

Antrag

der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P.

Neuregelung der angemessenen Eigenkapitalausstattung von Kreditinstituten und der Eigenmittelvorschriften für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen in der EU

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird gebeten, sich im Prozess der Überarbeitung der Eigenkapitalregeln durch den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht und der Übernahme dieser Regeln in europäische Richtlinien durch die EU-Kommission für die Wahrung der Chancengleichheit im Wettbewerb zwischen national und international tätigen Kreditinstituten sowie zwischen Kreditinstituten verschiedener Institutsgruppen in Deutschland einzusetzen und eine einseitige Benachteiligung und Belastung für die mittelständische Wirtschaft zu vermeiden.

Zu diesem Zweck wird die Bundesregierung ersucht, im Rahmen der internationalen Verhandlungen sicherzustellen, dass

- ein auf bankinterne Ratings gestützter einfacher Ansatz zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko gleichwertig mit der Standardmethode eingeführt wird, welcher wettbewerbsneutral ausgestaltet und für die Banken unmittelbar ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung ohne Beeinträchtigung der Finanzierungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen nutzbar ist,
- in den Verhandlungen in Basel und bei der EU-Kommission die risikoreduzierende Wirkung von Sicherheiten ebenso berücksichtigt wird, wie die Auswirkungen von Größenklassenstreuungen (Granularitäten) im Rahmen des einfachen bankinternen Rating-Ansatzes,
- der gewerbliche Hypothekarkredit aufgrund seiner niedrigen Ausfallraten mit höchstens 50 % gewichtet wird,
- es aus Wettbewerbsgründen zu einem möglichst weltweit einheitlichen Beginn der neuen Regeln kommt, der allen Bankengruppen die realistische Chance bietet, auch von den vorteilhaften Aspekten der neuen Regelungen zu profitieren.

Bei der Umsetzung in nationales Recht ist ferner darauf zu achten, dass

- im Rahmen der Einbeziehung von operationellen Risiken und Zinsänderungsrisiken des Anlagebuchs in die bankaufsichtliche Eigenkapitalbetrachtung risikoinadäquate Kapitalanforderungen vermieden werden und die Aufsichtsbehörden in engem Dialog mit der Kreditwirtschaft die Schaffung eines angemessenen Regelwerks verfolgen,
- die bankaufsichtliche Überprüfung der angemessenen Eigenkapitalausstattung einer Bank (Supervisory Review Process) zu keinem Eingriff in die

Geschäftsleitungskompetenz und keiner übergebürlichen Kontrolle des einzelnen Geschäftsprozesses eines Kreditinstituts führt, sondern die Bankenaufsicht auf der Grundlage des geltenden Bankaufsichtsrechts fortgeführt wird.

Berlin, den 7. Juni 2000

Dr. Peter Struck und Fraktion
Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

Am 3. Juni 1999 hat der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht ein Konsultationspapier zur „Neuregelung der angemessenen Eigenkapitalausstattung von Kreditinstituten“ veröffentlicht, zu dem bis zum 31. März 2000 Stellung genommen werden konnte. Die neuen Regeln sollen die seit 1988 gültige Baseler Eigenkapitalübereinkunft ersetzen. Diese Übereinkunft setzte erstmals eine einheitliche Mindesteigenkapitalquote für international tätige Kreditinstitute in Höhe von 8 % der gewichteten Risikoaktiva fest.

Im November des letzten Jahres hat die EU-Kommission in starker Anlehnung an die Vorschläge des Baseler Ausschusses ein eigenes Konsultationspapier zur Neuregelung der einschlägigen europäischen Richtlinien vorgelegt, für das die Konsultationsfrist ebenfalls bis Ende März dieses Jahres lief.

Die in den beiden Konsultationspapieren des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht und der EU-Kommission enthaltenen Vorschläge zur Neuregelung der Eigenkapitalausstattung von Kreditinstituten bzw. Wertpapierdienstleistungsfirmen könnten gravierende Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation sowohl international tätiger Kreditinstitute als auch die Kreditwirtschaft innerhalb Deutschlands haben. Mindestens ebenso betroffen ist allerdings insbesondere auch die mittelständische Wirtschaft, da durch die Neuerungen die Rahmenbedingungen für die Kreditvergabe an Unternehmen grundlegend geändert werden.

Kernpunkt der neuen Regeln wird die Art und Weise der Bestimmung der Risikogewichtung über die Bonitätseinschätzung der Kreditnehmer sein. Der Baseler Ausschuss schlägt hierfür einen Standardansatz auf der Grundlage externer Ratings vor. Allerdings befürworten sowohl die EU als auch der Baseler Ausschuss inzwischen stärker die Anerkennung und den Einsatz bankinterner Rating-Systeme. Weitere Neuerung gegenüber den bestehenden Regeln ist die explizite Unterlegung von sonstigen Risiken mit Eigenkapital. Insgesamt sollen die Kompetenzen der Bankaufsichtsbehörden dahin gehend gestärkt werden, dass künftig das gesamte Risikoprofil eines Kreditinstituts individuell überprüft werden soll mit der Möglichkeit, den Instituten im Einzelfall Zuschläge auf die Mindesteigenkapitalausstattung von 8 % aufzuerlegen. Begleitet werden sollen diese Maßnahmen von erweiterten Offenlegungsanforderungen für die Kreditinstitute mit dem Ziel, dadurch mehr Transparenz und letztlich eine stärkere Selbstdisziplinierung des Marktes zu erreichen.

Der Ansatz des Baseler Ausschusses, die Einteilung der Risikoklassifizierungen in Zukunft überwiegend an den Rating-Ergebnissen externer Bonitätsbeurteilungsinstitute auszurichten, würde international zu erheblichen wettbewerblichen Verwerfungen führen und sowohl für die deutsche Kreditwirtschaft als auch für mittelständische Unternehmen in Deutschland Wettbewerbsnachteile

bringen. Insbesondere die USA besitzen auf diesem Gebiet einen großen Vorsprung. Zurzeit sind in Deutschland nur ca. 170 Unternehmen gegenüber ca. 8 000 Unternehmen in den USA geratet. Externe Ratings sind mit erheblichen Kosten für die gerateten Unternehmen verbunden. Es ist davon auszugehen, dass sich kleine und mittlere Betriebe, insbesondere auch Handwerksbetriebe, solche Ratings weder werden leisten können noch wollen.

Zur Vermeidung wettbewerblicher Verzerrungen zu Lasten der Banken und der kreditnehmenden Wirtschaft in Deutschland ist es deshalb von erheblicher Bedeutung, dass den Instituten ein alternativer Ansatz zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen für das Adressenausfallrisiko zur Verfügung steht, welcher nicht auf der Nutzung externer Ratings basiert. Die deutschen Kreditinstitute und die kleinen und mittleren Unternehmen dürfen im Hinblick auf Zahl und Ausgestaltung der Verfahren zur Bonitätsklassifizierung nicht schlechter gestellt werden als die Kreditinstitute und Unternehmen in wichtigen anderen Staaten. Die angesprochenen Wettbewerbsprobleme würden bei einer gleichzeitigen und gleichberechtigten alternativen Zulassung eines auf bankinterne Ratings gestützten Ansatzes beseitigt werden, wenn dieser Ansatz so ausgestaltet ist, dass er von allen den neuen Eigenkapitalstandards unterworfenen Kreditinstituten unmittelbar ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Standards genutzt werden kann. Dabei müssten die Voraussetzungen für die Anwendung des internen Rating-Verfahrens so formuliert werden, dass sämtlichen Instituten eine realistische Chance auf einen Soforteinstieg in das interne Rating für bankaufsichtliche Zwecke geboten wird. Dieses Ziel würde dadurch erreicht werden, dass in den neuen internationalen Eigenkapitalstandards die adressenbezogenen Gewichtungssätze als Ausfallklassen festgelegt werden, die Ermittlung bzw. Einschätzung der Ausfallwahrscheinlichkeiten hingegen der Verantwortung der Institute überlassen wird.

Bei der Ausgestaltung und Festlegung der Risikogewichte auf der Basis interner Ratings kommt es jedoch entscheidend darauf an, dass die Geschäftsstruktur der Kreditinstitute angemessen berücksichtigt wird. Europäische Kreditinstitute verfügen überwiegend über kleinteilige und damit stark größenklassen-diversifizierte Kreditportfolios. Diese Diversifizierung wirkt sich günstig auf das Gesamtrisiko eines Institutes aus, weshalb die Größenklassenstreuung (Granularität) Eingang in die Berechnung der abgeleiteten Risikogewichte finden muss. Die Berücksichtigung solcher Effekte ist für eine risikogerechte Beurteilung der Kredite an den Mittelstand von zentraler Bedeutung. Zudem könnte die Berücksichtigung solcher Diversifizierungseffekte die Wettbewerbsnachteile gegenüber den in den USA verbreiteten externen Rating-Systemen weiter mindern.

Eine besondere Gewichtung der ansonsten grundsätzlich mit 100 % zu gewichtenden gewerblichen Hypothekarkredite mit 50 % stellt der Baseler Ausschuss nur in Aussicht, wenn ausreichend geringe Ausfall- und Verlustraten für diese Kreditart nachgewiesen werden können. Bereits im Herbst des letzten Jahres hat der Zentrale Kreditausschuss auf der Grundlage eines Entwurfs des Baseler Ausschusses für einen Kriterienkatalog eine Untersuchung bei einem repräsentativen Teil der deutschen Kreditwirtschaft durchgeführt. Diese Untersuchung hat ergeben, dass die Verlust- und Ausfallraten beim gewerblichen Hypothekarkredit denen bei Wohnungsbaukrediten nahezu entsprechen. Gleichwohl ist zu Gunsten des gewerblichen Hypothekarkredits in Deutschland noch keine Ausnahme gemacht worden.

Das Verfahren in Basel zum gewerblichen Hypothekarkredit ist umso verständlicher, als aufgrund der EU-Solvabilitätsrichtlinie die Möglichkeit einer 50 %-Gewichtung in der EU längst besteht und in Deutschland auch angewandt wird. Der gewerbliche Hypothekarkredit ist vor allem für die langfristige Fi-

finanzierung von Unternehmen, insbesondere des Mittelstandes, von großer Bedeutung. Aufgrund der Hypothekarsicherheit bietet er besonders niedrige Zinsen. Dies kommt den Investitionen in Büro- und andere vielseitig nutzbare Geschäftsgebäude zugute. Käme es nicht zu der risikomäßig gerechtfertigten Gewichtung von 50 %, müssten die Unternehmen für diese Art des Realkredits überhöhte Zinsen zahlen. Dies würde gerade viele Kreditnehmer des überwiegend fremdfinanzierten Mittelstandes belasten.

Sowohl der Baseler Ausschuss als auch die EU-Kommission messen den so genannten sonstigen Risiken (Zinsänderungsrisiko, Betriebsrisiko, Rechtsrisiko, Reputationsrisiko u. a.) für Kreditinstitute wachsende Bedeutung bei. Zur Verbesserung einer Begrenzung und Steuerung dieser Risiken halten es der Baseler Ausschuss und die EU-Kommission für erforderlich, explizite Kapitalanforderungen für diese Risiken einzuführen. Allerdings sind tragfähige Verfahren zur Quantifizierung oder Modellierung der entsprechenden Risiken noch zu entwickeln. Ohne diese Verfahren fehlt es für eine risikoadäquate Kapitalanforderung an einer geeigneten Bemessungsgrundlage. Eine nicht am tatsächlichen Risiko ausgerichtete Unterlegungspflicht ist als Steuerungsmechanismus für Risiken jedoch nicht nur ungeeignet, sondern schädlich. Messverfahren, die zu Pauschalbeträgen führen, müssen den Banken einen Anreiz geben, zu genaueren Verfahren überzugehen. Im Übrigen sollte die Bankenaufsicht auch auf die Erarbeitung qualitativer Anforderungen an das Management der sonstigen Risiken gerichtet sein.

Die Festlegung institutsindividueller Eigenkapitalanforderungen im Rahmen eines „Supervisory Review Process“ kann durch uneinheitliche Anwendung der Vorgaben insbesondere im internationalen Vergleich zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Einführung eines qualitativen „Supervisory Review Process“ erfordert hingegen in Deutschland keine Änderung der bankaufsichtlichen Bestimmungen. Die Kreditinstitute sind bereits heute nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) verpflichtet, über geeignete Verfahren zur Steuerung, Überwachung und Kontrolle der Risiken sowie über eine angemessene Regelung zu verfügen, anhand deren sich die finanzielle Lage des Instituts mit hinreichender Genauigkeit bestimmen lässt. Bereits heute kann die Aufsicht bei Verstößen gegen diese Bestimmungen entsprechende Anordnungen treffen.

Nur ein weltweit zeitgleiches Inkrafttreten der neuen Eigenkapitalregeln führt zu gleichen Wettbewerbschancen für national wie auch für international tätige Kreditinstitute. Dabei muss bei der Forderung nach einem einheitlichen Beginn vor allem auch berücksichtigt werden, dass die Anforderungen an interne Ratings der Komplexität der Geschäfte und der Kreditnehmerstrukturen der Kreditinstitute Rechnung tragen und für alle Institute und Institutsgruppen gleichermaßen praktikabel sein müssen. US-amerikanische Banken erhoffen sich durch eine frühzeitige Zulassung der Anwendung der neuen Regeln („Early Adoption“) Wettbewerbsvorteile. Für die deutsche Kreditwirtschaft ist vor dem Hintergrund des längeren europäischen Rechtssetzungsverfahrens mit anschließender Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht ein gleichzeitiger Start deshalb von großer Bedeutung. Der Umsetzungszeitraum sollte dabei lang genug bemessen sein, um allen Bankengruppen die realistische Chance zu bieten, auch von den vorteilhaften Aspekten der neuen Regelungen zu profitieren. In besonderem Maße wären die international tätigen Banken in Deutschland von einer zeitweisen Zweigleisigkeit betroffen, da sie in diesem Fall zwei großteils verschiedene Systeme zur Einhaltung der bankaufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen befolgen müssten. Dies wäre mit erheblichem administrativem Mehraufwand und einem Wettbewerbsnachteil gegenüber Nicht-EU-Banken, insbesondere US-Banken, verbunden.