

Basel II: Die geplante Baseler Eigenkapitalübereinkunft schadet den Sparkassen und dem Finanzplatz in Deutschland

- Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht wird am heutigen Nachmittag (18.00 Uhr MEZ) sein neues Diskussionspapier zur **Neuregelung der Baseler Eigenkapitalübereinkunft (Basel II)** veröffentlichen. Nachdem ein erster Entwurf zur Neuregelung im vergangenen Jahr bei den Bankenvertretern auf Ablehnung gestoßen ist, wird der Ausschuss nun einen überarbeiteten Entwurf vorlegen. Die Grundpfeiler der heute zur Veröffentlichung anstehenden Übereinkunft sind vorab bereits bekannt geworden.
- Nach den bisher veröffentlichten Berichten haben die Aufseher ihre Hausaufgaben nicht ordentlich gemacht. Zwar wurden **in Teilbereichen Verbesserungen** erreicht, wie bei der geplanten Zulassung des internen Rating. Insgesamt ist der neue Vorschlag zur Überarbeitung der Eigenkapitalübereinkunft jedoch wieder davon geprägt, vor allem die Kompetenzen der aufsichtsrechtlichen Bürokratie gegenüber den Kreditinstituten zu stärken und die Banken mit **neuen bürokratischen Regulierungen** zu überziehen. Die Folge der Übereinkunft wird eher darin liegen, neue Stellen bei der Bankenaufsicht zu schaffen und mit aufsichtsrechtlichen Mitteln eine – euphemistisch gesprochen – „Marktberreinigung“ herbeizuführen als die Sicherheit des Finanzsystems zu stärken.
- Sollte die Baseler Eigenkapitalübereinkunft über die Brüsseler Gesetzgebung in nationales Recht umgesetzt werden, kann für die Bankenwelt in Deutschland eine **Zunahme der Konzentrationstendenz** erwartet werden – sowohl zwischen den einzelnen Banken als auch innerhalb der Verbünde durch Zentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen. Da die Konzentration lediglich auf aufsichtsrechtlicher Überregulierung beruhen würde und nicht Folge einer aus den Märkten herrührenden Entwicklung wäre, sind die dahinter stehenden Regulierungsvorschriften abzulehnen. Insbesondere für **Sparkassen** werden sich in ihrem Kerngeschäft – der Kreditvergabe – **erhebliche Kompetenzverluste** ergeben, wenn Kreditvergabeprozesse stärker von einer zentralen Ebene gesteuert werden.
- Die **detaillierte Fassung des neuen Diskussionspapiers** (insgesamt ca. 600 Seiten) kann ab 18.00 Uhr MEZ unter der Internetseite der BIZ (www.bis.org) abgerufen werden.

Mit dem neuen Konsultationspapier zur Neuregelung der angemessenen Eigenkapitalausstattung (**Basel II**) sollen einige der Schwachstellen der alten und immer noch gültigen Eigenkapitalvorschriften von 1988 (Basel I) behoben werden. Die bisherige Eigenkapitalübereinkunft beschränkt sich auf die Festlegung von **Mindesteigenkapitalvorschriften**. Das neue Papier sieht demgegenüber weite Eingriffsrechte der Bankenaufsicht in den Risikosteuerungsprozess der Banken durch einen „**Supervisory Review Process**“ vor und verpflichtet die Kreditinstitute zu einer weitergehenden Offenlegung von Informationen, um durch erhöhte Transparenz eine **Marktdisziplinierung** zu erreichen.

Das heute veröffentlichte Diskussionspapier des Ausschusses wird im Gegensatz zur bisherigen einzigen Säule (Eigenkapitalregulierung) daher zwei weitere Säulen (Supervisory Review Process und Marktdisziplinierung) aufweisen. Die **drei Säulen** beinhalten die folgenden Bereiche:

1. Aufsichtsrechtliche Mindesteigenkapitalanforderungen für Kreditrisiken und Unterlegung von anderen Risiken,
2. Aufsichtsbehördliche Überprüfung der angemessenen Eigenkapitalausstattung und des internen Bemessungsverfahrens der Banken („Supervisory Review Process“),
3. Marktdisziplin durch Transparenz und Offenlegung.

Von diesen drei Säulen steht die erste im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion, da die Konditionen bei der Kreditvergabe an Unternehmen hierdurch unmittelbar betroffen sind. Hier sollen Änderungen der Vorschriften dazu führen, dass sich die **Berechnung der Eigenmittel in Zukunft stärker an der tatsächlichen Risikosituation** der Bank orientiert. In der bisherigen Regelung ist keine ausreichende Risikoanbindung vorhanden, was das Finanzsystem tendenziell eher destabilisiert. Die zweite Säule verdient ebenso das Interesse der Banken: hier sind **erhebliche Eingriffsrechte der Aufsicht in den Kreditprozess** vorgesehen, die aus ordnungspolitischer Sicht höchst bedenklich stimmen müssen. Die dritte Säule ist hingegen als Feigenblatt der Aufsicht konzipiert. Echte **marktorientierte Disziplinierungsansätze** sind mit der dritten Säule keineswegs verbunden. Nach den vorliegenden Berichten wird sich das Konsultationspapier insgesamt als Ansatz interventionshungriger Aufsichtsbehörden erweisen, die sich erhebliche diskretionäre Eingriffsrechte in den Kreditvergabe- und Risikosteuerungsprozess der Banken zu sichern trachten und sich dabei weite Spielräume für Durchgriffsmöglichkeiten sichern wollen.

Zu 1. Aufsichtsrechtliche Mindesteigenkapitalanforderungen für Kreditrisiken und Unterlegung von operationalen Risiken

Ziel der Aufsicht ist es, die **Eigenmittelunterlegung** in Zukunft stärker am **Risikogehalt der jeweiligen Forderungen** zu orientieren. Dazu muss das Risiko von Bankforderungen eingeschätzt („geratet“) werden. Im ursprünglichen Konsultationspapier war hierzu vorgesehen, nur ein **externes Rating** durch Ratingagenturen (z.B. Standard & Poor's, Moody's, Fitch IBCA) anzuerkennen und das **interne Rating** (Beurteilung des Kreditrisikos durch die Bank selbst) nicht zuzulassen. Forderungen ohne (externes) Rating hätten im Regelfall höher unterlegt werden müssen als geratete Forderungen. Dies hätte zu einer erheblichen Bevorzugung angelsächsischer Banken geführt, wo das Unternehmensrating weit verbreitet ist. Die heftige Kritik kontinentaleuropäischer Verbände hat dazu geführt, dass absehbar nun auch

das interne Rating zur Bemessung des Kreditrisikos zugelassen werden soll. Allerdings wollen sich die Aufsichtsbehörden hierbei erhebliche **Rechte hinsichtlich der Zulassung des internen Ratings der einzelnen Bank** anmaßen. Die Aufsichtsbehörden werden sich voraussichtlich das Recht vorbehalten, die Ratingsysteme der Banken zur Anwendung zuzulassen und dabei verschiedene Gütesiegel hinsichtlich der Qualität der internen Ratings verteilen. Es ist vorgesehen, dass neben dem **Standardverfahren** (externes Rating bzw. kein anerkannt zugelassenes internes Rating) ein **Basisverfahren** für das interne Rating (sogenannter „**foundation approach**“) und ein **fortgeschrittenes Verfahren** für das interne Rating (sogenannter „**advanced approach**“) Anwendung finden. Je „fortgeschrittener“ das Verfahren, desto günstiger sollen die Unterlegungssätze für die jeweilige Bank ausfallen. Problematisch ist dabei, dass es äußerst schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, **objektive Kriterien für die Qualität eines internen Ratings** zu ermitteln. Der Ausschuss selbst musste bei einer Untersuchung der Ratingsysteme von Banken eingestehen, dass es derzeit **keinen einzigen Standard für die Ausgestaltung und die praktische Handhabung eines internen Ratingsystems** gibt. Die von den Aufsichtsbehörden aufgestellten Bedingungen für die Zulassung und Beurteilung des internen Ratings werden deshalb im wesentlichen **willkürliche Entscheidungen der Aufsichtsbehörden** sein. Die Entscheidung über die Einstufung des internen Ratings einer Bank zu den einzelnen Verfahren belässt den Aufsichtsbehörden zudem einen nicht akzeptablen Spielraum über die Kreditvergabekonditionen einer Bank. Hiermit wird letztlich ein **Schritt zu einer stärkeren staatlichen Kreditlenkung** gegangen, ein Schritt, der **einem marktwirtschaftlichen Lenkungssystem diametral entgegensteht**. Als völlig abstruses Ergebnis einer solchen Entwicklung könnte sich ergeben, dass die Kredite zweier verschiedener Kreditinstitute an das gleiche Unternehmen unterschiedlich unterlegt werden müssen: die Bank mit fortgeschrittenem internem Ratingverfahren („**advanced approach**“) hätte geringere Unterlegungspflichten als die Bank mit dem Basisverfahren („**foundation approach**“), obwohl das Einzelrisiko objektiv das gleiche ist.

Die vorgesehenen Regelungen dürften sich zudem als ein **Schlag gegen die Dezentralität der Sparkassenorganisation** erweisen. Da abzusehen ist, dass die einzelne Sparkasse mit den organisatorischen Anforderungen an ein eigenes Ratingsystem nach aufsichtsrechtlichen Ansprüchen überfordert ist, wird **im Sparkassensektor ein regional oder auf Bundesebene einheitliches Ratingsystem** eingeführt werden müssen (Pilotstudien sind bereits im Gange). Damit werden jedoch **erhebliche Eingriffe in das Kerngeschäft der Sparkassen**, die Kreditvergabe (als Förderer der regionalen Wirtschaftsstruktur), verbunden sein. Je nach Ausgestaltung der Anforderungen wird es zu einer mehr oder weniger starken **Zentralisierung des Kreditgeschäftes** kommen. Die Vorteile der Sparkassen, die gerade aus ihrer Dezentralität gewonnen werden, können so durch aufsichtsrechtliche Überregulierung verloren gehen. Von einer **Wettbewerbsneutralität** kann nicht mehr gesprochen werden. Die Kosten aufsichtsrechtlicher Bestimmungen treffen aufgrund ihres Fixkostencharakters kleinere Institute stärker als größere. Die Sparkassen werden daher gegenüber den Großbanken

erheblich benachteiligt. Zwar wird möglicherweise zugunsten kleinerer Kreditinstitute vorgesehen, dass sogenannte **Retail-Portfolios** (z.B. Kredite an Privatkunden, Freiberufler und kleine Unternehmen) risikomindernd bei der Eigenmittelunterlegung berücksichtigt werden, doch ist fraglich, ob dies ausreicht, die für die Sparkassen entstehenden Nachteile auszugleichen. Diese Vergünstigung für Kreditinstitute mit höheren Retail-Portfolios scheint außerdem sowieso notwendig, um die breitere Streuung der Kreditrisiken bei vielen Sparkassen und Volksbanken gegenüber den Großbanken zu berücksichtigen, die an sich geringere Unterlegungserfordernisse mit sich bringen müsste.

Die Informationen zur Unterlegung anderer Risiken (**„operationale“ Risiken**, **„Reputationsrisiko“**, **„legal risk“ etc.**) sind bisher noch recht allgemein gehalten, es muss daher abgewartet werden, wie die einzelnen Vorschläge im neuen Konsultationspapier aussehen, bevor eine genaue Würdigung vorgenommen werden kann. Es bleibt jedoch zu befürchten, dass die Regeln so schwammig gehalten werden, dass der Aufsicht erhebliche Ermessensspielräume verbleiben, die diese im Zweifelsfall willkürlich gegenüber den Kreditinstituten als Druckmittel für höhere Unterlegungspflichten einsetzen kann.

Zu 2. Aufsichtsbehördliche Überprüfung der angemessenen Eigenkapitalausstattung und des internen Bemessungsverfahrens der Banken („Supervisory Review Process“)

Der **„Supervisory Review Process“** ist ein im angelsächsischen Raum weitverbreitetes Instrument der Bankenaufsicht. Dort werden die Banken regelmäßig von den Aufsehern „inspiziert“. Dieses Verfahren soll über Basel II nun auch in der Bundesrepublik eingeführt werden. Der Supervisory Review Process soll sicherstellen, dass die **Eigenkapitalposition einer Bank und ihre Eigenkapitalstrategie ihrem gesamten Risikoprofil und ihrer Risikostrategie** entsprechen. Es soll ein frühzeitiges Eingreifen der Aufsichtsbehörden gefördert werden, wenn das Eigenkapital kein genügendes Polster gegen Risiken bildet. Insbesondere soll den Aufsichtsbehörden das Recht gegeben werden, eine Eigenkapitalausstattung zu verlangen, die über den aufsichtsrechtlichen Mindestquoten (nach Säule 1) liegt. Es muss abgewartet werden, an welchen Kriterien sich die Aufsicht bei ihrer aufsichtsrechtlichen Überprüfung der angemessenen Eigenmittelausstattung nach der zweiten Säule ausrichten will. Gegenwärtig ist zu befürchten, dass sich die Aufsicht über diese Säule lediglich zusätzliche Macht- und Interventionsmittel gegenüber den Banken sichern will. Ein „Supervisory Review Process“ ohne klar aufgeführte Kriterien, anhand derer eine „Aufstockung“ der Eigenmittelunterlegung für eine Bank im Zweifelsfall erfolgen sollte, wäre ein **diskretionäres Manipulationsinstrument in den Händen der Aufsicht**. Dies sollte keinesfalls eingeräumt werden. Hier muss vielmehr die Frage gestellt werden, warum die Möglichkeit zur Aufstockung der Eigenmittelunterlegung nicht bereits in der ersten Säule vorgesehen und dort an nachvollziehbare Bedingungen geknüpft ist.

Der „Supervisory Review Process“ mit expliziten diskretionären Eingriffsrechten stellt einen **erheblichen Eingriff in die wirtschaftliche Handlungsfreiheit** dar. Eine solche Änderung würde es bei einer Übernahme in deutsches Recht möglicherweise erforderlich machen, dass der Grundsatz I (Eigenmittelgrundsatz), der bisher nur eine reine Verwaltungsanweisung darstellt, zumindest in Form einer Durchführungsverordnung ausgeführt wird. Dies mindert jedoch erheblich die Flexibilität des Grundsatzes bei notwendigen Änderungen und Anpassungen an die sich rapide ändernden Bedingungen des Umfeldes im Bankensektor.

Zu 3. Marktdisziplin durch Transparenz und Offenlegung

In der dritten Säule soll die **Marktdisziplinierung mittels Veröffentlichung zuverlässiger und aktueller Informationen** durch die Kreditinstitute verbessert werden. Dieser Schritt ist zu begrüßen. Nach den vorliegenden Berichten scheint die Aufsicht einer **echten Marktdisziplinierung** jedoch nicht zu trauen. Die Aufsicht hätte bei der Marktdisziplinierung weiter gehen können: so wären etwa Eigenmittelunterlegungssätze in Abhängigkeit von den jeweiligen Spreads der Bankanleihen (sie werden zumindest von den international tätigen Banken begeben) vorstellbar. Ein solch mutiger Schritt wurde jedoch nicht gewagt. Dies wäre mit einer stärkeren Betonung der marktlichen Risikolenkung und geringeren diskretionären Eingriffsmöglichkeiten der Aufseher einhergegangen.

Die Meldungen, mit denen die Aufseher einen Durchbruch der Verhandlungen zu Basel II als deutschen Erfolg werten, sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die vorgesehenen Änderungen **erhebliche Eingriffe für das deutsche Kreditgewerbe** mit sich bringen werden. Sie **verletzen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität** und belasten viele Kreditinstitute mit einer **unerträglich hohen Aufsichtslast**. Sie schaden vielen Sparkassen und insbesondere dem (bisher relativ liberal geführten) Kreditmarkt Deutschland. Die vorgesehenen diskretionären Aufsichtsbefugnisse **widersprechen einer klaren Ordnungspolitik** und führen **interventionistische Züge in das Kreditgeschäft** ein. Die vorgesehenen Änderungen zur Eigenkapitalübereinkunft sind hinsichtlich einer Übernahme in nationales Recht in weiten Teilen abzulehnen.

Die Kreditwirtschaft steht am Scheideweg: soll sie sich an das interventionistische Gängelband der Aufseher anketten lassen und den ersten Schritt zurück zu einer staatlich bevormundeten Kreditlenkung gehen oder die Verantwortlichkeit bei den im Markt agierenden dezentralen Entscheidungsträgern belassen? Ludwig Erhard hätte eine klare Antwort gewusst.