
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zum Konsultationsdokument des Baseler Ausschusses zu „Interest rate risk in the banking book“ vom 8. Juni 2015

Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch gehören zu den zentralen Risiken des Bankgeschäfts. Es ist deshalb richtig, dass die Bankenaufsicht auf eine angemessene Steuerung von Zinsänderungsrisiken achtet. Die aktuelle Niedrigzinsphase führt dies besonders deutlich vor Augen, da mit ihr erhebliche Risiken verbunden sind, wenn die Zinsen und damit zunächst vor allem die Refinanzierungskosten von Instituten wieder steigen.

Die im Konsultationsdokument vorgelegten Vorschläge gehen jedoch leider an einem sinnvollen Umgang mit dieser Problematik vorbei und könnten sogar falsche Impulse für die Institutssteuerung setzen. Zudem gefährden sie die bewährte Praxis der Unternehmensfinanzierung durch langlaufende Festzinskredite. Wir sprechen uns daher gegen die vom Baseler Ausschuss vorgestellten Neuregelungen aus und befürworten stattdessen eine Weiterentwicklung des bisherigen Säule II-Ansatzes zum Umgang mit Zinsänderungsrisiken.

Im Konsultationsdokument werden zwei mögliche Vorgehensweisen zur Diskussion gestellt. Nach der ersten Alternative würden Zinsänderungsrisiken nach einem relativ standardisierten Verfahren erhoben und müssten dann unmittelbar mit regulatorischem Eigenkapital unterlegt werden. Nach der zweiten Alternative würden deutlich weitergehende Vorgaben für die Behandlung dieser Risiken im Rahmen der internen Kapitalüberwachung (ICAAP) gemacht, die dann nach einer Entscheidung der Aufsicht ebenfalls zu zusätzlichen Kapitalvorgaben führen könnten. Zudem soll auch in diesem Fall das standardisierte Modell des Baseler Ausschusses in jedem Fall parallel mit berechnet werden, um der Aufsicht als Vergleichsgröße zu dienen.

Eine automatische Unterlegung von Zinsänderungsrisiken mit Eigenkapital wäre aus verschiedenen, im Folgenden näher ausgeführten Gründen eine Fehlentscheidung mit negativen Folgen für die Unternehmensfinanzierung. Von den beiden vorgestellten Ansätzen wäre aus unserer Sicht daher die zweite Alternative weniger schädlich. Auch damit sind aber erhebliche Bedenken verbunden. Sinnvoll wäre aus unserer Sicht allein die Weiterentwicklung der Vorgaben in Säule II ohne ein parallel zu rechnendes Aufsichtsmodell.

Zinsänderungsrisiken sind markt-, produkt- und kundenspezifisch

Die Vorgabe standardisierter Modelle und Kennziffern zum Umgang mit Zinsänderungsrisiken erfordert, dass diese in sehr verschiedenen Kontexten auf ähnliche Weise auftreten und deshalb nach einheitlichen, aufsichtlich vorgegebenen Methoden und Parametern gesteuert werden können. Tatsächlich sind Zinsänderungsrisiken jedoch extrem heterogen, da sie entscheidend vom Verhalten der Kunden abhängen. Wie schnell schichten Kunden etwa jederzeit kündbare Anlagen um, wenn sie anderswo einen geringen Zinsvorteil erhalten können? Unter welchen Umständen nutzen Kunden implizite oder explizite Optionen, um z.B. eine Anlage vorzeitig zu beenden oder einen Kredit vorzeitig zurückzuzahlen?

Hier unterscheidet sich das tatsächliche Verhalten der Marktteilnehmer – und damit das Risiko – sehr stark danach, welche Kundengruppe in welchem Markt bei welchem Produkt betrachtet wird. Die in der Kreditwirtschaft schon lange in den Instituten etablierten Steuerungsmethoden nutzen dafür das spezifische Wissen des jeweiligen Instituts über seine Kunden. Ein einheitlicher aufsichtlicher Ansatz würde diese Heterogenität jedoch auf wenige vorgegebene Kategorien reduzieren und damit eine sehr viel gröbere und ungenauere Erfassung von Zinsänderungsrisiken darstellen. Genau aus diesem Grund hat der Baseler Ausschuss selbst auch 2004 auf derartige Vorgaben verzichtet und sich stattdessen auf eine Überprüfung des institutsspezifischen Vorgehens im Rahmen der Säule II konzentriert. Selbst die jetzt vorgestellten Modelle greifen in einigen Einzelfragen wieder auf bankspezifische Parameter zurück, weil auch aus der Perspektive des Baseler Ausschusses keine einheitliche Vorgabe bestimmt werden konnte. Die Pauschalisierung überwiegt aber: Da entscheidende Werte und Grenzen fest vorgegeben werden, kann die begrenzte Flexibilität an anderer Stelle die inhärenten Probleme eines zentral vorgegebenen Modells nicht überwinden.

Einheitsmodell kann Fehlsteuerungen verursachen

Würde von aufsichtlicher Seite ein solches verbindliches Modell vorgegeben, könnte dies zu widersprüchlichen Steuerungssignalen und damit letztlich zu Fehlentscheidungen führen. Das aufsichtliche Modell würde die Eigenkapitalunterlegung (im ersten Ansatz) oder zumindest die Gefahr eines Eigenkapitalzuschlags durch die Aufsicht (im zweiten Ansatz) prägen und müsste zwingend von der Bank beachtet werden. Wegen seines pauschalierenden Charakters würde es aber die tatsächlichen Zinsänderungsrisiken selbst im besten Fall nur sehr ungenau abbilden. Auf der anderen Seite würde das institutsspezifische, auf historischen Erfahrungen mit den relevanten Kundengruppen basierende interne Bewertungssystem möglicherweise andere Entscheidungen nahelegen. Ein solcher Widerspruch zwischen regulatorischem und bankinternem

Steuerungssystem birgt stets Gefahren für das Risikomanagement. Zudem besteht die Gefahr, dass das standardisierte aufsichtliche Modell wegen der unmittelbar damit verbundenen Sanktionen im Zweifelsfall Vorrang erhält und damit die Qualität der Steuerung von Zinsänderungsrisiken in vielen Instituten sogar zurückgeht.¹

Wichtige Formen der Unternehmensfinanzierung könnten Schaden nehmen

Würden pauschale Annahmen eines einfachen Standardmodells für alle Institute verbindlich, könnten zudem wichtige Produkte für die Unternehmensfinanzierung Schaden nehmen, obwohl Kreditinstitute in Deutschland in der Vergangenheit erfolgreich mit den damit verbundenen Risiken umgehen konnten und kein Anlass besteht, für die Zukunft etwas anderes zu erwarten. Insbesondere deutet sich an, dass die derzeit diskutierten Standardvorgaben die Bereitschaft von Kunden überschätzen, wegen kleiner Renditegewinne kurzfristig große Umschichtungen vorzunehmen. Zu konservative Vorgaben in diesem Bereich würden einen erheblichen Druck auf Banken ausüben, die Vergabe langfristiger Kredite einzuschränken oder zumindest die feste Zinsbindung bei diesen Geschäften aufzugeben – obwohl das tatsächlich vorhandene Risiko etwa wegen stabiler Bodensätze bei Kundeneinlagen absolut beherrschbar wäre.

Für die Unternehmensfinanzierung, insbesondere in kapitalintensiven Bereichen wie der Industrie, ist die Verfügbarkeit von langfristigen Krediten mit planbaren, fest vorhersehbaren Zinsen aber von großer Bedeutung. Würden diese Instrumente wegfallen, würde die fehlende Planbarkeit zu höheren Risikoauflagen in der Investitionsplanung und damit zu einer weiteren Schwächung der Investitionsneigung privater Unternehmen führen. Gerade die vorgesehene pauschale – und für viele Fälle zu restriktive – Beschränkung der Haltedauer, die für Retaileinlagen unterstellt werden darf, könnte die Möglichkeit zur Vergabe langfristiger Festzinskredite gefährden.

Aufwand und Aussagekraft der vorgesehenen Verfahren stehen nicht im Verhältnis

Ein zusätzliches Problem bei standardisierten Vorgaben liegt darin, dass deren vollständige Umsetzung erhebliche Ressourcen bindet, obwohl der mit dem aufsichtlichen Modell verbundene Erkenntnisgewinn wegen der schematischen Vorgehensweise sehr begrenzt ist.

¹ Neben pauschalierenden Annahmen besteht zudem ebenfalls die Gefahr, dass eine aufsichtliche Standardmethodik wegen der komplexen dahinterstehenden Rechtssetzungsprozesse hinter den sich stets weiter entwickelnden, besten verfügbaren Risikomessmethoden zurückbleibt. So wäre etwa das im Konsultationsdokument vorgesehene Cashflow Bucketing mit festen Laufzeitbändern vielfach ein Rückschritt gegenüber einer exakten Abbildung der relevanten Zeitpunkte in aktuellen internen Verfahren.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Vorschläge des Baseler Ausschusses eine Aufteilung des Zinsänderungsrisikos in vier Teilrisiken vorsehen (parallel gap risk, non-parallel gap risk, basis risk, optionality risk). Eine solche Unterteilung findet bei den in der Praxis bewährten Steuerungsverfahren aber meist nicht statt, da damit ein erheblicher Zusatzaufwand verbunden ist, ohne dass tatsächlich eine bessere Risikosteuerung ermöglicht wird. Eine solche, zwingend vorgegebene Aufteilung würde daher nur unnötige bürokratische Belastungen schaffen.

Ähnliche Probleme treten auch dann auf, wenn – wie in der zweiten vorgeschlagenen Vorgehensweise – zwar grundsätzlich ein internes Modell zur Risikosteuerung genutzt werden kann, zu Vergleichszwecken aber stets auch das Standardmodell parallel berechnet werden muss. Hiermit würde ein ganz erheblicher Aufwand für die Institute einhergehen, während der Vergleich beider Modelle wegen der stark pauschalisierten Betrachtungsweise im Standardmodell kaum inhaltliche Erkenntnisse für eine bessere Risikosteuerung bringen könnte.

Vertrauliche Daten sind gefährdet

Zudem gehen auch die vorgesehenen Offenlegungspflichten bezüglich der ermittelten Zinsänderungsrisiken, der verwendeten Modelle und der relevanten Verhaltensannahmen und Parameter zu Unrecht davon aus, dass Zinsänderungsrisiken vergleichsweise einheitlich auftreten würden und deshalb nur etwas über die Risikostrategie des Instituts aussagen. Tatsächlich beinhalten die entsprechenden Erfahrungswerte, Analyseinstrumente und historisch ermittelten Parameter aber entscheidende produkt-, markt- und kundengruppenspezifische Informationen, die von Kreditinstituten über einen längeren Zeitraum mit erheblichem Ressourceneinsatz ermittelt werden müssen. Es wäre daher sehr problematisch, wenn diese Daten anschließend im Wege der vorgeschriebenen Offenlegung für alle potentiellen Wettbewerber zur Verfügung gestellt werden müssten. Aus unserer Sicht sollte daher nur eine Übermittlung dieser Daten an die Aufsicht, aber keine allgemeine Offenlegungspflicht im Sinne der Säule III für diese sensiblen Informationen vorgesehen werden.

Arbitragemöglichkeiten können auf andere Weise verhindert werden

Die Vorschläge des Baseler Ausschusses zielen unter anderem deshalb auf eine stärker standardisierte Abbildung von Zinsänderungsrisiken, um Arbitragemöglichkeiten durch eine unterschiedliche Behandlung gleicher Vermögenswerte im Anlage- und im Handelsbuch zu verhindern. Dieses Ziel ist berechtigt, kann aber auch mit deutlich geringeren Nebenwirkungen erreicht werden, wie die parallelen Arbeiten der Trading Book Working Group des Baseler Ausschusses zeigen. Dort sind sehr restriktive Anforderungen an eine Umwidmung zwischen

Handels- und Anlagebuch vorgesehen. Zudem soll eine unterschiedliche Eigenkapitalunterlegung nach einem Wechsel zwischen den Büchern ausgeschlossen werden. Der Gefahr einer Regulierungsarbitrage kann auf diesem Weg direkt begegnet werden, ohne Fehlsteuerungen im klassischen Kreditgeschäft auszulösen. Zudem ist die Arbitragegefahr zumindest in der Europäischen Union bei vielen Instituten schon deshalb nicht gegeben, weil sie keine Handelsbuchinstitute sind, auch wenn sie in der EU dennoch die Vorgaben des Baseler Ausschusses einhalten müssen.

Negative volkswirtschaftliche Konsequenzen der Neuregelung zu befürchten

Für das einzelne Kreditinstitut können von zu pauschalen Vorgaben der Aufsicht für den Umgang mit Zinsänderungsrisiken Fehlsteuerungsimpulse ausgehen. Auch darüber hinaus sind die volkswirtschaftlichen Folgen der im Konsultationsdokument vorgestellten Neuregelungen problematisch. Zunächst einmal wird die klare Erwartung kommuniziert, dass die insgesamt benötigte Eigenkapitalunterlegung unter beiden Ansätzen in vielen Fällen deutlich steigen würde – ohne dass überzeugend gezeigt wurde, dass sie im klassischen Firmenkundengeschäft bisher zu niedrig gewesen wäre. Nach der großen Zahl expliziter und impliziter Erhöhungen der Eigenkapitalquoten in den vergangenen Jahren birgt ein weiterer Anstieg eine spürbare Gefahr, zu einer Einschränkung der Kreditvergabe zu führen. Dabei besteht dieses Risiko unabhängig davon, ob ein Institut z.B. wegen seiner Rechtsform nicht ohne Weiteres neues Eigenkapital aufnehmen kann und daher im Ernstfall die Kreditvergabe direkt rationieren muss, oder ob der steigende Eigenkapitalbedarf sich in höheren Kreditkosten niederschlägt, die dann in einem zweiten Schritt zu geringerer Kreditvergabe führen. In jedem Fall würde spätestens dann, wenn das allgemeine Zinsniveau wieder steigt, die Investitionstätigkeit der Unternehmen und damit das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft beeinträchtigt.

Zudem muss aus gesamtwirtschaftlicher Sicht beachtet werden, dass die mit sinnvollen langfristigen Investitionen verbundenen Risiken nicht ausgeschaltet, sondern umverteilt werden. Erhält ein Unternehmen für eine langfristige Investition z.B. in Anlagen und Maschinen nur noch einen variabel verzinsten oder kurz laufenden Kredit, wird das Zinsänderungs- und ggf. auch das Anschlussfinanzierungsrisiko nur von der Bank auf das Unternehmen übertragen. Zwar ist verständlich, dass Bankaufseher sich zunächst in erster Linie um die Risiken im Bankensektor Gedanken machen. Eine solche Übertragung ist volkswirtschaftlich insgesamt aber problematisch, da Banken über deutlich mehr Möglichkeiten und spezifischere Expertise zur Steuerung derartiger Risiken verfügen. Eine stärkere Belastung der investierenden Unternehmen mit

Finanzierungsrisiken führt deshalb kollektiv aller Voraussicht nach zu höheren Gesamtkosten und Beeinträchtigungen bei der Investitionstätigkeit.²

Aufsichtliche Kontrolle der institutsspezifischen Risikosteuerung bleibt der einzige erfolgversprechende Weg

Die bisherige Praxis, die internen Kontrollverfahren der Banken im Einzelfall durch die Bankaufsicht im Rahmen der Säule II überprüfen zu lassen, ist aufwändig. Zudem erfordert sie international ein gegenseitiges Vertrauen zwischen den Aufsichtsbehörden, da die Regeleinhaltung nicht leicht von außen anhand einfacher Kennzahlen überwacht werden kann. Dennoch führt an diesem Ansatz kein Weg vorbei, denn nur so kann die angemessene Steuerung von Zinsänderungsrisiken überwacht und zugleich das hohe Maß an Produkt-, Markt- und Kundengruppenspezifität von Zinsänderungsrisiken ausreichend beachtet werden. Wir befürworten daher auch für die Zukunft weiterhin eine klare Verankerung der Überwachung von Zinsänderungsrisiken im aufsichtlichen Überprüfungsprozess nach Säule II, die nicht durch pauschalisierende Parametervorgaben, ein parallel zu rechnendes Aufsichtsmodell o.ä. verwässert werden sollte.

Ansprechpartner:

Dr. Tim Gemkow, gemkow.tim@dihk.de

² Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass die Umsetzung der G20-Agenda zur Derivateregulierung (in Europa insbesondere durch EMIR) die Bedingungen zum Einsatz von Absicherungsgeschäften immer schwieriger gestaltet, so dass es auch deutlich komplexer und teurer wird, als Unternehmen Risiken einer variablen Finanzierung nachträglich durch ein separates Geschäft abzusichern.