

**Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertages
zur Neuen Baseler Eigenkapitalvereinbarung
Drittes Konsultationspapier (CP 3)
des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht
vom 29. April 2003**

*Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht veröffentlichte am 29. April 2003 sein drittes Konsultationspapier (CP 3) zur Neuen Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II). Bei der Abfassung dieses abschließenden Konsultationspapiers sind sowohl Anmerkungen aus der vorangegangenen Konsultationsrunde als auch die Ergebnisse der jüngsten Quantitativen Auswirkungsstudie (QIS 3) eingeflossen. Auf Basis der Anmerkungen zum CP 3 soll nun bis zum vierten Quartal 2003 die Konzeptionsphase des Neuen Baseler Akkords zum Abschluss gebracht werden. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) bezieht zum vorliegenden Dritten Konsultationspapier des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht Stellung.**

Die Organisation der Industrie- und Handelskammern befürwortet das der Neuen Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) zugrundeliegende Prinzip, die Eigenkapitalanforderungen an Kreditinstitute nicht mehr pauschal anzusetzen, sondern am Ausfallrisiko ihrer Kreditforderungen zu orientieren. Das Anliegen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, auf diese Weise einen institutionellen Beitrag zur Stabilisierung des Finanzsystems zu leisten, wird von der IHK-Organisation unterstützt. Ausnahmetatbestände vom Prinzip der strikten Risikoorientierung befürwortet der DIHK nur, soweit sie dem Stabilisierungsgedanken nicht zuwiderlaufen.

Zudem muss der zusätzliche Aufwand für die kreditgebende und die kreditnehmende Wirtschaft infolge des neuen Regelwerks in möglichst engen Grenzen gehalten werden. Mit Blick auf die zu erwartenden bürokratischen Anforderungen – insbesondere für kleine Kreditinstitute – kritisiert der DIHK den **viel zu hohen Komplexitätsgrad** des nunmehr vorgelegten CP 3, der sich insbesondere auf zahlreiche Einzelregelungen gründet. Der DIHK fordert den Ausschuss auf, für die Endfassung der Eigenkapitalvereinbarung den Regelungsumfang deutlich zu reduzieren und so die Handhabbarkeit der Vorschriften für alle Kreditinstitute zu verbessern.

Die vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht in das Konsultationspapier aufgenommenen Erleichterungen für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) treffen jedoch insgesamt auf die Zustimmung der IHK-Organisation. Die größten Fortschritte im Vergleich zum Zweiten Konsultationspapier sehen wir bei

- der Möglichkeit, KMU-Kredite bis zu einer Höhe von 1 Mio. € den Verbindlichkeiten im **Retail-Segment** zuzuordnen und bei der Eigenkapitalbemessung mit reduzierten Risikogewichten zu versehen. Eine solche Ausnahmeregelung wird dadurch gerechtfertigt, dass mit der Bündelung der Kredite an verschiedene Kreditnehmer geringer Größe das Gesamtrisiko vermindert wird.
- den **größenabhängigen Abschlägen bei der Risikogewichtung** für mittelständische Unternehmen bis 50 Mio. € Jahresumsatz im IRB-Ratingansatz.
- dem Wahlrecht für die nationale Bankenaufsicht, bei **Krediten mit längerer Laufzeit** auf Zuschläge bei der Eigenkapitalunterlegungspflicht zu verzichten. Der

* Die Angabe von Textziffern (Tz.) bezieht sich auf die deutschsprachige Übersetzung des 3. Konsultationspapiers durch die Deutsche Bundesbank.

DIHK fordert die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) auf, die ihr im CP 3 eingeräumte Option im Interesse der kreditnehmenden Unternehmen in Deutschland auszuüben.

Für die abschließende Gestaltung der Baseler Eigenkapitalvereinbarung ergeben sich aus Sicht des DIHK folgende Forderungen:

1. Kriterien zur Retail-Behandlung von Unternehmenskrediten verdeutlichen

Die Zuordnung eines Unternehmenskredits zum **Retail-Portfolio** richtet sich u.a.

- a) nach dem Kreditnehmerkriterium „Kleinunternehmen“ (Tz. 44; Tz. 199a) bzw.
- b) nach dem Produktkriterium „Kredite an sowie Kreditlinien für kleine Unternehmen“ (Tz. 44; Tz. 199a).

Eine klare Abgrenzung beider Unternehmensklassen findet sich im CP 3 jedoch nicht. Es sollte daher in der Basler Eigenkapitalvereinbarung zweifelsfrei definiert werden, welche Unternehmen als „Kleinunternehmen“ bzw. „kleine Unternehmen“ betrachtet werden können. Eine Anlehnung an die KMU-Definition der Europäischen Union (Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003: bis zu 49 Beschäftigte und Jahresumsatz/Bilanzsumme bis zu 10 Mio. €) wäre hierbei denkbar.

Ein **Granularitätskriterium** (Tz. 44) soll im Standardansatz eine angemessene Diversifizierung des Retail-Portfolios sicherstellen und so die geminderte Risikogewichtung der in diesem Portfolio befindlichen Kredite rechtfertigen. Die Aufsichtsbehörde kann hierzu verfügen, dass die zusammengefassten Kredite eines einzelnen Schuldners maximal 0,2 Prozent des Retail-Portfolios betragen dürfen. Entgegen den Ankündigungen des Baseler Ausschusses, dieses umstrittene Kriterium gänzlich zu beseitigen, findet es sich nun im CP 3 als Option/Beispiel für ein im Übrigen unbestimmtes Granularitätskriterium wieder. Der DIHK hält die Sicherstellung der Granularität des Retail-Portfolios zwar insgesamt für systemkonform, befürchtet aber bei Anwendung der 0,2-Prozent-Grenze Wettbewerbsnachteile für kleine Kreditinstitute. Der Baseler Ausschuss sollte diese Grenze zur Gewährleistung der Risikodiversifikation daher aus dem Regeltext entfernen und den Aufsichtsbehörden stattdessen wettbewerbsneutrale Kriterien (z.B. die Unternehmensgröße) empfehlen.

2. Möglichkeiten zum Partial Use der Ratingansätze ausweiten

Da die Investition in den IRB-Ansatz für viele kleine bzw. mittlere Institute nur für einzelne Kreditnehmerportfolios (z.B. Staaten, Banken oder Unternehmen) betriebswirtschaftlich lohnend ist, sollte der generelle Zwang zu einer durchgängigen Anwendung interner Ratingverfahren fallengelassen werden. Die Wahl zwischen Standard- und IRB-Ansatz sollte vielmehr für jedes Teilportfolio möglich sein (**Partial Use**, Tz. 225 ff.). Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich der Übergang vom Standardansatz zum IRB-Ansatz erheblich verzögert und auf Kreditinstitute sowie mittelständische Firmenkunden höhere Kosten zukommen. Die Europäische Union geht hier in ihrem Richtlinienentwurf bereits weiter als der Baseler Ausschuss: Sie will den *partial use* zumindest für Staaten- und Bankenforderungen zulassen.

3. Anerkennungsfähige Sicherheiten klar definieren

Aus dem Text des Konsultationspapiers geht nicht zweifelsfrei hervor, ob auch **Bürgschaften**, die in Form von **Kreditgarantien** oder **Ausfallbürgschaften** von Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft gewährt werden, unter die Definition der risikomindernden „Garantien“ (Tz. 111, Tz. 160 f., Tz. 445 f.) fallen. Da Bürgschaften für

den Kreditgeber das Risiko eines Forderungsausfalls erheblich vermindern und in Deutschland insbesondere für Existenzgründer bedeutsam sind, sollten sie explizit als legitime Maßnahme zur Kreditrisikominderung anerkannt werden. Im Text sollte eine entsprechende definitorische Klarstellung erfolgen. Allgemein dürfen die Kriterien für Garantien (Tz. 111, Tz. 446) nicht zu eng gefasst werden, damit die risikomindernden Wirkungen von Bürgschaften bei der Risikoeinstufung von Krediten berücksichtigt werden können. Zudem sollten auch Rückkaufwerte von **Lebensversicherungen** generell als risikomindernde Garantien anrechenbar sein.

Forderungen aus Lieferungen und Leistungen sowie **dingliche Sicherheiten** können im Standardansatz – anders als in den IRB-Ansätzen – nicht zur Risikominderung herangezogen werden. Da von einer hohen Zahl kleiner Kreditinstitute auszugehen ist, die ihre Firmenkunden zunächst nach dem Standardansatz raten werden, sollten diese banküblichen Sicherheiten auch im Standardansatz anerkannt werden.

Die im CP 3 gegenüber dem CP 2 vorgenommene **Ausweitung des Kreises anerkennungsfähiger Sicherheiten** bewertet der DIHK insgesamt positiv. Es sollte vom Baseler Ausschuss allerdings bald eine verbindliche **Zusammenstellung** aller Möglichkeiten zur Kreditrisikominderung vorgelegt werden, die im Sinne der Eigenkapitalvereinbarung bei der Ermittlung der Kapitalanforderungen berücksichtigt werden können.

4. Definition des Kreditausfalls in der Verantwortung der Banken belassen

Das CP 3 sieht gesonderte Risikogewichtungen für ausstehende Kreditforderungen vor, sobald eines von zwei **Ausfallkriterien** erfüllt ist:

- a) Die Bank stellt fest, dass der Schuldner seinen Kreditverpflichtungen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nachkommen wird (Tz. 414).
- b) Eine wesentliche Verbindlichkeit eines Schuldners gegenüber dem Institut ist mehr als 90 (in Ausnahmen: 180) Tage in Verzug (Tz. 48, Tz. 414, Tz. 421).

Mit dieser zweiten – gegenüber der in Deutschland üblichen Ausfalldefinition für die Bildung einer Einzelwertberichtigung – sehr frühzeitigen Orientierung am Verzugsstatus genügt die Ausfalldefinition des CP 3 nicht den praktischen Erfordernissen im Kreditgeschäft. So zeigt eine kurzfristige Limitüberziehung oder eine Zahlungsaussetzung infolge eines Rechtsstreits noch nicht zwingend die Zahlungsunfähigkeit des Kunden an. Das tatsächliche Risiko eines Kreditausfalls dürfte bei Anwendung des 90-Tage-Kriteriums vielmehr i.d.R. überzeichnet werden. Sachgerecht wäre es daher, die **Feststellung eines Kreditausfalls ausschließlich dem Kreditinstitut** zu übertragen – und das Verzugskriterium folglich aus der Tz. 414 der Eigenkapitalvereinbarung zu streichen.

5. Forderungsverbriefungen gegenüber Krediten nicht benachteiligen

Die im CP 3 vorgesehene komplizierte Behandlung von **Forderungsverbriefungen** im IRB-Ansatz (Tz. 501 ff.) birgt die Gefahr, dass für verbrieftete Forderungen von allen an der Transaktion beteiligten Banken in der Summe mehr Eigenkapital vorzuhalten ist als für unverbrieftete Forderungen. Da sich durch den Verbriefungsvorgang jedoch der zugrunde liegende Risikogehalt nicht verändert, widerspräche ein solches Ergebnis dem systematischen Ansatz der Baseler Vorschriften und würde die Risikodiversifizierung für Kreditinstitute erheblich erschweren. Der Ausschuss muss daher sicherstellen, dass es zu einem solchen Ergebnis generell nicht kommen kann.

Die Risikogewichtung von Forderungsverbriefungen sollte sich vielmehr an den aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalunterlegungsvorschriften für Kredite orientieren.

6. Risikogewichtung bei Beteiligungen prüfen

Bei der Behandlung von **Beteiligungen** (Tz. 310 ff.) sollte die Angemessenheit der im CP 3 vorgesehenen Risikogewichte überprüft werden. Überhöhte Risikozuschläge für Beteiligungen sind vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der Kapitalbeteiligung für die Unternehmensfinanzierung unbedingt zu vermeiden. Dem geringeren Gesamtrisiko von Beteiligungspools eines Kreditinstituts sollte analog zum Retail-Portfolio bei Krediten adäquat Rechnung getragen werden: Das Risikogewicht gebündelter Einzelrisiken aus vielen kleinen Beteiligungen sollte gegenüber einzelnen volumenstarken Beteiligungsengagements abgesenkt werden.

7. Operationelle Risiken: Versicherungsschutz anerkennen. Indikatoren prüfen

Im Bereich **operationeller Risiken** berücksichtigt das CP 3 versicherungstechnische Absicherungen der Kreditinstitute gegen solche spezifischen Risiken ausschließlich im Ambitionierten Messansatz (AMA) – mit einer Limitierung auf 20 Prozent der gesamten Eigenkapitalanforderungen für operationelle Risiken (Tz. 637 ff.). Privater **Versicherungsschutz** unterstützt jedoch die Intention des Baseler Ausschusses, die Folgen betriebsbedingter Fehler für den Finanzsektor gering zu halten. Insofern ist es unverständlich, wieso im CP 3 nicht in allen vorgesehenen Ansätzen (Basisindikator-, Standard- sowie Ambitionierter Messansatz) eine umfassende Anerkennung privater Versicherung zugelassen wird, sofern die Qualität der Absicherung unzweifelhaft ist.

Zudem stellt der **Bruttoertrag** als Rechenbasis zur Ermittlung der Eigenkapitalunterlegung für operationelle Risiken (Tz. 612 f., 616) einen ungeeigneten Indikator dar, da kein Zusammenhang mit den Risiken besteht. Erfolgreiche Kreditinstitute mit einem entsprechend hohen Bruttoertrag werden durch diese Methodik mit höheren Kapitalanforderungen für operationelle Risiken konfrontiert, ohne dass sie ein höheres Risiko zu verzeichnen haben. Die im alternativen Standardansatz (ASA, Tz. 615, Fußnote 91) für operationelle Risiken geplante Anbindung der Eigenkapitalpflicht an die Höhe des **Kreditvolumens** steht ebenfalls in keinem Zusammenhang mit operationellen Risiken. Der Ausschuss sollte hier zunächst geeignete Kriterien entwickeln, die operationelle Risiken zutreffend abbilden können.

8. Institutionelle Begrenzung der Kapitalentlastungen beseitigen

Die im CP 3 vorgesehene relative **Begrenzung der maximalen Kapitalentlastungen** auf 10 Prozent im ersten und 20 Prozent im zweiten Jahr nach Implementation der Basel-II-Regelungen (Tz. 23) – jeweils bezogen auf die Basel-I-Regelungen – ist sachlich in keiner Weise gerechtfertigt. Dennoch zieht der Ausschuss sogar eine zeitliche Verlängerung dieser Limitierung in Betracht. Nach Auffassung der IHK-Organisation sollte die Begrenzung ersatzlos entfallen. Ansonsten droht der Anreiz für ein effektives Risikomanagement für Kreditinstitute – eines der fundamentalen Ziele von Basel II – zu stark eingeschränkt zu werden. Kleine Institute, die gemäß den Ergebnissen der QIS 3 aufgrund eines umfassenden Retailgeschäfts weitergehende Kapitalentlastungen realisieren könnten, würden benachteiligt. Ein Überwechseln vom Standardansatz in ein internes Ratingsystem würde so insbesondere für die Mehrzahl der kleinen Banken und Sparkassen unattraktiv. Die Finanzierung mittelständischer Unternehmen, die zu einem nicht unerheblichen Teil durch solche

kleinen Finanzinstitute bewerkstelligt wird, wäre infolge einer solchen unplausiblen Regelung beeinträchtigt.

Die in Säule II des Basel-II-Konzeptes (Aufsichtliches Überprüfungsverfahren, Tz. 677 ff.) definierte umfassende Überwachungsfunktion der Bankenaufsicht lässt zusätzliche institutionelle Grenzziehungen in Säule I ohnehin obsolet erscheinen.

9. Prozyklizität analysieren, numerische Grenzen dynamisieren

Die systembedingten **prozyklischen Wirkungen** des Basel-II-Regelwerks auf den Konjunkturverlauf wurden durch die QIS 3 bestätigt. Aus Sicht des DIHK müssen diese Effekte unbedingt weiter untersucht und nach Möglichkeit durch geeignete Maßnahmen „abgefedert“ werden. In diesem Zusammenhang ergeht die Forderung an den Baseler Ausschuss, der QIS 3 möglichst bald weitere periodisch stattfindende Auswirkungsstudien folgen zu lassen

Basel II sollte generell einer sinnvollen Regelung zur **Weiterentwicklung** unterworfen werden. Insbesondere muss mit Blick auf Inflation und Wirtschaftswachstum eine regelmäßige Überprüfung der numerischen Grenzen (z.B. des Retail-Kriteriums) auf ihre Angemessenheit stattfinden. Gegebenenfalls sollten solche Grenzen bereits im Regeltext mit einer Dynamisierung/Indexierung ausgestattet werden.

10. Bürokratieanforderungen weiter reduzieren

Seit Beginn der Diskussionen um Basel II drängt der DIHK auf eine Minimierung der mit der Umsetzung des Regelwerks verbundenen **bürokratischen Belastungen** für die kreditgebende Wirtschaft. Die hohe Komplexität des CP 3 lässt Zweifel an der einfachen Handhabbarkeit der geplanten Eigenkapitalvereinbarung aufkommen. Der Ausschuss sollte daher in den finalen Beratungen alle Möglichkeiten prüfen, um die Ressourcenanforderungen an Kreditinstitute – und damit die Kostenbelastung für die Kreditnehmer – weiter substanziell einzudämmen.

- a) Der Baseler Ausschuss sollte insbesondere die **Offenlegungspflichten** für Kreditinstitute in hierfür geeigneten Bereichen lockern, um für kleine regionale Bankhäuser die mit der Überprüfung entstehenden Ressourcenbelastungen zu mindern. Um den bürokratischen Aufwand im Zusammenhang mit den Eigenkapitalvorschriften einzudämmen, sollte z.B. vom Baseler Ausschuss die von der EU beabsichtigte Ausweitung der Veröffentlichungsfrequenz von einem halben Jahr (derzeit noch im CP 3 als Regelfall vorgesehen, Tz. 767) auf ein Jahr aufgegriffen werden.
- b) Das Ausmaß der von den Kreditinstituten für die Anwendung der IRB-Ansätze geforderten **Datenhistorien** unterscheidet sich je nach zu schätzendem Risikoparameter. So gilt z.B., dass Banken zur Zulassung für den IRB-Ansatz dreijährige Erfahrung mit internen Ratings nachweisen müssen (Tz. 407 und 233). Zur Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit (PD) von Krediten an Staaten, Unternehmen und Banken muss eine Bank jedoch auf fünfjährige Datenreihen zurückgreifen (Tz. 233), während sich Schätzungen des erwarteten Verlustes bei Ausfall (LGD) auf eine siebenjährige Datenhistorie beziehen müssen (Tz. 434 und 440). Mit Blick auf den hohen bürokratischen Aufwand für die Kreditinstitute ist hier eine Vereinheitlichung der offenbar willkürlich gegriffenen Zeiträume geboten.