

Zur aktuellen Diskussion um Basel II: vergleichbare Anforderungen für Nicht-Banken?

In der gegenwärtigen Diskussion um Basel II werden oftmals die möglichen Auswirkungen der potenziellen neuen Regelungen in den Vordergrund gestellt; es sollten dabei aber nicht die grundsätzlichen Motive für den Eigenkapitalakkord vergessen werden: das Finanzsystem zu stabilisieren und dabei die Neutralität des Wettbewerbes zu wahren. Die Beurteilung dessen hängt allerdings vielfach vom Blickwinkel des Betrachters und dessen hauptsächlichlichen Geschäftsfeldern ab.

Das Basler Komitee unterscheidet Kredit-, Markt- und Zinsrisiken sowie andere Risiken; ein wesentliches Element der anderen Risiken ist das operationelle Risiko. Weitere sind zum Beispiel Rechtsrisiken oder strategische Risiken. Grundsätzlich sollen Banken aber nicht zuletzt wegen Säule 2 des neuen Basler Akkords alle bedeutsamen Risiken einem klar definierten Management- und Überwachungs-Prozess unterwerfen. Regulatorisches Eigenkapital binden dabei wie bisher Markt- und Zinsrisiken im Handelsbuch, zusätzlich als Neuerung das operationelle Risiko, und mit gravierenden Änderungen das Kreditrisiko. Auf diesem liegt meist der Schwerpunkt der allgemeinen Diskussion.

Konvergenz von Aufsichtsrecht und ökonomischen Ansätzen

Eines der Kernziele von Basel II ist zweifellos, die Eigenkapitalanforderung besser an den Risikogehalt anzupassen, als dies seit 1988 gemäß Basel I der Fall ist. Insofern bewegen sich die aufsichtlichen Vorschriften zusehends in Richtung der ökonomischen Ansätze, die von den Banken intern meist schon praktiziert werden. Dadurch soll eine Fehlallokation des Kapitals beziehungsweise eine Quersubventionierung so genannter schlechter Risiken durch gute weitgehend verhindert werden. Allerdings

weisen die meisten der bislang von den Banken eingesetzten Ratingverfahren nicht die von Basel II geforderte Trennschärfe auf; selbst wenn diese valide sind und in der Summe die effektiv anfallenden Risikokosten abdecken, ist häufig keine risikogerechte Differenzierung der Kreditkonditionen vorhanden. Dies wird auch mit Hilfe der von Basel zum Zwecke der Kalibrierung initiierten „Impact Studies“ nur schwerlich gelingen; vielmehr obliegt es den Banken selbst, für die Trennschärfe der Verfahren zu sorgen.

Rolle und Struktur der Aufsicht

Ab 2005 soll dann die nationale Aufsicht entsprechend Säule 2 des Basler Papiers überprüfen, ob beziehungsweise inwieweit die Verfahren und Systeme den Anforderungen genügen. Hier darf man gespannt sein, wie insbesondere die deutsche Auf-

sicht diese gewaltige Aufgabe bewältigen wird – die erforderlichen Ressourcen zur Errichtung eines so genannten Level Playing Field scheinen bislang nicht vorhanden.

Recht kritisch wird von Seiten der Banken die Einflussmöglichkeit der Aufsicht beäugt, da diese in Anlehnung an Säule 2 je nach Prüfungsergebnis einen institutsspezifischen Eigenkapitalfaktor über acht Prozent festlegen kann – und dadurch direkt in die Bank- und Geschäftssteuerung eingreift.

Die gesamte Fragestellung hängt natürlich sehr stark mit dem Komplex der Bundesbankreform zusammen und der möglichen Etablierung einer zentralen Aufsichtsorganisation, etwa nach britischem Vorbild. Die Banken jedenfalls sind an einer zügigen Abnahme ihrer Verfahren interessiert. Da nützt es auch nur bedingt, dass Rating-Module auf Ebene der Banken-V Verbände entwickelt werden; denn die Prüfung durch die Aufsicht wird institutsspezifisch erfolgen müssen, wie aus den Basler Säulen 2 und 3 hervorgeht.

Der Mittelstand: ein politisches Problem

Es gibt aber auch eine Reihe von prinzipiellen Themen, die nach wie vor ungeklärt sind. Vor allem die Befürchtung hoher Kreditkosten für den Mittelstand steht immer wieder im Zentrum des Interesses. Klar ist, dass eine risikoadäquate Bewertung auch vor dem Mittelstand nicht Halt machen kann und darf. Gleichwohl wird die Abflachung der Risikogewichtskurve erwartet, die besonders Unternehmen mit höheren Ausfallwahrscheinlichkeiten zugute käme. Zusätzlich soll die Kredit-Korrelation bei höheren Ausfallquoten im Sinne eines eingeschränkten Klumpenrisikos kleineren Zahlenwerten zugeordnet werden.

Dr. Alexander Suyter, Risk & Management Consultancy, München

Bei allem Konsens über die Ziele von Basel II hält es der Autor für eine zentrale Aufgabe der Banken und ihrer Systeme, für die notwendige Trennschärfe ihrer Kreditvergabeverfahren und damit eine risikogerechte Differenzierung der Konditionen Sorge zu tragen. Dem Mittelstand sieht er weniger durch alle möglichen Sonderregelungen rund um Basel II gedient, denn durch eine umfassende Reform des Abgaben- und Steuerrechtes, die eine nachhaltige Kapitalbildung ermöglicht. Er weist in diesem Zusammenhang auf die prozyklische Wirkung des Basler Akkords hin, die für Zeiten des Abschwungs einen ausreichenden Eigenkapitalpuffer der Kreditwirtschaft nahe legt. Mit Nachdruck plädiert er für vergleichbare Anforderungen an Kapitaladäquanz und Risikoüberwachung bei Nicht-Banken. (Red.)



Alternativ wurde in der Vergangenheit überlegt, separate Risikofunktionen für den Mittelstand einzuführen. Hier stellt sich aber sofort die Frage nach der Abgrenzung: Was bedeutet Mittelstand? Hängt die Zuordnung und somit letztendlich zu einem gewissen Teil auch die Ratingstufe etwa vom Umsatz ab? Auch wenn – siehe Holzmann – die Formel „too big to fail“ zitiert wird; Größe allein ist noch kein bonitätsverbesserndes Gütesiegel. Eine endgültige Entscheidung in dieser Frage ist noch nicht gefallen.

Bemerkenswert ist auf jeden Fall, dass zwischenzeitlich auch die Politik dieses Thema für sich entdeckt hat. Die dort mitunter geäußerten Androhungen eines deutschen Vetos gegen Basel II waren jedoch nicht förderlich. Positiv sind hingegen die bisherigen Entschließungsanträge des Bundestages zu Basel II zu werten. Jede weitere Resolution im Anschluss an eine öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages stärkt die Bundesbank und das BAKred nachhaltig als deutsche Verhandlungsführer in Basel. Grundsätzlich gälte es aber, die allgemeinen Rahmenbedingungen für den Mittelstand in Deutschland attraktiver zu gestalten. Denn nur den Großunternehmen ist es auf Grund der Kapitalkraft und der internationalen Verflechtungen möglich, Gewinne steuerschonend über die Grenzen hinweg zu transferieren.

Konkret bedeutet dies: Weg von ordnungspolitischen Maßnahmen wie zinssubventionierten Förderprogrammen, hin zu einer umfassenden, Rechtsform übergreifenden Reform des Abgaben- und Steuerrechts, um insbesondere die Kapitalbildung des Mittelstandes zu intensivieren. Die niedrige Eigenkapitalquote ist nämlich nicht zuletzt eine Folge der bisher hohen Besteuerung thesaurierter Gewinne von Kapitalgesellschaften. Daher wurden bilanztechnische Gestaltungsspielräume genutzt, Aktiva möglichst abgewertet und Rückstellungen gebildet anstatt Rücklagen dotiert. Allein schon deshalb ist die Eigenkapitalquote als Einflussfaktor für die Insolvenzwahrscheinlichkeit zu hinterfragen.

Prozyklische Wirkung des Basler Akkords

Die im Zuge der Mittelstandsproblematik vieldiskutierte Risikogewichtskurve hat darüber hinaus einen sehr weit reichenden gesamtwirtschaftlichen Einfluss. Ihre Ab-

flachung würde die prozyklische Wirkung der bislang vorgesehenen Regeln immerhin deutlich reduzieren. Dies betrifft die internen Rating-Ansätze der Banken (IRB-Approach), da diese als „Point-in-Time“-Verfahren konzipiert sind. Deren zentrale Größe ist die einjährige Ausfallwahrscheinlichkeit; sie dient zur Ermittlung der Risikogewichte und damit der Eigenkapitalunterlegung. Bei einem Konjunkturabschwung ist bei einem derartigen Verfahren tendenziell mit einer Verschlechterung des Unternehmensrating zu rechnen, mithin mit einer steigenden Ausfallquote und einer höheren Eigenkapitalanforderung. Dies führt zur Einschränkung der Kreditvergabe durch die Banken, so dass die gesamtwirtschaftliche Kreditnachfrage unter Umständen nicht mehr gedeckt ist (Credit Crunch).

Ein massiv beeinflussender Faktor sind auch die Maßnahmen der Zentralbank am kurzen Zinsende. Stärker und schneller als bisher wird zum Beispiel die Liquiditätsverknappung durch eine Leitzinserhöhung spürbar werden; denn steigende Kreditkosten der Unternehmen lassen deren Ausfallquoten wegen zunehmender Verluste beziehungsweise geringerer Gewinne tendenziell anwachsen. Die Eigenkapitalanforderungen der Banken erhöhen sich, die Kreditvergabe wird reduziert.

Externe Ratings durch Agenturen

Anders verhält es sich hingegen im modifizierten Standardansatz von Basel II: Dort werden externe Ratings verwendet; diese werden von den Agenturen in der Regel als „Through the Cycle“-Rating vergeben; die Bonität eines Unternehmens wird dabei unabhängig von der aktuellen Konjunktursituation über einen längeren Zeitraum eingestuft. Bei sonst gleichen Voraussetzungen ändern sich deshalb – im Gegensatz zu Point-in-Time-Verfahren – die Ratingklasse und das zugehörige Risikogewicht nicht, somit auch nicht die Eigenkapitalunterlegung. Allerdings wird besonders in Krisenfällen, wie aktuell bei dem US-Energieriesen Enron, stets Kritik am Vorgehen der Agenturen laut. Aus diesem Grunde gibt es Planungen etwa von Moody's und S&P, zu einer kurzfristigeren Sichtweise mit erhöhter Überwachungsfrequenz überzugehen.

Bei all dem sollte nicht vergessen werden, dass bereits Basel I prozyklische Wirkung aufweist, da nicht nur die Anforderung an das vorzuhaltende Eigenkapital entschei-

dend ist; in rezessiven Phasen wird das Eigenkapital wegen geringerer Gewinne selbst zum limitierenden Faktor.

Gesamtbanksteuerung

Die höhere Risikosensitivität der internen Verfahren wird dazu führen, dass die Kreditinstitute für einen möglichen Abschwung ausreichend Eigenkapitalpuffer zur Verfügung haben müssen, da eine Kreditrückführung in Krisenzeiten nur bedingt möglich ist. Dies zeigt nur allzu deutlich, dass Basel II einen enormen Einfluss nicht nur auf die Margenkalkulation hat, sondern auch auf die Gesamtbanksteuerung, und letztlich auf die gesamte Wirtschaft.

Ein wesentliches Merkmal insbesondere der deutschen Wirtschaft ist in diesem Kontext fraglos die so genannte Langfriskultur. Sie gilt als stabilitätsförderndes Element und wird deshalb in den Basler Verhandlungsrunden von der deutschen Delegation entsprechend vertreten. Und zu Recht stellt man fest, dass die langfristige Finanzierung eines Unternehmens nicht nur wegen der Bilanzgrundsätze bislang als wünschenswert galt. Dies betrifft vorrangig kleinere und mittlere Banken, während bei international agierenden Instituten der Schwerpunkt im kurzfristigeren Bereich liegt.

Stets zu beachten ist in der Auseinandersetzung allerdings, dass ein Risikoaufschlag für längere Laufzeiten in der Regel den Erfordernissen des Kapitalmarktes entspricht. Außerdem zeichnet sich bei der Anpassung der Laufzeitfaktoren im Basler Komitee eine tragfähige, weil moderate Lösung ab. Im Übrigen ist die explizite Berücksichtigung der Laufzeit nur beim fortgeschrittenen internen Rating-Ansatz relevant.

Etwaige Überlegungen, bestimmte Bankengruppen wegen deren Sonderheiten von Basel II auszunehmen, erscheinen nicht als zielgerecht. Zum einen wäre dies der angestrebten Stabilität des Finanzwesens nicht dienlich, zum anderen bestünde zu Recht die Befürchtung, dass diese Institute mangels aussagekräftiger Konditionspreizung Kreditnehmer schlechter Bonität durch zu niedrige Margen in ihren Portfolien anhäufen.

Gefährdung durch Regulierungslücke?

Zur Gewährleistung einer möglichst umfassenden Finanzstabilität müssten aber

auch Nicht-Banken und nichtregulierte Finanzdienstleister einbezogen werden; wenn sie nicht Basel II erfüllen müssen, so sollten sie zumindest Regelungen unterworfen werden, die den Bankenstandards nahe kommen. Dass die Notwendigkeit dazu besteht, zeigen Beispiele der jüngsten Vergangenheit wie mit dem Großunternehmen Enron ebenso wie die Ansätze des Gesetzgebers mit KonTraG oder der britischen Financial Services Authority (FSA); letztere wird ab Ende diesen Jahres großen Energie-Unternehmen vergleichbare Anforderungen an Kapitaladäquanz und Risikoüberwachung auferlegen.

Insofern ist es sicherlich problematisch, dass die dritte Basler Säule mit all den geplanten Offenlegungs-Pflichten nur für Kreditinstitute gilt. Dort werden umfangreiche und detaillierte Informationen abverlangt, um die Transparenz zu erhöhen und eine angemessene Marktdisziplin zu fördern.

Eine verstärkte Abstimmung und Ausrichtung der Säule 3 an den Standards zur internationalen Rechnungslegung ist jedoch sicherlich angebracht. Nur so wird die ohnehin schwierige Vereinheitlichung der internationalen Rechnungslegung nicht durch weitere Risiko-Informationspflichten erschwert. Dies gilt umso mehr, als sowohl Basel II wie auch IAS im Jahr 2005 an den Start gehen sollen – die deutsche Option, IAS erst 2007 einzuführen, entschärft diese Problematik nicht.

Beteiligungen

Nicht nur IAS anstelle des HGB, auch Basel II nähert sich in Methodik und Verfahren zusehends einer markt- und zeitnahen ökonomischen Betrachtung an. Fundamentale Kritikpunkte bleiben dennoch: Es ist zu hinterfragen, weshalb die Systematik der Trennung von Handels- und Anlagebuch durchbrochen wird. So sollen Bankbeteiligungen trotz Zuordnung zum Anlagebuch mit ihrem Marktwert angesetzt werden, und nicht mit dem meist niedrigeren Buchwert. Die Folge ist eine höhere Eigenkapitalunterlegung. Dabei ist es wirtschaftspolitisch durchaus wünschenswert, wenn Banken die Eigenkapitalbasis kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) stärken.

An dieser Stelle sei an die Diskussion um den Mittelstand und dessen niedrige Eigenkapitalquote erinnert. Gleichwohl darf

bei dieser Frage die Absicht des Basler Komitees nicht außer Acht gelassen werden, das inhärente Risiko einer Beteiligung zu berücksichtigen. Grundsätzlich ist es jedenfalls zu begrüßen, wenn Private Equity oder auch Mezzanine Finanzierungen als Formen der Eigenkapitalbildung an Bedeutung gewinnen. Dieser Entwicklung sollten von Seiten der Aufsicht keine Hindernisse in den Weg gelegt werden.

Sicherheiten und Spezialfinanzierungen

Es gibt weitere potenziell mögliche Entlastungen, die vor allem für KMU wichtig sind: Der Katalog an anererkennungsfähigen Sicherheiten ist aus diesem Grunde zu erweitern, beispielsweise um Grundstücksrechte, Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, Forderungsabtretungen oder Sicherungsübereignungen. Inwieweit sich diese europäischen Ansprüche in dem international besetzten Basler Ausschuss durchsetzen lassen, ist wegen des Prinzips der einstimmigen Beschlussfassung jedoch offen.

Ebenfalls vor dem Hintergrund der Anforderungen aus Säule 1 wird die Diskussion um Spezialfinanzierungen geführt. Bislang sehen die Basler Parameter eine Mehrbelastung im Vergleich zum Corporate Lending vor. Umgekehrt sind Retail-Kunden auf Grund der unterstellten Diversifikation besser gestellt. Die kürzlich durchgeführte Studie QIS 2.5 (Quantitative Impact Study – QIS) zeigt einen deutlichen Vorteil für Retailgeschäfte und somit in der Regel für kleinere Institute. Überdies gibt es erhebliche Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen den einzelnen Finanzierungssegmenten. Hier darf man auf weitere Erkenntnisse durch die für dieses Frühjahr angekündigte QIS 3.0 hoffen; als Zuordnungskriterium zum Retailsegment ist die absolute Verschuldung eines Kreditnehmers im Gespräch, gleichzeitig aber auch die relative maximale Kreditausreichung einer Bank gemessen an deren Privatkundenportfolio. Die bemerkenswerte Konsequenz wäre, dass die Einstufung und deshalb auch die Kreditkonditionen eines Kreditnehmers vom Portfolio der jeweiligen Bank abhängen. Ob dieser Weg zielführend ist, sei dahingestellt; klar ist jedenfalls, dass die Umwidmung eines Firmendarlehens in einen Retailkredit nach dem aktuellen Stand der Dinge eine nicht unerhebliche Eigenkapitalentlastung mit sich brächte.

Verbriefungen und Partial Use

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft das Feld der Asset Securitizations, da hier gegenwärtig die Verbriefungen mehr Eigenkapital binden würden als der zu Grunde liegende Forderungspool. Das Wachstum des Marktes für Ausplazierungen würde dadurch zweifellos geschwächt. Außerdem haben die Kreditinstitute für eine fundierte Beurteilung keine ausreichende Einsicht in den verbrieften Bestand; sie wären deshalb auf Fremddaten angewiesen, im Widerspruch zur Idee des internen Rating-Ansatzes. Derzeit wird eine tragfähige Lösung dieser Finanzierungssparte erst in Basel III erwartet; dann nämlich sollen Banken durch die aufsichtlich anerkannte Einführung von Risikomodellen auch einzelne ABS-Tranchen selbst bewerten können. Ziel im Rahmen von Basel II kann somit nur sein, die richtige Balance zwischen einer stringenten Aufsicht und einem nicht zu restriktiven Kapitalmarktzugang zu erreichen. Bei der Untersuchung dieses, aber auch anderer Produkte stellt man fest, dass nicht alle Institute gleichermaßen betroffen sind.

Deshalb wird wiederholt die Forderung nach einem dauerhaften „Partial Use“ bezüglich der einzelnen Basler Risikosegmente erhoben. Dies gilt aber auch im Hinblick auf die konzernweite Gültigkeit von Basel II. Die Einführung interner Rating-Verfahren durch die Konzernmutter zieht nämlich zwingend die Umsetzung auch in den anderen zum Konzern gehörenden Instituten nach sich.

Internationales Umfeld

Problematisch ist sicherlich auch die Einbeziehung der erwarteten Verluste in das Basler Rechenwerk; einen Ausweg sucht das Komitee darin, Risikovorsorge als Eigenkapital anzuerkennen. Allerdings gebigt man sich damit auf das schwierige Parkett der Definition aufsichtlichen Eigenkapitals ebenso wie der international unterschiedlichen bilanziellen und steuerlichen Anerkennung von Wertberichtigungen.

Besonders im internationalen Umfeld offenbart sich, wie schwierig es ist, ein an den üblichen Maßstäben gemessen recht detailorientiertes Regelwerk zu verabschieden. Nicht nur viele Einzelfragen sind offen, sondern auch fundamentale Fragestellungen harren der Lösung. Dies reicht



von methodischen Problemen, über den ungeklärten gesamtwirtschaftlichen Einfluss, bis hin zu grundlegenden organisatorischen Überlegungen etwa der deutschen Finanzaufsicht. Auch der zeitliche Fahrplan zur Einführung anno 2005 und die konkrete Umsetzung in eine europäische Richtlinie 2003 sowie in deutsches Recht im Jahre 2004 sind noch keine gefestigten Größen. Dies zeigen insbesondere die Äußerungen des BAKred-Präsidenten Jochen Sanio Mitte Januar in Potsdam. Dort wurde eine Verschiebung für den Start der neuen Eigenkapitalregeln auf das Jahr 2006 als Möglichkeit genannt.

Umso mehr darf man gespannt sein, welche Erkenntnisse die für dieses Frühjahr angekündigte dritte „Quantitative Impact Study“ bringen wird – und darauf aufbauend das dritte, abschließende Konsultationspapier im Sommer oder Herbst 2002. Neben den hier angesprochenen, zum Teil noch nicht gelösten Themen, gelten die Streichung des Granularitäts- sowie des so genannten w-Faktors als gesichert; ferner sollen für das operationelle Risiko statt der ursprünglich vorgesehenen 20 Prozent nun zwölf Prozent des achtprozentigen Mindestkapitals vorgehalten werden.

Große Veränderungen wie Basel II gehen zunächst vielfach mit Ungewissheit und Unsicherheit einher. Sie bieten aber auch große Chancen. Diese gilt es zu ergreifen.
