

27.05.05**Beschluss****des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Neufassung der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Neufassung der Richtlinie 93/6/EWG des Rates über die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten

KOM(2004) 486 endg.; Ratsdok. 11545/04

Der Bundesrat hat in seiner 811. Sitzung am 27. Mai 2005 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Es wird begrüßt, dass die von dem Europäischen Parlament und Rat vorgelegten Richtlinienvorschläge, die insbesondere die Umsetzung von Basel II in der EU beinhalten, bereits in vielen Bereichen den Belangen der mittelständischen Unternehmen und der kleineren Banken Rechnung tragen.

Gleichwohl besteht - so auch die Wirtschaftsministerkonferenz in ihrem Beschluss vom Dezember 2004 - noch Nachbesserungsbedarf. Daher wird die Bundesregierung gebeten, bei den noch anstehenden Beratungen die nachfolgenden Eckpunkte bzw. Forderungen mit Nachdruck zu vertreten.

2. Ausdehnung des Partial Use (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 89)

Es ist erfreulich, dass der Partial Use für Forderungen an Bund, Länder und Kommunen ermöglicht werden soll. Danach sind diese Forderungen von der

Anwendung des internen Ratingansatzes ohne Auflagen freigestellt und dürfen unmittelbar mit dem Risikogewicht aus dem Standardansatz versehen werden. Für Kredite an deutsche Kommunen und Länder sowie an den Bund bedeutet dies eine "Nullgewichtung", unabhängig von der Anzahl solcher Forderungen im Portfolio eines Instituts. Dadurch, dass jetzt alle Banken unabhängig von ihrer Größe diese Kredite nicht mehr mit Eigenkapital unterlegen müssen, kann sich der Spielraum für Kredite an Unternehmen erhöhen.

- Interbankforderungen/Durchleitung von Fördermitteln

Es sollte eine dauerhafte Anwendung des Partial Use ohne Einschränkungen bei Interbankenforderungen zugelassen werden.

Bei Forderungen an Banken ist ein dauerhafter Partial Use nur möglich, wenn eine Bank in dieser Forderungsklasse nur eine begrenzte Anzahl von Kreditnehmern hat, und wenn die Einführung eines Ratingverfahrens für diese Aktivaklassen ein "unverhältnismäßig großer Aufwand" wäre. So müssen z. B. international tätige Landesbanken, die den internen Ratingansatz wählen, ihre Forderungen an Sparkassen raten (Risikogewicht momentan 20 %; künftig je nach Ratingnote der Bank). Dies betrifft den Liquiditätsverbund zur Refinanzierung der Sparkassen und in ähnlicher Weise auch den der genossenschaftlichen Kreditinstitute gegenüber ihren Zentralinstituten; betroffen davon sind auch die Privatbanken. Hinzu kommt, dass sich die Restriktionen hinsichtlich eines dauerhaften Partial Use für Forderungen gegenüber Banken auch für die Förderbanken negativ auswirken werden, da die Förderbanken insbesondere in Folge des Hausbankprinzips in dieser Forderungsklasse zahlreiche Kreditnehmer haben.

Gerade auch bei der Durchleitung von Fördermitteln über die Zentralinstitute z. B. zu den Sparkassen und Genossenschaftsbanken (zweistufiger Bankenleitweg) ist der restriktive Partial Use problematisch. Dabei muss nicht nur der Kredit von der Sparkasse oder Genossenschaftsbank an den Endkreditnehmer mit Eigenkapital unterlegt werden (derzeit 8 %), sondern auch die vorherige Durchleitung von dem jeweiligen Zentralinstitut an die Bank (derzeit 20 % Risikogewicht; künftig je nach Ratingnote der Bank); ein hierbei jeweils erforderliches Rating würde einen vermeidbaren, die Förderabwicklung erschwerenden Aufwand erzeugen und sich letztlich auch nachteilig auf die Mittelstandsfinanzierung auswirken.

- Gleichbehandlung von verbandsstrukturierten Institutsgruppen (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 80 VII)

Die vorgesehene Kapitalfreistellung für gruppeninterne Transaktionen sollte unter bestimmten Voraussetzungen auch auf die Forderungsbeziehungen zwischen Mitgliedern eines institutssichernden Haftungsverbunds ausgedehnt werden.

Für konzernangehörige Institute bei so genannten "gruppeninternen Transaktionen" ist in bestimmten Fällen eine Nullanrechnung vorgesehen. Demgegenüber steht Instituten, die als Mitglied eines institutssichernden Haftungsverbunds Risiken in vergleichbarer Weise in der Gruppe auffangen können, eine solche Möglichkeit nicht offen.

Zielsetzung von Basel II ist es, eine risikogerechte Unterlegung der Forderungen von Banken mit Eigenkapital sicherzustellen. Insofern erscheint es systemkonform, Konzern- und Verbundstrukturen gleich zu behandeln, wenn in beiden Fällen die Risikosituation bei Krediten innerhalb der jeweiligen Gruppen vergleichbar ist. Es geht dabei nicht um eine generelle Nullanrechnung von Interbankenkrediten im Sparkassen- und Genossenschaftssektor, sondern nur, wenn die aufsichtsrechtlichen Voraussetzungen als erfüllt angesehen werden.

Konzern und Haftungsverbund sind gleichberechtigte Formen der Kooperation von rechtlich selbständigen Unternehmen. Wesentliches Merkmal des Haftungsverbunds sowohl der Sparkassen-Finanzgruppe als auch der Kreditgenossenschaften ist die Institutssicherung. Diese sichert den Fortbestand der Institute selbst und damit den Verbund vor dem Fehlverhalten Einzelner. Die Institutssicherung sorgt genauso wie Ergebnisabführungsverträge oder Patronatserklärungen bei Konzernen für den Risikotransfer innerhalb einer Verbundgruppe. Sie stellt im Außenverhältnis sicher, dass alle Ansprüche von Gläubigern erfüllt werden. Die Fonds verfügen über einheitliche Risikomonitoring-Instrumente und umfangreiche Kontroll- und Eingriffsrechte. Dies stellt sicher, dass bereits vor einem drohenden Zahlungsverzug alle Verbindlichkeiten stets zeitgerecht bedient werden. Seit Bestehen der Haftungsverbünde ist es - soweit bekannt - bei keinem Mitgliedsinstitut zu einer Leistungsstörung bei der Bedienung von Verbindlichkeiten gekommen.

Es erscheint daher sachgerecht, auch den Mitgliedern institutssichernder

Haftungsverbünde die mit der Zielrichtung von Basel II zu vereinbarenden Erleichterungen - wie die Nullanrechnung bei so genannten gruppen-internen Transaktionen - zukommen zu lassen. Ziel ist es, dort die Gleichbehandlung von Verbund und Konzern in Form der Nullunterlegung zu bewirken, wo tatsächlich Vergleichbarkeit besteht. Die Vergleichbarkeit kann zu gegebener Zeit nur von der Bankenaufsicht festgelegt werden.

- Gültigkeit des Standardansatzes in Ausnahmefällen (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 89 Ic)

Es sollte die Möglichkeit gegeben werden, Teilportfolios dauerhaft aus dem internen Rating herauszunehmen. Der Richtlinienentwurf sieht vor, dass eine Bank ihre Kreditengagements in einem internen Ratingverfahren eigenständig bewertet (IRB-Ansatz) oder den Standardansatz verwendet. Bei Letzterem werden den Forderungen Risikogewichte auf Grund externer Ratings oder pauschal (100 % bzw. 75 %) zugewiesen. Wenn sich eine Bank für den IRB-Ansatz entscheidet, muss die interne Ratingmethode grundsätzlich auf alle Segmente ausgedehnt werden. Lediglich unter bestimmten Voraussetzungen wird eine schrittweise Einführung des IRB-Ansatzes gestattet. Bei der EU-weiten Umsetzung von Basel II sollte Wert darauf gelegt werden, dass die Belange der nur regional tätigen kleineren Kreditinstitute berücksichtigt werden. Aus Gründen einer möglichst großen Flexibilität sollte in Ausnahmefällen, wenn es sich im Hinblick auf das Gesamtportfolio der jeweiligen Bank um kleine Kredite sowie um unbedeutende Segmente handelt, die Möglichkeit gegeben werden, Teilportfolios dauerhaft aus dem internen Rating herauszunehmen, um einen für die Bank nicht darstellbaren Aufwand zu vermeiden, der dazu führen könnte, dass auf den IRB-Ansatz insgesamt verzichtet wird.

3. Bürgschaftsbanken/staatliche Förderbanken

Ein wichtiges wirtschaftspolitisches Anliegen ist, dass Kredite, für die Bürgschaftszusagen einer Bürgschaftsbank bzw. einer Kreditgarantiegemeinschaft vorliegen, beim internen Rating weiterhin wie beim Standardansatz mit einem Risikogewicht von 20 % angerechnet werden. Banken, die den internen Ratingansatz wählen, sollte also dauerhaft gestattet werden, die pauschale 20 %-Gewichtung bei den von Bürgschaftsbanken bzw. Kreditgarantiegemeinschaften verbürgten Krediten anzusetzen.

Angesichts der arbeitsmarkt-, regional- und strukturpolitischen Bedeutung der Förderinstitute sollte den Belangen der staatlichen Förderinstitute und ihrem Förderauftrag Rechnung getragen werden. Daher sollten für Forderungen, die auf Durchleitungsdarlehen basieren, geringere Risikogewichte greifen. In solchen Fällen verlangen Förderinstitute von den Banken die Abtretung ihrer Forderung gegenüber den Letzt kreditnehmern. Die Förderbank würde nur dann einen Verlust erleiden, wenn Bank und Letzt kreditnehmer zugleich ausfielen und sich überdies die Sicherheiten als nicht werthaltig erweisen.

4. Use Test (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 86 IV)

Es sollte auf den "Use Test" verzichtet werden.

Bei Krediten an kleine und mittlere Betriebe bis zu einem Gesamtengagement von 1 Mio. EUR pro Kreditinstitut (Retailkredite) kommt es erfreulicherweise zu einer deutlichen Senkung der Eigenkapitalunterlegung. Für diese Sonderbehandlung soll aber im IRB-Ansatz die zusätzliche Anforderung des "Use Test" gelten, d. h. diese Kredite sollen beim Kreditgeber in der internen Steuerung und Abwicklung "in ähnlicher Weise" wie Privatkundenkredite behandelt werden. Damit soll eine Trennung von Retailkrediten und Unternehmenskrediten mit einem Engagement über 1 Mio. EUR erreicht werden. Der "Use Test" führt jedoch nicht nur zu einem - aus Risikogesichtspunkten ungeRechtfertigten - Eingriff in die Organisation der Kreditinstitute, sondern könnte darüber hinaus eine Verschlechterung der Betreuungsqualität der mittelständischen Kunden, die dem Retail-Portfolio zuzurechnen wären, zur Folge haben.

5. Granularitätsgrenze/Behandlung von Retailkrediten

Für Retailkredite an kleinere und mittlere Unternehmen gilt im Standardansatz und im IRB-Basisansatz eine Erleichterung bei der Eigenkapitalunterlegung. Im Standardansatz ist hierfür jedoch Voraussetzung, dass die Aufsichtsbehörden eine ausreichende Granularität feststellen. Obwohl die ursprünglich vorgesehene 0,2 %-Grenze nicht mehr explizit erwähnt ist, wird dennoch auf die Notwendigkeit einer breiten Risikostreuung hingewiesen. Vor dem Hintergrund der Diskussionen in einzelnen EU-Staaten hinsichtlich der Erreichung einer breit gestreuten Portfoliodiversifikation ist zu befürchten, dass eine restriktive Grenze doch noch aufgenommen wird. Es sollte deshalb im EU-Richtlinienpapier explizit festgehalten werden, dass Vorschriften hinsichtlich der Granu-

larität zu keinen Wettbewerbsbenachteiligungen für kleinere Banken führen dürfen. Mittelstandsfinanzierungen könnten für kleinere Banken ansonsten erheblich erschwert werden.

6. Beteiligungen/Risikokapital (Anhang VII)

- Keine überzogenen Risikogewichte

Es sollte eine weitere Absenkung der Risikogewichte erfolgen.

Die aufsichtsrechtliche Behandlung der Beteiligungsfinanzierung ist - trotz der erzielten Entlastungen - noch unbefriedigend und wird dazu führen, dass sich die Banken als Beteiligungsgeber künftig eher restriktiv verhalten. Schon bei mäßigen Ausfallwahrscheinlichkeiten sieht der IRB-Ansatz relativ hohe Eigenkapitalanforderungen vor. Positiv ist, dass bei diversifizierten Beteiligungsportfolios eine geringere Anrechnung erfolgt. Es ist aber noch zu klären, welche Kriterien für die Diversifizierung festgelegt werden.

Insgesamt ist erfreulich, dass die Brüsseler Definition von Beteiligungen nur direkte Beteiligungen erfasst. Damit weicht der Richtlinienvorschlag der Kommission von den Baseler Vorgaben ab, die auch für indirekte Beteiligungen eine Eigenkapitalunterlegung vorsehen, sofern diese nicht bereits konsolidiert sind oder vom Kapital abgezogen werden.

- Möglichkeit der Verrechenbarkeit des erwarteten Verlusts mit den Wertberichtigungen

Es sollte die Verrechenbarkeit mit Wertberichtigungen möglich sein.

Im Rahmen des einfachen Risikogewichtungsansatzes zur Berechnung der Kapitalanforderungen für Beteiligungspositionen soll nach den EU-Vorschlägen der erwartete Verlust für Beteiligungen vom haftenden Eigenkapital abgezogen werden, ohne dass eine Verrechnung mit gebildeten Wertberichtigungen möglich ist. Es besteht daher eine Schlechterstellung gegenüber den Baseler Regelungen. Darüber hinaus besteht zusätzlicher Implementierungs- und Doppelrechnungsaufwand für international tätige Banken.

7. Verbriefungen (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 94 ff.)

Es sollte sichergestellt werden, dass die Kapitalanforderungen nach Verbriefungen in der Regel nicht die Kapitalanforderungen für das ursprüngliche unverbriefte Kreditportfolio übersteigen, wenn sich das Gesamtrisiko nicht geändert hat.

Bei den Regelungen zu den ABS-Transaktionen konnten zwar sowohl in Basel als auch in den EU-Vorschlägen Verbesserungen erreicht werden. Die Arbeiten sollen - soweit bekannt - bei diesem Themenkomplex noch fortgesetzt werden.

Es sollte vor allem darauf geachtet werden, dass für die Unternehmensfinanzierung häufig gebrauchte Finanzierungsformen, wie insbesondere BAW-Kredite (bis auf Weiteres gewährte Kredite, die nicht zur Unzeit gekündigt werden können), im Falle einer Verbriefung nicht mit einer zusätzlichen Eigenkapitalanforderung, die sich aus der "early amortization"-Klausel (z. B. für Kreditkartenfinanzierungen) ergibt, belegt werden. Damit würde jede Verbriefung dieser Kreditform für die Banken unwirtschaftlich. Der gerade in Deutschland häufig gewährte BAW-Kredit ist nicht vergleichbar mit den in der Klausel eigentlich gemeinten Kreditkartenfinanzierungen.

8. Sicherheiten/Anerkennung von Bürgschaften (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 90 ff.)

- Ausdehnung der anerkennungsfähigen Sicherheiten im Standardansatz

Der Umfang der anerkennungsfähigen Sicherheiten sollte sich an den in der Kreditpraxis üblichen Gepflogenheiten orientieren. Dies ist noch nicht durchgängig der Fall. In den Katalog der anerkennungsfähigen Sicherheiten des Standardansatzes sollten alle banküblichen Sicherheiten, wie z. B. Forderungsabtretungen und sonstige physische Sicherheiten, aufgenommen werden. Diese Sicherheiten werden im IRB-Ansatz berücksichtigt. Da voraussichtlich zahlreiche kleinere Kreditinstitute anfänglich den Standardansatz wählen, wären die Kunden dieser Banken in Bezug auf die Sicherheitenanrechnung benachteiligt.

- Anerkennung von Bürgschaften der Förderinstitute/Kreditgarantiegemeinschaften

Erfreulicherweise werden Haftungsfreistellungen öffentlicher Programmkredite anerkannt. Notwendig ist aber, dass auch Bürgschaften der För-

der Institute und der Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft (Bürgschaftsbanken, Kreditgarantiegemeinschaften) ausdrücklich erwähnt und anerkannt werden.

- Sachgerechte Lösungen für Ausfallbürgschaften und Rückgarantien

Es sollte bei der Frage des Anknüpfungspunkts für die erforderliche "Zeitnähe" auf die Verwertungsreife der Ausfallbürgschaft, d. h. das Ende der Verwertung der sonstigen vorhandenen Sicherheiten, abgestellt werden.

Nach der bisherigen Definition von Basel II und der EU wäre ein Großteil dieser Bürgschaften mangels "zeitnaher Verwertbarkeit" nicht anerkennungsfähig, da bei Ausfallbürgschaften die Zahlung des Bürgschaftsgebers in der Regel erst nach der Verwertung der Sicherheiten erfolgt.

Verzichtet werden sollte vor diesem Hintergrund auch auf die in den Brüsseler Regelungen vorgesehene Modifikation der Anforderungen z. B. im Falle von Rückgarantien durch Staaten oder andere öffentliche Stellen. Demnach kann es für die Anerkennung von Garantien in bestimmten Fällen ausreichen, wenn das Institut den Garantiegeber zeitnah für ausstehende Zahlungen im Wege einer robusten Abschlagszahlung in Anspruch nehmen kann. Diese Mindestanforderung verhindert eine Anerkennung von Ausfallbürgschaften. Der Bürge kann vom Gläubiger bei Nichtleistung des Hauptschuldners bisher in der Regel erst dann in Anspruch genommen werden, wenn dieser dem Bürgen den Nachweis erbringt, dass der Schuldner nicht bzw. nicht voll leistet. Vor der Verwertung anderer Sicherheiten werden im allgemeinen keine Abschlagszahlungen vom Sicherheitengeber gefordert. Abgesehen davon widerspricht die geforderte Abschlagszahlung der bankaufsichtlichen Systematik der Anerkennung von Garantien. Der Garant würde damit faktisch als Kreditnehmer fingiert. Die mit dem Risikogewicht des Garanten zu ermittelnde Kapitalanforderung deckt das Ausfallrisiko des gesamten Kreditverhältnisses vollständig ab. Die Pflicht zur Leistung einer gesonderten Abschlagszahlung wäre systemfremd.

- Verzicht auf die dreijährige Wertermittlung bei grundpfandrechtlich besicherten Krediten/jährliche Objektwertüberwachung (Anhang VIII, Teil 2, Tz. 8b der Tätigkeitsrichtlinie)

Die abweichend von den Baseler Regelungen vorgesehenen zusätzlichen

Anforderungen sind nicht sachgerecht. In den vorliegenden Richtlinienvorschlägen ist für grundpfandrechtlich besicherte Kredite abweichend von den Baseler Regelungen die Anforderung hinzugekommen, dass bei Krediten über 3 Mio. EUR bzw. 5 % des Eigenkapitals des Kreditinstituts eine regelmäßige, dreijährige Wertermittlung durch einen unabhängigen Gutachter zu erfolgen habe. Für wohnwirtschaftlich genutzte Objekte ist dies derzeit nicht erforderlich. Die dafür anfallenden Kosten könnten zu einer Verteuerung dieser Kredite und zu einer Benachteiligung der Bauwirtschaft führen.

Darüber hinaus ist das von den Baseler Regelungen abweichende Erfordernis, den Objektwert von Wohnimmobilien auch im Standardansatz regelmäßig, mindestens jährlich, zu überwachen, nicht sachgerecht. Zum einen sind die Märkte für Wohnimmobilien deutlich weniger volatil als die gewerblichen Immobilienmärkte. Zum anderen werden Objektschwankungen über die Ermittlung des Beleihungswerts, der sich an den dauernden Objekteigenschaften und dem nachhaltig zu erzielenden Ertrag orientiert, abgefedert. Auf Grund der regionalen Heterogenität der Wohnimmobilienmärkte müsste schließlich eine Marktbeobachtung jede Stadt/Landregion gesondert erfassen. Das Erfordernis einer Objektwertüberwachung im Wohnungsbaubereich stellt daher einen erheblichen, nicht gerechtfertigten Aufwand dar.

- Risikogewichtung gedeckter Schuldverschreibungen (Annex VI, Teil 1, Tz. 68 und Annex VII, Teil 2, Tz. 8d der Tätigkeitsrichtlinie)

Um der besonderen Sicherheit gedeckter Schuldverschreibungen Rechnung zu tragen, sollte die Gewichtung 10 % betragen. Sofern die Voraussetzungen einer hohen Granularität der Deckungsmasse vorliegen, sollte dies ebenfalls Berücksichtigung finden. Die aufsichtliche LGD-Quote sollte zumindest auf 10 % abgesenkt werden.

Für gedeckte Schuldverschreibungen ist im Standardansatz eine Risikogewichtung um eine Stufe besser als das Risikogewicht des Emittenten vorgesehen (10, 20, 50, 100 %). Die Anknüpfung der Gewichtung gedeckter Schuldverschreibungen an die Risikogewichtung des Emittenten ist nicht sachgerecht, denn das Produkt Pfandbrief zielt in seiner rechtlichen Ausgestaltung durch Abschottung der Deckungsmassen gerade darauf ab, die Interessen der Pfandbriefgläubiger vom Schicksal des Emittenten

abzukoppeln. Zudem wird die aktuell geltende 10 %-Gewichtung nur erreicht, wenn der Investor das Risikogewicht des Kreditinstituts nach der so genannten Option 1 bestimmt. Investoren in maßgeblichen europäischen Mitgliedstaaten dürften aber die Option 2 anwenden, über die ein Emittent mit einem externen Rating schlechter als AA ein Risikogewicht von 50 %, die gedeckte Schuldverschreibung dieses Emittenten damit ein Risikogewicht von 20 % erhält. Erforderlich ist daher eine einheitliche Gewichtung für gedeckte Schuldverschreibungen im Standardansatz.

Für gedeckte Schuldverschreibungen ist im Basis-IRBA eine aufsichtliche LGD-Quote von 12,5 % vorgesehen. Die gegenüber den Vorentwürfen vorgenommene Absenkung weist in die richtige Richtung, ist jedoch nicht ausreichend. Eine Untersuchung des Europäischen Hypothekenverbands hat gezeigt, dass die LGD-Quoten für hypothekarisch gesicherte Darlehen in Deckungsmassen deutlich unter 10 % liegen. Darin sind Verwertungserlöse aus sonstigen Sicherheiten nicht enthalten. LGD-Quoten für Forderungen an staatliche Stellen sind auf Grund fehlender Ausfälle nicht nachweisbar.

Im fortgeschrittenen Ratingansatz ist die Anwendung der Laufzeitenkomponente auf gedeckte Schuldverschreibungen nicht gerechtfertigt. Primärsicherheit für die Gläubiger ist die Deckungsmasse, nicht aber der Emittent. Die Deckungsmasse wird laufend gemanagt, überwacht und neu bewertet. Eine erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Bonitätsverschlechterung auf Grund höherer Restlaufzeit der Schuldverschreibung besteht daher nicht.

- Unterkonsolidierung (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 73, Tz. 2)

Auf die Bildung von Unterkonsolidierungskreisen sollte verzichtet werden. Sie bedeutet einen erheblichen Aufwand, dem kein zusätzlicher bankaufsichtlicher Erkenntniswert oder Nutzen gegenübersteht.

9. Ausfallkriterium (Anhang VII, Teil 4, Tz. 44b)

Das 90-Tage-Kriterium sollte lediglich als verbindlicher Anhaltspunkt angesehen werden zu prüfen, ob aus den Zahlungsverzügen ein erhöhtes Risiko abzuleiten ist. Das Ergebnis dieser Prüfung sollte schriftlich niedergelegt werden und Grundlage für eine Entscheidung des Instituts sein, ob bereits ein Ausfall vorliegt oder eine weitere intensive Beobachtung angemessen ist.

Gemäß den Vorschlägen der EU wird ein Engagement u. a. dann als ausgefallen

eingestuft, wenn ein Zahlungsverzug von länger als 90 Tagen vorliegt. Damit gibt das neue Regelwerk einen sehr frühen Ausfallzeitpunkt vor. Eine so einseitige quantitative Festlegung wird den Besonderheiten von Risiken nicht gerecht.

Des Weiteren können auch Einzelwertberichtigungen als Ausfallkriterium zu Problemen führen, wenn sie einerseits in Folge einer vorsichtigen Risikovorsorge bereits in einem sehr frühen Stadium gebildet werden, andererseits aber als ein unumstößliches Ausfallkriterium zu interpretieren sind. Geht man von einer Quasi-Gleichstellung von Einzelwertberichtigung und Ausfall aus, bedeutet dies bei einer vorsichtigen Risikovorsorgepolitik eine hohe Ausfallquote mit entsprechender Konzentration der Kreditnehmer in entsprechend schlechten Ratingklassen. Insbesondere Förderbanken werden bedingt durch die spezifischen Firmenkundenportfolios die negativen Auswirkungen zu spüren bekommen. Um die Konsequenzen zu umgehen, müsste eine weniger vorsichtige Risikovorsorgepolitik verfolgt werden. Analog zu dem 90-Tage-Kriterium sollte auch eine Einzelwertberichtigung lediglich ein verbindlicher Anhaltspunkt sein, welcher eine weitere Prüfung auf Ausfall anstößt.

10. Prozyklische Effekte von Basel II

Es sollte bei der europäischen Festschreibung des Regelwerks alles daran gesetzt werden, übermäßige prozyklische Wirkungen abzuschwächen.

Die neuen Regelungen entfalten trotz einiger inzwischen vorgenommener Verbesserungen immer noch prozyklische Effekte. Dies ist Folge der an der Kreditnehmerbonität ansetzenden Gewichtungssätze, die in einer wirtschaftlichen Abschwungphase zu einem Anstieg des Kapitalbedarfs der Banken führen. Da die Banken in solchen Zeiten Kapital (durch Forderungsausfälle) verlieren und auch am Markt nur unter erschwerten Bedingungen neues Kapital aufnehmen können, wird dies zu steigenden Zinsen für die Kreditnehmer und ggf. einer gewissen Verminderung der Kreditfähigkeit der Banken führen. Rezessive Tendenzen würden damit verstärkt.

Erfreulicherweise wurde nun (im Gegensatz zum Baseler Akkord) eine Regelung aufgenommen, die eine zweijährige Überwachung prozyklischer Effekte der neuen Mindestkapitalvorschriften fordert. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen; wichtig ist jedoch, diese Aufgabe mit allem Nachdruck und aller Sorgfalt zu erfüllen, um sich abzeichnende schädliche Wirkungen auf die

Gesamtökonomie (Banken und Kreditnehmer gleichermaßen) frühzeitig zu erkennen und ggf. notwendige Gegenmaßnahmen und/oder Änderungen am Regelwerk einleiten zu können.

11. Level playing field für international tätige Kreditinstitute

Die EU-Vorschläge enthalten an mehreren Stellen Wahlrechte, die von der nationalen Bankaufsicht ausgeübt werden können. Dies ist zu begrüßen, da damit nationalen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann.

Gleichwohl ist zu beachten, dass zur Schaffung eines level playing field für international tätige Banken mit Tochterunternehmen in einer Vielzahl von Ländern eine möglichst einheitliche Anwendung der Wahlrechte in den EU-Ländern erstrebenswert wäre. Insbesondere die Möglichkeit zum Verzicht auf die Soloüberwachung hat die international stärkste wettbewerbsverzerrende Wirkung. So ist es den Mitgliedstaaten in Form eines Wahlrechts freigestellt, auf die Anwendung der Soloüberwachung einer Gruppe zu verzichten. Damit können alle Tochterunternehmen einer Muttergesellschaft innerhalb eines Mitgliedstaats von der Überwachung der Solvabilitätsvorschriften ausgenommen werden. Unter Einhaltung bestimmter Bedingungen erfolgt damit eine Beaufsichtigung der Eigenkapitalvorschriften nur auf Ebene der Muttergesellschaft und des konsolidierten Konzerns. Es würde dem erklärten Ziel der Kommission, einen integrierten Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen zu schaffen, zuwiderlaufen, wenn die grundlegende Vorschrift, auf welcher Ebene die bankaufsichtliche Überwachung der neuen Eigenkapitalvorschriften ansetzt, nicht EU-weit einheitlich geregelt würde. Instituten aus jenen Ländern, die das Wahlrecht nicht ausüben, würde ein massiver Wettbewerbsnachteil entstehen.

12. Operationelles Risiko (Anhang X der Tätigkeitsrichtlinie)

- Bruttoertrag kein geeigneter Indikator

Der Bruttoertrag im Basisindikatoransatz sowie im Standardansatz erscheint keine optimale Bezugsgröße zur Unterlegung der operationellen Risiken zu sein. Der Bruttoertrag ist definiert als Zinsergebnis und zinsunabhängiges Ergebnis. Besonders erfolgreiche Institute mit einem entsprechend hohen Bruttoertrag würden mit höheren Kapitalanforderungen für operationelle Risiken konfrontiert, ohne dass sie ein real höheres Risiko zu verzeichnen hätten. Daher sollte eine andere - einfach handhabbare Bezugsgröße - zur

Ermittlung der Kapitalunterlegung bei operationellen Risiken zu Grunde gelegt werden. Vor allem die im Baseler Rahmenwerk vorgesehene Möglichkeit zur Verrechnung negativer Bruttoerträge aus Business-Lines des Standardansatzes sollte explizit aufgenommen werden.

- Verzicht auf Halbjahresbruttoerträge

Die Anforderung, zur Ermittlung des Drei-Jahres-Durchschnitts des Bruttoertrags neben den Datenpunkten zum Abschluss des Geschäftsjahrs auch die jeweiligen Halbjahresbruttoerträge heranzuziehen, sollte gestrichen werden. Die Anforderung bedeutet einen zusätzlichen Aufwand und generiert auf Grund der generellen Schwäche des Bruttoertrags als Indikator keine verbesserte Risikoabbildung. Die Anforderung wird auch im Rahmen von Basel II nicht erhoben.

- Klare Definition

Bei der Definition der operationellen Risiken fehlt gegenüber der Baseler Definition die Klarstellung, dass das strategische Risiko und das Reputationsrisiko nicht erfasst werden. Die Kommission sollte diese Klarstellung nachvollziehen. Das strategische Risiko ist das eigentliche unternehmerische Risiko, das die Kapitalgeber bewusst übernehmen. Das Reputationsrisiko ist kein originäres Risiko, sondern aus anderen, bereits bankaufsichtlich erfassten Risiken abgeleitet. Beide Risikoarten sollten insofern außerhalb des bankaufsichtlichen Erfassungsbereichs bleiben.

- Behandlung von Versicherungen gegen operationelle Risiken

Versicherungen sollten als Instrument zur Absicherung von operationellen Risiken noch stärker anerkannt werden. Diese werden bisher nur in dem fortgeschrittenen internen Ansatz berücksichtigt. Der Versicherungsschutz wird auf maximal 20 % der gesamten Kapitalanforderungen für operationelle Risiken begrenzt. Diese restriktive Vorgehensweise ist abzulehnen, denn gerade Versicherungen spielen vor allem in Deutschland zur Schadensabwehr eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund sollten sie auch in vollem Umfang berücksichtigt und in den einfacheren Ansätzen mit einbezogen werden.

Eine Überarbeitung der 20 %-Grenze ist übrigens auch nach dem Baseler

Rahmenwerk möglich, sobald zusätzliche Erkenntnisse über risikomindernde Wirkung von Versicherungsprodukten vorliegen. Der Baseler Ausschuss beabsichtigt, den Dialog mit der Kreditwirtschaft über den Einsatz von Risikominderungsinstrumenten für operationelle Risiken fortzuführen. Diese Möglichkeit sollte auch in der EU vorgesehen werden.

13. Übergangsregelungen

Bei der Einführung des IRB-Basisansatzes (Ende 2006) ist im Jahr 2006 eine einjährige Parallelrechnung von Basel I und Basel II notwendig. Darüber hinaus sind für die folgenden drei Jahre Untergrenzen (95 % ab dem Jahresende 2006, 90 % ab dem Jahresende 2007 und 80 % ab dem Jahresende 2008) festgelegt, welche die möglichen Eigenkapitalerleichterungen des IRB-Basisansatzes beschränken. Somit werden die gewünschten Erleichterungen für die Mittelstandsunternehmen nur sehr begrenzt wirksam werden und die Kreditwirtschaft hat weniger Anreize zur Verwendung aufwändiger Verfahren zur Messung und Steuerung der Kreditrisiken, wenn sich dies nicht auszahlt. Auf die Schwellenwerte sollte daher verzichtet werden. Sollte dies nicht erreichbar sein, muss aber auf jeden Fall sichergestellt werden, dass mit Ablauf der ersten drei Jahre der Anwendung die Floors nicht mehr beibehalten werden.

14. Barwertiges Zinsänderungsrisiko

Um übermäßige Belastungen der kleineren Banken zu vermeiden, sollte an der Wahlmöglichkeit zwischen Barwert und Buchwert bei der Darstellung der Zinsrisiken festgehalten werden.

Ausreißer-Banken sind im neuen Rahmenwerk von Basel II definiert als Banken, bei denen sich der "economic value" als Reaktion auf den standardisierten Zinsschock (200 Basispunkte) oder dessen Äquivalent um mehr als 20 % des haftenden Eigenkapitals (Summe aus Kernkapital und Ergänzungskapital) verringert. Der englische Begriff lautet im neuen Rahmenwerk von Basel II "economic value". Nach unserer Auffassung kann "economic value" wie in der Übersetzung von Basel II der Deutschen Bundesbank nicht als Barwert (= present value) übersetzt werden. Der Begriff "economic value" ist an sich der "ökonomische Wert" und kann dann beides bedeuten: Barwert und Buchwert. Die englische Begriffswahl wurde sowohl in Basel II als auch im EU-Richtlinienvorschlag bewusst getroffen, um den Banken einen gewissen Spielraum bei der Wahl ihrer Steuerungsinstrumente zu geben. Eine Festlegung, das

Reinvermögen von Banken barwertig zu bestimmen und damit auch die Auswirkungen eines standardisierten Zinsschocks (200 Basispunkte), würde für einige Banken eine komplette Umstellung ihrer Steuerungsinstrumente zur Konsequenz haben. Dieser Aufwand wäre insbesondere für kleinere Banken nicht darstellbar, da eine derartige Umstrukturierung sowohl erhebliche personelle als auch technische Zusatzkosten verursachen würde.

15. Bankinterner Kapitaleinschätzungsprozess (Artikel 123 Abs. 1 der Tätigkeitsrichtlinie)

Zur Vermeidung von Überinterpretationen und Abweichungen von Basel II sollte durch eine Einfügung klargestellt werden, dass zur Erfüllung der Anforderungen aus Artikel 123 nur die Erfassung aller wesentlichen Risiken erforderlich ist.

Im Gegensatz zum Baseler Papier betont Artikel 123 Abs. 1 die Notwendigkeit, alle Risiken zu beobachten, denen das Institut ausgesetzt ist oder künftig ausgesetzt sein könnte. Diese Formulierung deutet darauf hin, dass die Kommission von einer Erfassung "aller Risiken", denen ein Institut ausgesetzt sein könnte, ausgeht.

Diese möglicherweise deutliche Ausweitung der zu berücksichtigenden Risiken führt dazu, dass zum einen die Banken grundsätzlich jedes denkbare Risiko bei ihrem internen Kapital-Allokationsprozess angemessen berücksichtigen müssen und zum anderen die angemessene Berücksichtigung solcher Risiken unabhängig von der jeweiligen Sinnhaftigkeit bei allen Kreditinstituten von den Bankaufsehern zu überprüfen und einzuschätzen ist (Artikel 124 Abs. 1).

16. Bankaufsichtlicher Überprüfungsprozess (Tätigkeitsrichtlinie Artikel 124 Abs. 4)

Artikel 124 Abs. 4 sieht eine mindestens jährliche Durchführung des bankaufsichtlichen Überprüfungsprozesses vor. Es sollte sicher gestellt sein, dass mit der Verpflichtung einer mindestens jährlichen Durchführung des aufsichtlichen Überprüfungsprozesses kein völlig neues Aufsichtsinstrument gemeint ist und dass die Überprüfung - unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Proportionalität - sowohl in der Intensität als auch in der Frequenz an Art, Größe und Risikogehalt des jeweiligen Instituts angepasst wird.

Um kleinere Banken nicht unverhältnismäßig zu belasten, sollte bei kleineren Banken, die den Standardansatz zur Eigenmittelunterlegung wählen und über genügend Eigenmittel verfügen, auf zusätzliche Überprüfungsmaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule von Basel II verzichtet werden. Die Überprüfungsverfahren sollten sich bei den Banken, die einen IRB-Ansatz zur Berechnung der Eigenmittelunterlegung wählen, ebenfalls an Art, Größe und Risikogehalt der Institute orientieren.

17. Offenlegungsanforderungen

Grundsätzlich ist eine Stärkung der Marktdisziplin durch Erhöhung der Transparenz im Bankensektor zu begrüßen. Es sollte jedoch gründlich abgewogen werden zwischen wesentlichen zu veröffentlichenden Daten einerseits und der Geheimhaltung von Daten über bestimmte Kundengruppen sowie über Geschäftsstrategien und -politiken andererseits. Insbesondere für kleinere, regional tätige Institute besteht die Gefahr, dass bei einer strikten Anwendung der Anforderungen nach Säule III sensible Daten öffentlich gemacht werden müssten. Dies sollte verhindert werden.

Die EU-Richtlinie schreibt vor, dass die Strategien und Verfahren für das Risikomanagement offen gelegt werden sollen (EU-Richtlinienvorschlag; Artikel 145 Abs. 1 i.V.m. Anhang XII Teil 2 Nr. 1 Buchstaben a bis d). Die Offenlegungsvorschriften sollten - analog wie oben bei den aufsichtlichen Überprüfungsverfahren gefordert - an den Kriterien "Größe" und "Komplexität" der Institute ausgerichtet werden. Deshalb sollte insbesondere auf eine Straffung der Offenlegungspflichten für kleinere Institute in Säule III hingewirkt werden. Insgesamt dürfen die Offenlegungspflichten für kleinere, regional tätige Institute nicht den gleichen Umfang haben wie für international tätige Institute, da erstere zur Refinanzierung nicht oder nur in geringem Ausmaß auf den anonymen Kapitalmarkt zurückgreifen.

18. Komitologie

Bei der Umsetzung in EU-Recht muss sichergestellt sein, dass wesentliche, nachträgliche Änderungen an dem Gesamtwerk (z. B. betreffend der Parameter der Risikogewichtungsfunktionen oder der Definition der Retailkredite) dauerhaft einer Kontrolle durch das Europäische Parlament und durch den Rat unterliegen. Dabei muss den Interessenvertretern der Wirtschaft ebenso wie den deutschen Ländern die Gelegenheit gegeben werden, hierzu Stellung zu neh-

men.

Bei der Umsetzung von Basel II in EU-Recht ist das Lamfalussy-Verfahren vorgesehen (Richtlinienvorschläge und Anhänge der Kommission sollen im Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Parlament beraten, technische Details von Regelungsausschüssen der Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden ausgearbeitet und von der Kommission erlassen werden). Da bei der Baseler Rahmenvereinbarung vom 26. Juni 2004 Punkte offen geblieben waren, müssen diese im Komitologieverfahren nachträglich erarbeitet werden. Dabei können sich ursprünglich als "technische" Fragen eingestufte Sachverhalte als politische Fragestellungen (Auswirkungen auf den Mittelstand) erweisen. Das Europäische Parlament hat bisher keine Möglichkeit des Zurückholens technischer Fragen in das politische Entscheidungsverfahren. Dies ist kritisch, da dadurch ein enger Kreis von Experten über für den Mittelstand wichtige Änderungen ohne Mitwirkung von Rat und Parlament entscheiden kann. Durch das Regelwerk des Baseler Bankenausschusses gewinnt diese Problematik verstärkt an Bedeutung.

19. Änderung von Vorschriften für Großkredite

Im Zuge der Umsetzung von Basel II sollten auch die in der Richtlinie 2000/12/EG enthaltenen Bestimmungen über Großkredite angepasst werden. Es ist ein wichtiges deutsches Anliegen, dass in diesem Zusammenhang Bürgschaften, Garantien und bestimmte Gewährleistungen - wie früher - nur zur Hälfte auf die für die Errechnung eines Großkredits maßgebliche Kreditsumme angerechnet werden.

Die volle Anrechnung und die herabgesetzte Großkreditobergrenze führen dazu, dass die Obergrenze für den einzelnen Großkredit insbesondere bei kleineren Kreditinstituten schnell erreicht wird und somit die Kreditlinien rasch ausgeschöpft sind. Das hat zur Folge, dass auch berechtigten Kreditwünschen mittelständischer Unternehmen seltener entsprochen werden kann. Da Gewährleistungsbürgschaften gerade in der Baubranche sehr häufig von Kreditinstituten übernommen und auf die Kreditlinie des Unternehmens angerechnet werden, wirkt sich diese Regelung als Kreditvergabebehinderung aus und stellt sich damit als besondere Belastung der Bauwirtschaft dar, da die Auftraggeber bei der Vergabe von Bauaufträgen von den ausführenden Bauunternehmen in der Regel eine Gewährleistungsbürgschaft in Höhe von 5 % der Auftragssumme mit einer Laufzeit von fünf Jahren verlangen. Die bürgende Bank übernimmt dabei das

Eventualrisiko, bei einer nicht ausgeführten Gewährleistung und bei gleichzeitiger Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens den vereinbarten Betrag zu bezahlen. Bei den meisten Unternehmen werden solche Gewährleistungsbürgschaften kaum in Anspruch genommen, sie enthalten deshalb ein geringeres Kreditrisiko als andere Kreditarten.