



ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS



Stellungnahme

**zum dritten Konsultationspapier des
Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht
zur Reform der Eigenkapitalvorschriften
von Banken und Wertpapierfirmen**

Stand: Juli 2003

Seite 2 der Stellungnahme zum dritten Konsultationspapier des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Reform der Eigenkapitalvorschriften von Banken und Wertpapierfirmen

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks unterstützt auch weiterhin die grundlegenden Ziele des Neuen Baseler Akkords, weil sowohl die Gewährleistung der Stabilität des internationalen Finanzsystems als auch der Schutz der bei Banken angelegten Kundengelder es erfordern, Aufsichtsregeln zu formulieren, die den wirklichen Risikogehalt von Bankgeschäften adäquat widerspiegeln. Gleichwohl dürfen die angestrebten Neuregelungen nicht per se zu Lasten kleiner und mittelständischer Handwerksunternehmen gehen, deren Finanzierungsmöglichkeiten sich seit Jahren ohnehin kontinuierlich verschlechtern.

Das am 29. April 2003 veröffentlichte Konsultationspapier des Baseler Ausschusses weist zwar gegenüber dem zweiten Konsultationspapier einige Verbesserungen auf, aus Sicht des Zentralverbands des Deutschen Handwerks sind aber längst nicht alle noch offenen Probleme zufriedenstellend gelöst.

Obergrenzen für Kapitalentlastungen

Der Baseler Ausschuss beabsichtigt, eine Obergrenze für mögliche Kapitalentlastungen einzuführen. Demnach sollen die gesamten Eigenkapitalanforderungen einer Bank im ersten Jahr nach Einführung der neuen Regelungen nicht unter 90 %, im zweiten nicht unter 80 % der derzeitigen Eigenkapitalanforderungen sinken dürfen. Der Ausschuss behält sich dabei vor, diese Begrenzung auch in folgenden Jahren fortzuführen.

Eine solche Regelung würde zum Einen die Anreize zum Übergang auf weiter entwickelte Verfahren der Risikomessung und somit zur Verbesserung des Risikomanagements verringern. Sie birgt zum anderen die Gefahr, gegen das Ziel, die Risikogerechtigkeit der Kapitalanforderung zu erhöhen, zu verstoßen. So würden beispielsweise bei Banken mit einem sehr risikoarmen Portfolio, die ohne die Begrenzung unter Basel II im Vergleich zum Status Quo eine erhebliche Verringerung der Eigenkapitalanforderung erreichen könnten, die Eigenkapitalanforderungen das tatsächliche Risiko deutlich überzeichnen.

Um die Gefahr eines unerwünscht starken Absinkens des Gesamtkapitals der Banken zu bannen, reicht es unseres Erachtens aus, die Auswirkungen von Basel II vor der erstmaligen Anwendung im Rahmen laufend durchgeführter quantitativer Wirkungsstudien sowie der für die so genannten „Parallel use“-Periode 2006 vorgesehenen Doppelrechnungen zu analysieren. Eventuelle Anpassungen sollen auf der Grundlage dieser Ergebnisse vorgenommen werden. Auf die Einführung der Untergrenze sollte jedoch verzichtet werden.

Behandlung von Retailforderungen im IRB-Ansatz

Im auf internen Ratings basierenden Ansatz (IRB) können Kredite an kleine Unternehmen dem Retailportfolio zugeordnet werden, wenn das Gesamtengagement max. 1 Mio. € beträgt. Kredite, die im Rahmen des Retailportfolios behandelt werden, unterliegen einer vergleichsweise niedrigen Eigenkapitalunterlegungspflicht. Voraussetzung ist jedoch nach wie vor, dass auch die Engagements an kleine Unternehmen bankintern über einen längeren Zeitraum einheitlich und in gleicher Weise wie Privatkundenkredite behandelt werden (sog. Use test).

Aus Sicht des ZDH ist dies ein völlig falscher Ansatz. Denn damit wird der Anreiz geschaffen, kleine Unternehmen als Kreditnehmer schlechter zu behandeln (z.B. keine qualifizierte, auf die Bedürfnisse kleiner Unternehmen abgestimmte, Beratung), nur um sie letztendlich in das Retailportfolio aufnehmen zu können. Neben der mangelnden Beratungsleistung für die kleinen Unternehmen besteht hier auch die Gefahr, dass Risiken nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden. Es muss möglich sein, dass auch kleine Unternehmen als Kreditnehmer sowie deren Engagements intensiv betreut werden und trotzdem in das Retailportfolio integriert werden können. Statt des sog. „Use test“ sollten ausschließlich Größenkriterien (wie Kredithöhe und Umsatzhöhe) zur Eingliederung in das Retailportfolio herangezogen werden. Denn das besondere Risiko von Krediten an mittelständische Unternehmen – welches den Einbezug in den Retailansatz rechtfertigt – ergibt sich vor allem aus der Größe der Kreditnehmer bzw. der Kredite, nicht jedoch aus dem verwendeten Risikomanagementverfahren.

Zudem müssen Banken für Retailforderungen die Risikoparameter Ausfallwahrscheinlichkeit (PD), Ausfallquote (LGD) und Verlust bei Ausfall (EAD) selbst bestimmen. Hier wird nicht zwischen einem Basis- und einem fortgeschrittenen Ansatz unterschieden. Auch Banken, die lediglich den Basisansatz verfolgen und denen damit die LGD und die EAD von den Aufsichtsbehörden vorgegeben werden, müssen demzufolge in der Lage sein, diese selbst zu ermitteln.

Auch wenn zur Ermittlung der LGD bzw. EAD im Retailansatz bereits vereinfachte Berechnungsmöglichkeiten vorgesehen sind (z.B. Poolrechnungen), muss explizit sichergestellt werden, dass auch kleine Regionalbanken ohne Mehraufwand in der Lage sein werden, diese Vorgaben zu erfüllen.

Behandlung von Retailforderungen im Standardansatz

Aus Sicht des ZDH weiterhin unbefriedigend sind die Regelungen zur möglichen Integration von Forderungen an kleine Unternehmen in den Retailbereich. So wird zwar einerseits als Obergrenze ein maximales Kreditengagement von 1 Mio. € angegeben. Zusätzlich ist jedoch gefordert, dass die Aufsichtsbehörde von der angemessenen Diversifizierung des Retailportfolios überzeugt sein muss, damit ein reduziertes Risikogewicht von 75 % angesetzt werden kann. Als Möglichkeit, eine angemessene Streuung zu erzielen, wird – wie bereits im zweiten Konsultationspapier - das Granularitätskriterium in Höhe von 0,2 % herangezogen.

Aus Sicht des ZDH sollten auch im Standardansatz neben der Kredithöhe ausschließlich auf die Unternehmensgröße bezugnehmende Kriterien zur Abgrenzung herangezogen werden. Die Begrenzung eines Einzelengagements von 0,2 % bezogen auf das Gesamtretailportfolio benachteiligt kleine regionale Institute, also genau die Institute, die eventuell den Standardansatz wählen werden. Denn nur wenn das Retailportfolio eines Instituts 500 Mio. € beträgt, könnten wirklich Kreditengagements bis zu 1 Mio. € in das Retailportfolio einbezogen werden. Nach Angaben der deutschen Genossenschaftsbanken wird aber die Obergrenze eines in das Retailportfolio einzugliedernden Kreditengagements auf Grund der Größenstruktur dieser Institute lediglich bei ca. 300 T€ liegen können. Somit wird die Einbeziehung von Krediten an kleinere und mittelständische Unternehmen in das Retailportfolio erheblich erschwert bzw. für die Praxis nahezu bedeutungslos.

Übergangsfristen vom Standard- zum IRB-Ansatz

Ebenfalls kritisch aus Sicht des ZDH ist die Regelung, dass Banken, die den bank-internen Ratingansatz wählen, diesen mittelfristig auf alle Geschäftsbereiche und Kundensegmente anwenden müssen.

Der ZDH fordert eine Zulassung des „permanent partial use“, also eine dauerhafte Anwendung unterschiedlicher Ratingansätze für verschiedene Teile eines Kreditportfolios.

Notwendig ist die Aufnahme des „permanent partial use“ u.a., weil die Sparkassen - als Hauptfinanzierer des Handwerks - zur Refinanzierung ihres Mittelstandskreditgeschäftes auf die Landesbanken angewiesen sind. Acht von 13 Landesbanken sind international tätig. Damit wären sie gezwungen, ein eigenes Bankenratingsystem aufzubauen. Proberechnungen der Sparkassenorganisation ergaben, dass sich die Refinanzierung der Sparkassen in diesem Fall verteuert, was zwangsläufig zu steigenden Konditionen im Kredit- und Förderkreditgeschäft für den Mittelstand führen würde.

Bewertung von Sicherheiten

Positiv wird bewertet, dass der Umfang der anererkennungsfähigen Sicherheiten ausgeweitet wurde. Allerdings sind u.E. die in Deutschland üblichen Bürgschaften der Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft, wie z.B. Kreditgarantien oder Ausfallbürgschaften, nicht angemessen berücksichtigt worden. Im aktuellen Konsultationspapier ist diesbezüglich lediglich von Garantien die Rede, deren Definition nicht zwangsläufig mit der Definition von Bürgschaften gleichzusetzen ist. So werden Garantien beschrieben als „unmittelbar, ausdrücklich unwiderruflich und unbedingt“.

Die in Deutschland üblichen Bundes- und Landesbürgschaften sowie die Rückbürgschaften sind jedoch weder „unwiderruflich“ noch „unbedingt“. Der Widerruf ist gesetzlich zugelassen, was aber nicht den Wert der Bürgschaft schmälert. Denn auch wenn der Bürgschaftsgeber eine Bürgschaft widerrufen würde, kann diese trotzdem wirtschaftlich in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus sind Bürgschaften an Vertraginhalte gebunden und damit nicht „unbedingt“.

Vor diesem Hintergrund ist dafür Sorge zu tragen, dass neben den Garantien auch Bürgschaften als risikomindernde Sicherheiten anerkannt und die Definition der Garantien entsprechend angepasst werden.

Problematisch erscheinen weiterhin auch die unterschiedlichen Methoden zur Berücksichtigung von finanziellen und physischen Sicherheiten bei der Ermittlung der Risikoaktiva. Die unterschiedliche Behandlung erhöht nicht nur die Komplexität des IRB-Ansatzes, sie führt vor allem zu deutlichen Unterschieden in der eigenkapitalreduzierenden Wirkung von Sachsicherheiten auf der einen und Finanzsicherheiten auf der anderen Seite.

Während die Banken bei finanziellen Sicherheiten bei einer ausreichend hohen Besicherung in der Lage sind, ihre Eigenkapitalanforderungen auf Null zu reduzieren, sind die Möglichkeiten einer Entlastung bei Sachsicherheiten von vornherein be-

grenzt. Dies ist insbesondere bei Grundpfandrechten nicht gerechtfertigt. Bei beiden Sicherheitenarten handelt es sich um Werte, an denen die Bank im Falle eines Zahlungsverzugs ein Verwertungsrecht eingeräumt bekommt. Die zweifellos unterschiedliche Liquidierbarkeit der Sicherungsinstrumente rechtfertigt allenfalls unterschiedliche Sicherheitsabschläge (Haircuts), nicht jedoch unterschiedliche Methoden zur Berechnung der Sicherungswirkung der unterschiedlichen Sicherheitenarten.

Prozyklizität

Die Ergebnisse der am 05. Mai 2003 veröffentlichten Auswirkungsstudie (QIS 3) sind u.E. nur bedingt aussagefähig. Denn für die Erhebung der Daten in den teilnehmenden Banken konnten einige, für die Höhe der Gesamtkapitalanforderung maßgebliche, Momente nicht angemessen berücksichtigt werden. Dies betrifft u.a. die volle Anwendung der Baseler Ausfalldefinition sowie die Anrechnung von Kreditrisikominderungstechniken.

Deshalb besteht aus Sicht des ZDH die Notwendigkeit, dass Basel II auch nach der für Herbst d.J. avisierten Finalisierung für Anpassungen offen bleibt. Auch sind die Durchführung weitere Auswirkungsstudien sowie die Sicherstellung einer international einheitlichen Qualität der erhobenen Daten unverzichtbar.

Unbedingt kritisch sieht der ZDH die mit der QIS 3 nachgewiesene Prozyklizität von Basel II. So werden Kreditrisiken im wirtschaftlichen Abschwung typischerweise ansteigen. Steigende Ausfallwahrscheinlichkeiten führen zu einem Anstieg der Eigenkapitalunterlegung für herausgelegte Kredite. Zudem werden die Kreditinstitute ihr Kreditengagement zusätzlich einschränken, was die Rezession noch verschärfen könnte.

Aus Sicht des ZDH ist es daher erforderlich, diese Effekte weiter zu analysieren. Darüber hinaus sollte der Baseler Ausschuss im Rahmen der 3. Konsultationsphase einen Gedankenaustausch über mögliche Regelungen zur Dämpfung der prozyklischen Wirkungen der neuen Eigenkapitalübereinkunft eröffnen.