuletzt erneut Tendenzen zu Deregulierung, was die globalen Anstrengungen im Rahmen der Basel-Regelwerke untergraben könnte.