

Antrag

der Abg. Herbert Moser u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Wirtschaftsministeriums

Auswirkungen von Basel II und MaK auf die Wirtschaft und das Kreditgewerbe in Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. welchen Zusammenhang sie sieht zwischen der im Dezember letzten Jahres von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) veröffentlichten Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft (MaK) und der neuen internationalen Eigenkapitalempfehlung für Kreditinstitute (Basel II), die sich derzeit noch im Stadium der Ausarbeitung befindet;
2. welchen Stand die Ausarbeitung von Basel II derzeit hat, mit welchen grundlegenden Inhalten voraussichtlich zu rechnen sein wird, und wann diese neue Eigenkapitalempfehlung voraussichtlich fertig gestellt und angewendet werden soll;
3. mit welchen Auswirkungen von Basel II und MaK auf die Wirtschaft und das Kreditgewerbe in Baden-Württemberg sie bislang rechnet, insbesondere im Hinblick auf die Kreditversorgung der mittelständischen Wirtschaft;
4. ob sie die Einschätzung teilt, dass durch die neuen Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft und die absehbaren neuen Eigenkapitalregeln die Verwaltungsaufwendungen der Banken und Sparkassen deutlich steigen und die Kreditvergabe insbesondere an die mittelständische Wirtschaft schwieriger und teurer werden wird;

5. ob es zutrifft, dass die USA, die ursprünglich den „Basel-II-Prozess“ maßgeblich angestoßen haben, diese neuen Eigenkapitalregeln für Banken nur noch sehr partiell für rd. zehn international tätige Großbanken der USA verbindlich vorschreiben wollen, während die Europäische Union die Neuregelungen von Basel II nach wie vor für alle Kreditinstitute verbindlich machen will;
6. welche unterschiedlichen Positionen die verschiedenen Branchenverbände (private Banken, Sparkassen, Volksbanken) im zentralen Kreditausschuss (ZKA) zum aktuellen Konsultationspapier für neue Eigenkapitalregeln (Basel II) eingenommen haben.

28. 07. 2003

Moser, Schmid, Junginger, Queitsch,
Rust, Schmiedel, Seltenreich SPD

Begründung

Die Neuregelungen für Banken und Sparkassen bei der Kreditvergabe durch die Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft (MaK) und die neuen Eigenkapitalregeln (Basel II) führen zu deutlichen Veränderungen bei der Kreditvergabe. Dabei besteht die Sorge, dass diese Neuregelungen, die im Unterschied zu den USA auch für regional und lokal tätige Kreditinstitute gelten sollen, zu unverhältnismäßig hohem zusätzlichem Verwaltungsaufwand, zu einer Verteuerung bei der Kreditvergabe und zu einer erheblichen Kreditverknappung insbesondere für die mittelständische Wirtschaft führen wird. Eine solche Entwicklung hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung gerade auch in Baden-Württemberg.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 1. Oktober 2003 Nr. 3-4203.01/18 nimmt das Wirtschaftsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. welchen Zusammenhang sie sieht zwischen den im Dezember letzten Jahres von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) veröffentlichten Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft (MaK) und der neuen internationalen Eigenkapitalempfehlung für Kreditinstitute (Basel II), die sich derzeit noch im Stadium der Ausarbeitung befindet;

Die MaK sind Teil eines Pakets von Richtlinien, mit dem die BAFin die Forderungen des § 25 a Abs. 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) über eine „ordnungsgemäße Geschäftsorganisation“ und über „angemessene interne Kontrollverfahren“ für Kreditrisiken ausfüllt und konkretisiert. Die MaK enthalten insbesondere Normen und Empfehlungen zu

- den allgemeinen Anforderungen an das Betreiben von Kreditgeschäften
- der Organisation des Kreditgeschäftes
- der Identifizierung, Steuerung und Überwachung der Risiken im Kreditgeschäft.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Die Mindestanforderungen orientieren sich an den 17 Grundsätzen für die Organisation des Kreditgeschäfts (Principles for the Management of Credit Risks) des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht aus dem Jahr 2000. Neben den MaK gibt es bereits Mindestanforderungen an das Betreiben von Handelsgeschäften (MaH, 1995) und die Ausgestaltung der Internen Revision (MaIR, 2000). Die MaK traten mit ihrer Veröffentlichung am 20. Dezember 2002 in Kraft; zur Umsetzung bleibt den Instituten aber eine Frist bis Mitte 2004, für die IT-Anforderungen bis Ende 2005. Ausschlaggebend für die Erstellung der MaK waren Krisenfälle von Kreditinstituten, die vor allem auf die mangelhafte Organisation und Handhabung des Kreditgeschäfts zurückzuführen sind.

Die Regulierungsgegenstände von Basel II und MaK sind im Schwerpunkt unterschiedlich und haben eigenständige Bedeutung. Während Basel II in seiner ersten Säule ganz wesentlich die künftigen Eigenkapitalanforderungen an die Kreditinstitute festlegt (quantitative Aufsicht), definieren die MaK Mindeststandards für die bankinterne Organisation der Kreditentscheidungen sowie die Risikouberwachung und -steuerung (qualitative Aufsicht). Die Umsetzung der MaK kann unabhängig von der Methode der Eigenmittelberechnung erfolgen, da mit den MaK nur Rahmenbedingungen für die Organisation gesetzt werden. Es werden weder konkrete Rechen- noch Umsetzungsmethoden verlangt. Die Kreditinstitute sind nicht gezwungen, aufgrund der MaK bankinterne Rating-Systeme entsprechend Basel II einzuführen. Eine angemessene Organisation des Kreditgeschäfts durch die Umsetzung der MaK soll aber die Voraussetzung dafür schaffen, dass Kreditinstitute in die Lage versetzt werden, die fortgeschrittenen Methoden der Eigenkapitalberechnung zu nutzen. Die MaK bilden insoweit die notwendigen organisatorischen Grundlagen für einen korrekten Einsatz der bankinternen Modelle und Verfahren nach Basel II. Eine Verbindung zwischen den MaK und Basel II besteht darüber hinaus im Hinblick auf die zweite Säule von Basel II (Supervisory Review Prozess). Hier wird im Rahmen der Prüfung insbesondere auf die Qualität der bankinternen Verfahren und Prozesse abgestellt. Die Bankenaufsicht soll sich dabei aus eigener Anschauung einen Eindruck über die Angemessenheit dieser Verfahren und Prozesse verschaffen. Die MaK bieten sich aufgrund ihrer qualitativen Ausrichtung als ein wichtiger Maßstab für Prüfungen im Rahmen dieses Prozesses an.

2. welchen Stand die Ausarbeitung von Basel II derzeit hat, mit welchen grundlegenden Inhalten voraussichtlich zu rechnen sein wird, und wann diese neue Eigenkapitalempfehlung voraussichtlich fertig gestellt und angewendet werden soll;

Derzeitiger Stand:

Im April 2003 wurde vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht das Dritte Konsultationspapier veröffentlicht, zu dem Stellungnahmen bis zum 31. Juli 2003 möglich waren. Zu dem wurden im Mai 2003 die Ergebnisse der Dritten Quantitativen Auswirkungsstudie (QIS3) veröffentlicht. Derzeit werden vom Baseler Ausschuss die Änderungswünsche von rd. 200 Verbänden aus aller Welt geprüft.

Grundlegende Inhalte:

Im Kern geht es bei der neuen Baseler Eigenkapitalvereinbarung darum, die Eigenkapitalanforderungen an Kreditinstitute stärker als bisher vom ökonomischen Risiko abhängig zu machen und neuere Entwicklungen an den Finanzmärkten sowie im Risikomanagement der Institute zu berücksichtigen. Vorgaben zur qualitativen Aufsicht mit intensiven Kontakten der Aufseher zu

den Instituten sowie erweiterte Offenlegungspflichten kommen als ergänzende Elemente hinzu.

Die neue Eigenkapitalvereinbarung besteht dementsprechend aus drei sich gegenseitig ergänzenden Säulen:

1. Den Mindestanforderungen an die Eigenkapitalunterlegung,
2. dem aufsichtsrechtlichen Überprüfungsverfahren,
3. der Offenlegung.

Die Vorschläge der ersten Säule enthalten als wichtigste Elemente grundlegende Änderungen bei der Eigenkapitalunterlegung für Kreditrisiken sowie zusätzliche Kapitalanforderungen für operationelle Risiken wie z.B. technische Ausfälle. Die Definition des regulatorischen Eigenkapitals bleibt dabei unverändert. Auch an einer Mindestkapitalquote von 8 % (wie in Basel I generell festgelegt) wird festgehalten. Die Veränderungen betreffen die Verfahren, die zur Berechnung der Risiken der Institute verwendet werden. Eine zentrale Neuerung besteht darin, dass die Institute die Möglichkeit erhalten, bei Einhaltung bestimmter qualitativer Anforderungen die Mindesteigenkapitalanforderungen auf der Grundlage ihrer internen Risikomessung abweichend vom Standardansatz zu bestimmen. Ziel der Zulassung interner Messverfahren (für das Kreditrisiko handelt es sich um den internen Rating-Ansatz) ist zum einen eine stärkere Risikosensitivität der Mindestkapitalanforderungen zu erreichen. Zum anderen soll den Instituten durch risikosensitivere Eigenkapitalanforderungen, die in der Summe niedriger ausfallen als die Eigenmittelanforderungen nach dem messungenauen Standardansatz, ein Anreiz gegeben werden, zu diesen avancierten internen Risikomessverfahren und den damit einhergehenden qualitativ deutlich anspruchsvolleren Risikomanagementverfahren überzugehen.

Die zweite Säule legt insbesondere Grundsätze fest, nach denen Institute selbst ihre Kapitalausstattung in Relation zu ihrem Gesamtrisikoprofil beurteilen und steuern sollen. Hierbei müssen auch solche Risikobereiche Berücksichtigung finden, die für die Eigenmittelanforderungen außer Betracht bleiben, z.B. Zinsänderungsrisiken. Weiter ist mit den Regelungen der zweiten Säule den Aufsichtsinstanzen aufgegeben, diese bankinternen Verfahren zu überprüfen und gegebenenfalls angemessene aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Im Ergebnis ergänzt die zweite Säule den quantitativen Aufsichtsansatz, der mit den Mindesteigenkapitalanforderungen der ersten Säule vorgegeben ist, um ein aufsichtsrechtliches Überprüfungsverfahren, in dessen Mittelpunkt qualitative Aspekte, insbesondere das institutsspezifisch ausgeprägte interne Risikomanagement einschließlich der Steuerung und Kontrolle sämtlicher Risikobereiche stehen.

Schließlich treten mit der dritten Säule neben die Eigenkapitalanforderungen der ersten Säule und das aufsichtsrechtliche Überprüfungsverfahren der zweiten Säule Offenlegungspflichten der Banken zu Risikoprofil und Eigenkapitalausstattung, die die selbstregulierenden Kräfte des Marktes stärken sollen.

Voraussichtliche Fertigstellung und Inkrafttreten von Basel II:

Der Baseler Ausschuss für Bankaufsicht hat zuletzt in seiner Mitteilung vom 20. August 2003 seine Absicht bekräftigt, die inhaltlichen Arbeiten für die neuen Regelungen im 4. Quartal 2003 abzuschließen, so dass die Umsetzung nach einer probeweisen Parallelrechnung im Jahr 2006 zum 1. Januar 2007 wirksam werden kann. In jüngster Zeit wurde von britischer und amerikani-

scher Seite vermutet, dass sich dieser Termin verzögern könnte. Eine Entscheidung über den Zeitplan wird voraussichtlich auf der Sitzung des Baseler Ausschusses am 10./11. Oktober 2003 in Madrid fallen.

Am 1. Juli 2003 hat die EU-Kommission ein 3. Konsultationspapier zur Überarbeitung der Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute innerhalb der EU vorgelegt, mit dem die Empfehlungen des Baseler Ausschusses für die EU übernommen werden sollen. Das Ende der Konsultationsfrist hierfür ist auf den 22. Oktober 2003 terminiert. Voraussichtlich im Frühjahr 2004 wird die Kommission dann einen Richtlinienentwurf verabschieden, der sich inhaltlich stark an Basel II orientieren wird. Die Vorschriften sollen zeitlich mit Basel II in Kraft treten.

3. mit welchen Auswirkungen von Basel II und MaK auf die Wirtschaft und das Kreditgewerbe in Baden-Württemberg sie bislang rechnet, insbesondere im Hinblick auf die Kreditversorgung der mittelständischen Wirtschaft;

Von den deutschen Verhandlungsführern in Basel konnten im dritten Konsultationspapier vom April 2003 wichtige Verbesserungen sowohl für die Kreditwirtschaft als auch für die kreditnehmende mittelständische Wirtschaft erzielt werden. Es berücksichtigt nun zentrale Forderungen der beiden Bundesratsinitiativen des Wirtschaftsministeriums zu Basel II. Hierzu gehören u.a.

- die gleichwertige Anerkennung bankinterner Ratings neben externen Ratings,
- die Beibehaltung der 50%igen Risikogewichtung für den gewerblichen Realkredit,
- keine Laufzeitzuschläge für längerfristige Mittelstandskredite,
- die Ausweitung des Kreises anerkennungsfähiger Sicherheiten und insbesondere
- die geringere Eigenkapitalunterlegung für Kredite an kleine Unternehmen bis zu einer Kredithöhe von 1 Mio. Euro (von bisher 8 % auf weniger als 6 %) sowie die Absenkung der Risikogewichte für mittelständische Unternehmen bis 50 Mio. Euro Jahresumsatz.

Die Ergebnisse der im Mai 2003 veröffentlichten Dritten Quantitativen Auswirkungsstudie zu Basel II zeigen, dass Institute, die in den Bereichen Mittelstandsfinanzierung, Retailgeschäft und privater Wohnungsbau engagiert sind, teilweise deutliche Reduzierungen bei ihren Eigenkapitalanforderungen erwarten können. Auch die Deutsche Bundesbank kommt in ihrem Länderbericht Deutschland vom 2. Juni 2003 (www.bundesbank.de/bank/download/pdf/laenderberichtD.pdf) zu dem Ergebnis, dass von Basel II keine Gefährdung für die Finanzierung mittelständischer Unternehmen ausgeht, sondern abhängig vom Kreditrisiko vielfach Kapitalerleichterungen möglich werden. Basel II verschlechtert demnach nicht – wie häufig befürchtet – die flächendeckende Kreditversorgung mittelständischer Unternehmen.

Allerdings ist festzustellen, dass die Vorgaben aus Basel und die MaK zu einem gestiegenen Ertrags- und Risikobewusstsein der Kreditinstitute beitragen und den Trend zu einer risikogerechteren Gestaltung der Kredite, insbesondere des Zinssatzes stärken. Die Zinsen für bonitätsstarke Unternehmen könnten sinken, die für bonitätsschwache werden tendenziell steigen. Was am Kapitalmarkt üblich ist, wird sich auch beim Bankkredit immer mehr durchsetzen.

Auf diese Entwicklung müssen sich die Unternehmen einstellen. Sie werden den Kreditinstituten einen umfassenden Einblick eröffnen müssen, um Chancen auf ein möglichst gutes Rating und damit auch verbesserte Kreditkonditionen aufgrund einer guten Bonität zu nutzen. Die Kreditinstitute werden zunehmend den Kunden ihre Ratings offen legen und mit ihnen in einen noch intensiveren Dialog eintreten.

4. ob sie die Einschätzung teilt, dass durch die neuen Mindestanforderungen an das Kreditgeschäft und die absehbaren neuen Eigenkapitalregeln die Verwaltungsaufwendungen der Banken und Sparkassen deutlich steigen und die Kreditvergabe insbesondere an die mittelständische Wirtschaft schwieriger und teurer wird;

Die organisatorische und informationstechnische Umsetzung bankaufsichtlicher Vorschriften wie der MaK oder Basel II ist mit hohen zusätzlichen Kosten für die Institute verbunden. Diesen Kosten stehen aber auch Einsparungen gegenüber, u.a. durch eine mögliche Reduzierung der aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen oder ein verbessertes Risikomanagement sowie einer präziseren Preisstellung. Realistisch ist ferner eine Senkung der Prozesskosten, da die Entscheidungsabläufe im Zuge eines Ratings automatisiert und standardisiert werden. Auch wegen der absehbaren Spreizung von Kreditkonditionen ist eine pauschale Verteuerung der Kreditvergabe weniger wahrscheinlich.

Die in der MaK vorgesehenen „Öffnungsklauseln“ lassen in Abhängigkeit von der Größe des Instituts, seinen Geschäftsschwerpunkten und insbesondere dem Risikogehalt der jeweiligen Geschäfte eine vereinfachte Anwendung der Regelungen zu. Insbesondere für die kleineren Kreditinstitute besteht dadurch ein genügender Spielraum für die Umsetzung. Hinsichtlich der Umsetzung der Basel-II-Regelungen entwickeln alle großen Verbände Verbund-Ratingsysteme für die kleinen und mittleren Institute, durch die Vorteile der Fixkosten-Degression realisiert werden. Insofern kann, auch nach übereinstimmender Auffassung der Bankenverbände, nicht von einer generellen Verteuerung der Kreditkosten auf Grund von höheren Verwaltungsaufwendungen in Zusammenhang mit Basel II oder der MaK gesprochen werden.

5. ob es zutrifft, dass die USA, die ursprünglich den „Basel-II-Prozess“ maßgeblich angestoßen haben, diese neuen Eigenkapitalregeln für Banken nur noch sehr partiell für rd. zehn international tätige Großbanken der USA verbindlich vorschreiben wollen, während die Europäische Union die Neuregelung von Basel II nach wie vor für alle Kreditinstitute verbindlich machen will;

Nach den bisher bekannten Äußerungen des Federal Reserve Boards (US-Notenbank) wird der Übergang zu Basel II nur für etwa 10 internationale agierende Großbanken vorgeschrieben, die dann aber ausschließlich die fortgeschrittensten Ratingsysteme anwenden müssen. Darüber hinaus wird erwartet, dass weitere 10 große Banken freiwillig den neuen Baseler Standard übernehmen werden. Nach Angaben der US-Notenbank decken diese 20 Banken zusammen 99 % der Auslandsaktiva und zwei Drittel der konsolidierten Aktiva innerhalb der USA ab. Die große Mehrheit der US-Banken wird weiter die Basel I-Regelungen anwenden, die allerdings aufgrund spezieller Anforderungen der amerikanischen Bankenaufsicht bereits heute nahe an dem liegen, was die mittleren Ratingansätze von Basel II fordern.

Von dieser inneramerikanischen Entscheidung ist im Regelfall kaum ein Wettbewerbsnachteil für deutsche und europäische Banken zu erwarten, weil

diese mit lokal und regional tätigen Banken in den USA nicht im Wettbewerb stehen. Allerdings muss hier noch die Frage nach der Behandlung von Tochterunternehmen deutscher Kreditinstitute in den USA sowie von US-Töchtern deutscher Unternehmen zufriedenstellend geklärt werden. Die Deutsche Bundesbank steht hierüber mit der US-Notenbank in Gesprächen.

Im Unterschied zu den Baseler Regeln, die nur für wenige internationale Großbanken gelten, ist es Ziel der EU-Kommission, Basel II durch eine Richtlinie für alle Kreditinstitute in der Gemeinschaft festzulegen. Es ist im Sinne eines fairen Wettbewerbs, wenn für sämtliche Kreditinstitute die gleichen Regeln gelten.

Die EU-Kommission hat am 1. Juli 2003 ihr 3. Konsultationspapier zu Basel II veröffentlicht (s. auch Ausführungen in Ziffer 1.). Die Vorschläge der EU-Kommission entsprechen im Wesentlichen dem Verhandlungsstand in Basel, gehen aber darüber hinaus stärker auf die europäische Bankenstruktur ein. Damit soll insbesondere die Anwendbarkeit der neuen Regeln auf die vielen kleinen und mittleren Kreditinstitute und Unternehmen in der EU gewährleistet werden. Die EU-Kommission sollte noch einmal prüfen, ob sich hier durch das Vorgehen der USA bei der Umsetzung von Basel II weitere Spielräume ergeben.

6. welche unterschiedlichen Positionen die verschiedenen Branchenverbände (private Banken, Sparkassen, Volksbanken) im zentralen Kreditausschuss (ZKA) zum aktuellen Konsultationspapier für neue Eigenkapitalregeln (Basel II) eingenommen haben.

Die kreditwirtschaftlichen Verbände haben über den ZKA eine gemeinsame Stellungnahme zu Basel II abgegeben (s. www.zka.de). Lediglich die ablehnende Haltung des Bundesverbandes deutscher Banken (BdB) zu der von den anderen Verbänden im ZKA geforderten Möglichkeit, dauerhaft unterschiedliche Ansätze zur Kreditrisikomessung für bestimmte Kreditkosten (insbesondere staatliche Kreditnehmer und Banken) zu verwenden (sogen. partial use), ist separat ausgewiesen. Die Wirtschaftsministerkonferenz hat in ihrer Stellungnahme zum 3. Konsultationspapier die Zulassung eines „partial use“ gefordert. Dies würde den kleineren und mittleren Instituten die Entscheidung für die Anwendung eines komplexeren Risikomessansatzes erleichtern.

Dr. Döring
Wirtschaftsminister