

ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN
DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN • VERBAND DEUTSCHER HYPOTHEKENBANKEN E.V. BERLIN
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN

Berlin, den 31. Januar 2003

Anpassungsbedarf Basel II

Bei der Revision der Baseler Eigenkapitalübereinkunft sind wichtige Verbesserungen erzielt worden. Um eine insgesamt sachgerechte Lösung sicherzustellen, ist es jedoch notwendig, insbesondere in den unten angeführten Punkten weitere Verbesserungen zu erzielen. Zu einer umfassenderen Abschätzung der Baseler Vorschläge müssen darüber hinaus die Ergebnisse der Dritten Quantitativen Auswirkungsstudie des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (QIS 3) abgewartet werden. Wir behalten uns insofern weitergehende Stellungnahmen ausdrücklich vor.

Gesamtkapitalanforderungen

Der Baseler Ausschuss beabsichtigt, eine Obergrenze für mögliche Kapitalentlastungen einzuführen. Hiernach sollen die gesamten Eigenkapitalanforderungen einer Bank im ersten Jahr nach Einführung der neuen Regeln 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 Kapitalanforderungen 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 Eigenkapitalanforderungen erreichen könnten, durch die Einführung des Floors die Eigenkapitalanforderungen unter Umständen 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 zu analysieren, wie dies im Rahmen der geplanten - laufend durchgeführten - quantitativen Auswirkungsstudien sowie der für die so genannte „Parallel Use“-Periode 2006 vorgesehenen Doppelrechnungen geplant ist. Eventuelle Anpassungen sollten auf der Grundlage dieser Ergebnisse vorgenommen werden. Auf die Einführung der Untergrenze sollte jedoch verzichtet werden.

Partial Use

Um den Instituten Anreize für ein „Hineinwachsen“ in komplexere bankaufsichtliche Methoden zu geben, sind angemessene Möglichkeiten für eine partielle Anwendung der Verfahren erforderlich. Dies gilt sowohl für den Kreditrisikobereich als auch für den Bereich „Operationeller Risiken“. Es sollte in das Ermessen national wie international tätiger Institute gestellt werden, klar abgegrenzte Bereiche dauerhaft von der Anwendung des internen Ratingansatzes bzw. des Advanced-Measurement-Approaches auszunehmen. Notwendig ist die Möglichkeit zur Ausnahme

- bestimmter Teilportfolios (z. B. Staaten oder Banken) oder Sicherheiten (z. B. teilweise Anerkennung eigener LGD-Schätzungen) im Kreditrisikobereich bzw. bestimmter Geschäftsfelder im Bereich des operationellen Risikos,
- rechtlich selbständiger Einheiten des Konzerns (z.B. in- und ausländische Tochterunternehmen),
- rechtlich unselbständiger Einheiten des Konzerns/eines Instituts (Filialen, Zweigstellen und Zweigniederlassungen im In- bzw. Ausland).

Ein entsprechender „Partial Use“ sollte auch innerhalb des internen Ratingansatzes hinsichtlich des IRB-Basisansatzes bzw. des fortgeschrittenen IRB-Ansatzes möglich sein.

Behandlung von Forderungsverbriefungen

Um die Funktionsfähigkeit des Verbriefungsmarktes nicht zu gefährden, muss sichergestellt werden, dass nach den neuen Regelungen die Kapitalanforderungen sämtlicher an einer Transaktion beteiligten Banken in der Summe nicht höher ausfallen, als diejenigen Kapitalanforderungen, die sich ergeben würden, wenn die Forderungen nicht verbrieft würden. Eine Erhöhung der systemischen Kapitalanforderungen durch eine Verbriefung

ist methodisch nicht zu rechtfertigen, da mit der Verbriefung keine Erhöhung des Kreditrisikos im Bankensystem einher geht.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass der Baseler Ausschuss keine gesicherten Informationen über die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen auf die Höhe des vorzuhaltenden regulatorischen Eigenkapitals hat. Insofern ist es dringend notwendig, die vorgeschlagenen Risikogewichte und die „Supervisory Formula“ als vorläufig anzusehen. Die endgültige Kalibrierung sollte entsprechend erst nach Auswertung der Ergebnisse der Dritten Quantitativen Auswirkungsstudie des Baseler Ausschusses (QIS 3) vorgenommen werden.

Behandlung von Forderungen an mittelständische Unternehmen

Unter bestimmten Voraussetzungen soll es möglich sein, Kredite an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wie Retailforderungen zu behandeln. Bedingung hierfür ist sowohl im Standardansatz als auch im internen Ratingansatz, dass das ausgereichte Kreditvolumen aller gruppenangehörigen Institute an das Unternehmen 1 Mio EUR nicht übersteigt. Im internen Ratingansatz müssen Kredite an KMU zusätzlich im internen Risikomanagementsystem wie Privatkundenkredite behandelt werden (sog. „Use Test“). Für die Einbeziehung in den Standardansatz gilt als zusätzliche Voraussetzung, dass kein Kredit an ein einzelnes Unternehmen 0,2 % des gesamte Retailportfolios übersteigt.

Problematisch ist hierbei insbesondere die vorgeschlagene Behandlung von Forderungen an KMU im IRB-Retailansatz. Die durch den „Use Test“ geforderte Behandlung von Firmenkunden wie Privatkunden ergibt aus Risikosicht keinen Sinn. 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.

Mehr noch, die im Privatkundengeschäft verwendeten Verfahren sind insbesondere für größere KMU nicht in jedem Fall angemessen: Zum einen dürfte bei solchen Kunden häufig eine Einzelkreditnehmer- einer Portfoliobetrachtung vorzuziehen sein. Zum anderen ist fraglich, ob die Mitarbeiter im Privatkundengeschäft über eine ausreichende Qualifikation zur Behandlung von Firmenkunden verfügen. Da die Banken auf Grund der vergleichsweise geringen Eigenkapitalanforderungen für Retailkredite sehr starke Anreize haben, mittelständische Kunden in das Retailsegment einzubeziehen, werden durch den „Use

Test“ letztlich aufsichtliche Anreize geschaffen, für Firmenkunden unangemessene Risikomanagementverfahren zu verwenden.

Problematisch ist aber auch die vorgeschlagene 0,2 %-Obergrenze im Standardansatz. Hierdurch würde die Einbeziehung von KMU-Krediten in das regulatorische Retailportfolio insbesondere für kleine Institute in erheblicher Weise erschwert.

Um eine konsistente und risikogerechte Abgrenzung von Firmenkundenforderungen, die wie Retailforderungen behandelt werden können, zu erreichen, sollten sowohl der „Use Test“ als auch die 0,2 %-Obergrenze gestrichen werden. Um eine ausreichende Granularität sicherzustellen, wären bei einem Verzicht auf die beiden Anforderungen alternative Abgrenzungskriterien denkbar. So könnte für Firmenkundenkredite eine Obergrenze von 7,5 Mio EUR Umsatz/Jahr eingeführt werden. Darüber hinaus wäre denkbar, nur solche Firmenkunden wie Retail zu behandeln, die für das Kreditinstitut keinen Großkredit darstellen.

Ferner muss sichergestellt werden, dass die vorgeschlagene Exposure-Obergrenze von 1 Mio EUR auf Einzelbankebene angewendet wird. Eine Zusammenführung sämtlicher Exposures eines Kunden auf Konzernebene wäre mit einem erheblichen Aufwand verbunden, dem bankaufsichtlich nur eingeschränkter Nutzen entgegenstehen würde.

Zu begrüßen ist der Vorschlag des Baseler Ausschusses, die Eigenkapitalunterlegung im IRB-Ansatz für Unternehmensforderungen von der Größe des Unternehmens abhängig zu machen. Geringere Eigenkapitalanforderungen für Kredite an kleinere Unternehmen sind bei gleicher Ausfallwahrscheinlichkeit aus Risikosicht gerechtfertigt, da das Ausfallrisiko kleiner Kreditnehmer stärker von individuellen Eigenschaften dieser Kreditnehmer als von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist.

Um Sprünge in den Eigenkapitalanforderungen und damit Wettbewerbsverzerrungen zwischen Instituten, die Kredite an KMU im Firmenkunden- bzw. im Retailansatz behandeln, zu vermeiden, sollte die Abhängigkeit der Eigenkapitalunterlegung von der Unternehmensgröße jedoch auf sämtliche Unternehmen ausgedehnt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass für Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 5 Mio EUR/Jahr weitere Eigenkapitalentlastungen zu gewähren sind. Aus diesem Grunde schlagen wir vor, die Größenklassenanpassung kontinuierlich bis zur „Other Retail“-Kurve zu erweitern.

Behandlung von Retailforderungen im internen Ratingansatz

Die Absicht des Baseler Ausschusses, im IRB-Retailansatz eine gesonderte Risikogewichtungsfunktion für private Wohnungsbaukredite einzuführen, erhöht nicht nur die Komplexität des IRB, sie ist auch nicht risikogerecht. Die höheren Risikogewichte für private Wohnungsbaukredite ergeben sich vor allem aus der unterstellten höheren Asset-Korrelation. Ein solcher Unterschied lässt sich unseres Erachtens nicht begründen, da hinter den Forderungen der einzelnen Subportfolios grundsätzlich die gleichen Kunden stehen. Aus diesem Grunde sollte die Risikogewichtungsfunktion für „Other Retail“-Forderungen auch auf private Wohnungsbaukredite angewendet werden.

Nicht risikogerecht ist ferner, für Kredite an eine natürliche Person, die eine Wohnimmobilie mit mehr als einer bestimmten, aufsichtlich festzulegenden Anzahl von Wohneinheiten finanziert, die Gewichtungsfunktion für Unternehmen mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 50 Mio EUR/Jahr anzuwenden. Wir sprechen uns dafür aus, die KMU-Kurve auf natürliche Personen analog anzuwenden und dies vom Jahreseinkommen abhängig zu machen.

Aus Risikosicht nicht zu rechtfertigen ist auch die vorgesehene Behandlung künftiger Margeneinkommen (Future Margin Income, FMI). Unseres Erachtens ist der erwartete Verlust stets durch FMI abgedeckt. Daher kann auf eine Unterlegung dieser Verluste mit aufsichtlichem Eigenkapital verzichtet und die Risikogewichtungskurven - in sämtlichen IRB-Ansätzen - auf den unerwarteten Verlust kalibriert werden. Aber selbst wenn der Baseler Ausschuss die Anerkennung von FMI von dem Nachweis seitens der Banken abhängig machen möchte, dass das FMI zur Abdeckung der erwarteten Verluste ausreicht, sollte dies für sämtliche Portfolios - nicht nur des Retailansatzes - möglich sein. Die vorgeschlagene unterschiedliche Behandlung künftiger Margeneinkommen in den verschiedenen Retail-Subportfolios, bei der ein entsprechender Nachweis nur bei revolvingierenden Forderungen möglich ist, ist sachlich nicht zu rechtfertigen und würde entsprechend nicht-revolvingierende Kredite benachteiligen.

Behandlung des Beteiligungsbesitzes im internen Ratingansatz

Die geplante Behandlung des Beteiligungsbesitzes im sog. PD/LGD-Ansatz überzeichnet unseres Erachtens die Risiken dieser Aktiva. Dies gilt zum einen für die für Beteiligungspositionen im IRB vorgeschlagene LGD von 90 %, die im Vergleich zur LGD von 45 % für unbesicherte Forderungen an Unternehmen deutlich überhöht ist. Wir schlagen statt

dessen vor, im PD/LGD-Ansatz aufgrund des vergleichbaren Risikos die gleiche LGD wie für nachrangige Kredite (d.h. 75 %) anzusetzen. Zum anderen erscheint uns auch die Festlegung von Mindestrisikogewichten nicht gerechtfertigt, da hierdurch das Risiko von Beteiligungen an Unternehmen hervorragender Bonität überzeichnet würde. Wir gehen ferner davon aus, dass die Institute im PD/LGD-Ansatz wie im IRB-Firmenkunden-Ansatz eine Größenanpassung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vornehmen können. Die Anforderung, innerhalb des Ansatzes drei verschiedene Beteiligungsarten zu unterscheiden, wäre nach dem Wegfall der Mindestrisikogewichte überflüssig und sollte, da sie die Komplexität des IRB-Ansatzes erhöht, entfallen.

Behandlung von Sachsicherheiten im internen Ratingansatz

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 begrenzt. Diese ist insbesondere bei Grundpfandrechten nicht gerechtfertigt. Bei beiden Sicherheitenarten handelt es sich um Werte, an denen die Bank im Falle eines Zahlungsverzuges 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.

Definition des Ausfallzeitpunkts im internen Ratingansatz

Um zu verhindern, dass durch die Anwendung der Ausfalldefinition im internen Ratingansatz die Risiken der Banken überzeichnet werden, und um gleichzeitig die Anwendung - insbesondere in Institutsgruppen - praktikabel zu gestalten, ist es dringend notwendig, die Baseler Vorschläge in folgenden Punkten zu überarbeiten:

- Die Ausfalldefinition sollte auf Einzelkreditnehmerebene angewendet werden. Der Ausfall eines konzernangehörigen Unternehmens wird auf Grund der Baseler Anforderungen zu entsprechenden Ratingänderungen bei anderen konzernangehörigen Un-

ternehmen führen. Hierdurch werden die Risikozusammenhänge im Konzern adäquat berücksichtigt.

- Darüber hinaus sollte die Ausfalldefinition auf Ebene des einzelnen Instituts angewendet werden. Eine Anwendung auf Gruppenebene würde das tatsächliche Risiko unter Umständen erheblich überzeichnen: Ein Kunde, der bei seinen Verbindlichkeiten gegenüber einem gruppenangehörigen Unternehmen eines der Ausfallkriterien erfüllt, muss gegenüber der Konzernmutter oder anderen Tochterunternehmen hinsichtlich der dort bestehenden Verbindlichkeiten nicht ausgefallen sein. Eine konzernweite Anwendung würde darüber hinaus eine konzernweite Überwachung jedes einzelnen Kunden der Gruppe notwendig machen, die mit einem erheblichen Zusatzaufwand verbunden wäre, der aus Risikosicht nicht zu rechtfertigen ist.
- Ferner sollten lediglich solche Ausfälle zu bankaufsichtlichen Konsequenzen führen, die auf eine Verschlechterung der Bonität des Kunden zurückzuführen sind. So wäre es beispielsweise nicht sachgerecht, wenn ein Kunde als ausgefallen anzusehen wäre, der während eines Gebührenrechtsstreits oder einer Zinsprolongationsverhandlung die Bedienung der Forderung vorübergehend aussetzt. Es sollte den Banken daher möglich sein, mit der Aufsicht Verfahren oder Prozesse zu verabreden, mit denen die Bank im Einzelfall prüfen kann, ob ein eingetretener Zahlungsverzug bonitätsgetrieben ist oder nicht.
- Die Gefahr der Risikoüberzeichnung besteht auch dann, wenn ein Kunde bei einer Kreditverbindlichkeit ausgefallen ist, die relativ zu seinen Gesamtverbindlichkeiten gegenüber dem Institut sehr gering ist. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn ein Unternehmen, das mit einem Institut eine intensive Kreditbeziehung unterhält, nur eine geringfügige Forderung (z. B. einen Mietaval) nicht bedient. Wir schlagen daher vor, eine relative Grenze einzuführen, so dass ein Kunde der bei einer bestimmten Kreditverbindlichkeit ausgefallen ist, die einen bestimmten Anteil an seinen Gesamtverbindlichkeiten gegenüber dem Institut nicht überschreitet, nicht zwingend insgesamt als ausgefallen anzusehen ist.
- Um die Praktikabilität der Anwendung zu gewährleisten, sollte nicht zuletzt die Anwendung der vorgeschlagenen Indikatoren für eine geringe Rückzahlungswahrscheinlichkeit grundsätzlich in das Ermessen der Banken gestellt werden. Eine verbindliche Festlegung würde bei vielen Instituten einen erheblichen Anpassungsaufwand verursachen, der die erstmalige Anwendung des internen Ratingansatzes zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Baseler Eigenkapitalübereinkunft gefährden könnte.

Behandlung operationeller Risiken

Die Verwendung des Standardansatzes zur Bemessung der Kapitalanforderungen für operationelle Risiken soll von der Erfüllung umfänglicher qualitativer Standards abhängig gemacht werden. Die Vorgaben unterscheiden sich nur unwesentlich von den vorgesehenen qualitativen Anforderungen an einen „Advance Measurement Approach“ (AMA). Werden an Standardansatz und AMA gleichartige organisatorische und datentechnische Anforderungen gestellt, gibt es für die Verwendung des Standardansatzes keinerlei Anreize. Um den Standardansatz als eigenständige, für die Mehrheit der Institute erreichbare Stufe des „Spectrum of Approaches“ zu etablieren, müssen die Qualifikationsanforderungen auf ein einem Standardverfahren angemessenes Niveau abgesenkt werden. Dies gilt z.B. hinsichtlich der bislang geforderten Erfassung jedes einzelnen OpRisk-Exposures sowie der Sammlung differenzierter Verlustdaten.

Die Eigenkapitalunterlegung für operationelle Risiken soll sowohl im Basisindikator- als auch im Standardansatz auf durchschnittlich 12 % des gegenwärtigen regulatorischen Mindestkapitals kalibriert werden. Den hohen qualitativen Anforderungen für den Standardansatz stehen somit lediglich dann Eigenkapitalersparnisse gegenüber, wenn die Geschäfte eines Instituts in besonders risikoarmen Geschäftsfeldern konzentriert sind. Um wirksame Anreize für den Übergang zum Standardansatz zu schaffen, muss eine Rekalibrierung des Alpha-Faktors bzw. der Beta-Faktoren erfolgen. Eine anreizkompatible Lösung wäre es, den höchsten Beta-Wert auf das Niveau von Alpha zu setzen.

Die Wirksamkeit eines Risikotransfers hängt nicht vom verwendeten bankaufsichtlichen Verfahren zu Ermittlung der Kapitalanforderung für das operationelle Risiko ab. Der Vorschlag des Baseler Ausschusses, geeignete Versicherungsinstrumente allein im Rahmen eines AMA risikomindernd anzuerkennen, ist insofern nicht sachgerecht. Die Baseler Regelungen sollten die entsprechenden EU-Vorschläge nachvollziehen und Kapitalentlastungen unabhängig vom gewählten Bemessungsverfahren gewähren. Eine gegenüber der EU-Regelung restriktivere Baseler Vorgabe würde zudem eine wettbewerbliche Benachteiligung der international tätigen Institute bedeuten.

Behandlung hoch volatiler gewerblicher Realkredite im internen Ratingansatz

Nach den Vorstellungen des Baseler Ausschusses sollen für sog. „hoch volatile“ gewerbliche Realkredite besonders hohe Eigenkapitalanforderungen gelten. Aus diesem Grunde sollte in Deutschland weiterhin die bereits für die Zwecke der QIS 3 vorgegebene enge

Definition angewendet werden. Hiernach können gewerbliche Realkredite nur dann als hoch volatil eingestuft werden, wenn sie

- weder privilegierungsfähig sind noch als Sicherheit im internen Ratingansatz für Unternehmenskredite berücksichtigt werden können, und
- die Höhe oder der Zeitpunkt der Kreditrückzahlung substantiell unsicher und hoch volatil ist, weil sie von den zu erzielenden Erlösen abhängen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Zahlung der Zinsen bzw. die Rückzahlung der Kreditsumme an die Mieteinnahmen bzw. die Verkaufserlöse gekoppelt ist.

Darüber hinaus stellt die geplante Vorgabe, dass für hoch volatile gewerbliche Realkredite lediglich ein einfacher auf fünf aufsichtlichen Risikoklassen basierender Ansatz zur Verfügung steht, einen nicht akzeptablen Systembruch innerhalb des internen Ratingansatzes dar. Wie für andere Spezialfinanzierungen muss auch hier die Möglichkeit bestehen, solche Kredite sowohl im Basis- als auch im fortgeschrittenen IRB-Ansatz wie Forderungen an Unternehmen zu behandeln.