

ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

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

Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses zum Konsultationspapier des Baseler Ausschusses „Countercyclical capital buffer proposal“

Ref.: Basel

10. September 2010

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht möchte mit dem vorliegenden Papier wie angekündigt seine Vorschläge zur Einführung eines antizyklischen Eigenkapitalzuschlags aus dem Konsultationspapier „Strengthening the resilience of the banking sector“ vom Dezember 2009 konkretisieren. Unseres Erachtens lässt das Konsultationspapier an einigen Stellen wichtige Fragen offen.

Bevor wir uns zu den Einzelheiten des vorliegenden Vorschlags äußern, möchten wir noch einmal darauf hinweisen, dass wir den ebenfalls vom Baseler Ausschuss vorgeschlagenen „Kapitalerhaltungszuschlag“ nach wie vor entschieden ablehnen. Bei der vorgesehenen Ausschüttungssperre handelt es sich unseres Erachtens um einen massiven Eingriff in bestehende vertragliche Vereinbarungen zwischen Kreditinstituten und Kapitalgebern, an dessen rechtlicher Zulässigkeit wir erheblichen Zweifel hegen. Darüber hinaus ist der vorgeschlagene „Kapitalerhaltungszuschlag“ nicht dazu geeignet, die prozyklischen Wirkungen des derzeitigen Regelwerkes zu verringern. Insbesondere dürften die Marktteilnehmer in Rezessionsphasen kaum eine Auflösung von Kapitalreserven zulassen.

Höhe des Kapitalpuffers und Wechselwirkungen zu anderen Maßnahmen

Das Konsultationspapier enthält keine konkreten Angaben zur Höhe des antizyklischen Kapitalzuschlags. Die Höhe des Kapitalzuschlags spielt jedoch mindestens eine ebenso große Rolle, denn sie steht in engem Zusammenhang mit dem geplanten Kapitalerhaltungszuschlag sowie der zukünftigen Entwicklung der Mindestkapitalanforderungen im Allgemeinen. Bei der endgültigen Festlegung der Mindestkapitalquoten und der Kapitalzuschläge ist darauf zu achten, dass Risiken nicht mehrfach mit Kapital unterlegt werden. Je mehr die aus dem Konjunkturzyklus und aus Phasen außerordentlichen Kreditwachstums resultierenden Risiken durch Kapitalzuschläge erfasst werden, umso weniger müssen die Mindestkapitalanforderungen erhöht werden.

Zusätzlich verweisen wir darauf, dass im Baseler Reformpaket bereits eine Vielzahl von Regelungen existieren, die ähnlich dem Kapitalpufferkonzept zur Dämpfung prozyklischer Effekte beitragen. Hier wären beispielsweise die Erhöhung der Eigenmittelunterlegung für das Kontrahentenrisiko bei OTC-Derivaten oder die Einführung einer Leverage Ratio zu nennen.

Insofern darf die Kalibrierung des antizyklischen Kapitalzuschlags nicht losgelöst vom übrigen Baseler Reformpaket erfolgen. Wir möchten uns in diesem Zusammenhang noch einmal dafür einsetzen, aus dem Gesamtpaket von Basel III einzelne Maßnahmenbündel zu schnüren und diese in mehreren Stufen in Kraft zu setzen. Dabei sollte zwischen der Implementierung der einzelnen Maßnahmenbündel ein Zeitraum von mindestens einem Jahr liegen. Auf

diese Weise könnten die tatsächlichen Auswirkungen beobachtet und ggf. Maßnahmen zur Beseitigung identifizierter Mängel ergriffen werden. Aufgrund seiner Neuartigkeit und der bestehenden offenen Punkte sollte der geplante antizyklische Kapitalpuffer zeitlich verzögert eingeführt werden.

Wettbewerbswirkungen einer nationalen Festlegung der Eigenkapitalzuschläge

Nach den Vorschlägen des Baseler Ausschusses soll den nationalen Behörden ein Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Analyse der Konjunkturphasen, die zugrunde liegende Methode zur Erfassung des Kreditwachstums und die Festlegung des Kapitalpuffers eingeräumt werden. Um die Akzeptanz der Entscheidungen der Aufsichtsbehörden zu erhöhen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist es aus unserer Sicht notwendig, dass die Entscheidungen aller Aufsichtsbehörden offengelegt werden und der Nachweis erbracht wird, dass die gewählten Indikatoren geeignet sind, systemweite Risiken zu erfassen. In den Fällen, in denen von der bevorzugten Benchmark des „credit-to-GDP ratio“ abgewichen wird, wäre zudem eine entsprechende Begründung erforderlich. Wir bitten, diesen Aspekt deutlicher im Prinzip 3 zu berücksichtigen.

Es besteht außerdem die Gefahr, dass unterschiedliche nationale Kapitalzuschläge zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Kreditnehmern der einzelnen Länder führen, da sich die Finanzierungsbedingungen zum Beispiel für im Wettbewerb stehende Unternehmen je nach Sitzland sehr unterschiedlich gestalten können. Hierdurch könnte die vorgeschlagene Einführung des antizyklischen Kapitalzuschlages erhebliche industriepolitische Auswirkungen mit sich bringen. Wir bitten sicherzustellen, dass die antizyklischen Kapitalpuffer nicht als Maßnahme der Standortpolitik genutzt werden können.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, lehnen wir das beabsichtigte Wahlrecht der Heimataufsicht ab, von den einheimischen Instituten für im Ausland ausgereichte Kredite höhere Kapitalzuschläge zu verlangen, als sie von der Aufsichtsbehörde in jenem Land, in dem der Kredit ausgereicht wurde, festgelegt worden sind. Falls die Heimatlandaufsicht von ihren Instituten zusätzliche Kapitalzuschläge für ein anderes Land fordern würde, hätten diese Institute höhere Kapitalkosten zu tragen als die lokalen Mitbewerber.

Wettbewerbsverzerrungen können auch durch den Vorschlag des Baseler Ausschusses auftreten, dass die Heimataufsicht für Kredite, die in Ländern ausgereicht werden, die entweder keine antizyklischen Kapitalzuschläge festlegen oder diese nicht veröffentlichen (nichtkooperierende Länder), eigenständig Zuschläge verlangen darf. Zur Vermeidung von Wettbe-

werksverzerrungen sollten die eventuell festzulegenden Kapitalzuschläge für nichtkooperierende Länder einheitlich vom Baseler Ausschuss festgelegt werden.

Ferner regen wir an, dass der Baseler Ausschuss auf seinen Internetseiten die in den einzelnen Ländern anzuwendenden Kapitalzuschläge in einer Übersicht veröffentlicht.

Ermittlung der bankspezifischen Eigenkapitalzuschläge

Definition des Kreditvolumens

Der Baseler Ausschuss schlägt eine weite Definition des Kreditbegriffs vor, der auch nicht in Bankbesitz befindliche Anleihen, Schuldscheindarlehen und Finanzierungen von sonstigen Finanzunternehmen umfassen soll. Jedoch geht aus dem Konsultationspapier nicht klar hervor, ob Interbankengeschäfte in die Definition des Kreditvolumens einbezogen werden sollen oder nicht. Wir bitten um Klarstellung im endgültigen Papier.

Kalkulationsmethode

Nach den Vorstellungen des Baseler Ausschusses soll für die Bestimmung der Kapitalzuschläge auf die Abweichung des Kreditvolumen-BIP-Verhältnisses von seinem langfristigen Trend abgestellt werden. Ein Kapitalpuffer wäre nach unserem Verständnis dann zu bilden, wenn das Verhältnis den Trend in einem bestimmten Ausmaß übersteigt. Wie die linke Graphik auf der Seite 25 für den Fall des Vereinigten Königreichs zeigt, kann dies dazu führen, dass ein Eigenkapitalzuschlag festgesetzt wird, obwohl das Kreditvolumen-BIP-Verhältnis rückläufig ist. Es sollte überprüft werden, ob anstelle der Lücke zwischen aktuellem Verhältnis und Trend nicht ihre beiden Steigerungsraten für den Vergleich herangezogen werden sollten: Ein Puffer sollte dann gebildet werden, wenn das Verhältnis von Kreditvolumen und BIP um einen bestimmten, noch festzulegenden Betrag stärker steigt als der Trend. Steigt dagegen der Trend stärker als die Verhältniszahl, könnte der Puffer aufgelöst werden.

Der Trend des Kreditvolumen-BIP-Verhältnisses muss von den einzelnen nationalen Aufsichtsbehörden geschätzt werden. Für den Glättungsparameter Lambda schlägt der Baseler Ausschuss einen Wert von 400.000 vor. Aufgrund der unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklungen können in einzelnen Ländern jedoch unterschiedliche Werte für Lambda sachgerecht sein. Da die Schätzung des Trends aber Einfluss auf die zu ermittelnde Abweichung des aktuellen Kreditvolumen-BIP-Verhältnisses und somit auf die Festlegung des Kapitalzuschlages hat, bitten wir den Baseler Ausschuss, eine Spannweite für Lambda vorzugeben.

Datenverfügbarkeit

Zur Ermittlung des institutsspezifischen antizyklischen Kapitalpuffers benötigen die Institute Daten über die geographische Aufteilung ihrer Kreditforderungen. Nach unserer Einschätzung sollten die erforderlichen Daten grundsätzlich in den Instituten vorliegen. Für international tätige Institute kann jedoch die Ermittlung des Puffers sehr aufwendig werden. Wir regen daher die Einführung einer Wesentlichkeitsgrenze an, um den Erhebungsaufwand für Kleinst-Engagements ohne materielle Bedeutung für das Gesamtportfolio in Grenzen zu halten.

Auch die vorgeschlagene verpflichtende Durchschau bei strukturierten Produkten sowie bei Investmentfonds verursacht bei den Instituten einen enormen Aufwand, der in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht. Wir bitten um angemessene Berücksichtigung dieses Aspekts.

Zudem ist uns zum Beispiel bei Immobilienfinanzierungen unklar, ob der Kapitalzuschlag vom Land des Kreditnehmers oder vom Standort des Objekts angewendet werden muss. Auch stellt sich bei Handelsfinanzierungen die Frage, ob das Land des Produktverkäufers und das Land des Produktkäufers relevant sind. Hier bitten wir um Klarstellungen.

Veröffentlichung der nationalen Puffer und der bankindividuellen Puffer

Nach den Vorstellungen des Baseler Ausschusses sollen die Institute 12 Monate Zeit haben, um den angekündigten Kapitalzuschlag aufzubauen. Der Kapitalplanungsprozess der Institute erstreckt sich jedoch über einen deutlich längeren Zeitraum als 12 Monate. Daher werden die Institute den antizyklischen Kapitalpuffer nicht in ihrer regulären Kapitalplanung berücksichtigen können. Die Festsetzung von Kapitalzuschlägen wird somit nachträgliche ad-hoc-Kapitalanpassungsmaßnahmen erfordern. Insbesondere in Zeiten negativer Marktbedingungen sind nach unserer Ansicht 12 Monate zu kurz, um Kapital zu „normalen“ Konditionen am Markt aufnehmen zu können.

Verwendung des Überschusses bei Auflösung des Puffers

Bei Rücknahme des antizyklischen Puffers darf das nicht mehr benötigte Eigenkapital ausgeschüttet werden. Jedoch soll nach den Vorstellungen des Baseler Ausschusses die nationale Aufsichtsbehörde die Ausschüttung untersagen können, wenn sie diese aufgrund der spezifischen Situation des Instituts für nicht angemessen hält. Dieses Recht der Aufsichtsbehörde zur Beschränkung der Ausschüttungen wird die ohnehin schon schwierige Rekapitalisierung der Kreditwirtschaft weiter erschweren. Wir plädieren daher für die Abschaffung dieses Vetorechts der Aufsichtsbehörden.

Aus dem Konsultationspapier geht nicht klar hervor, wann der antizyklische Puffer zur Abdeckung von Verlusten verwendet werden darf. Eine zentrale Entscheidung durch die nationale Aufsicht ist aus unserer Sicht kritisch, da für die Inanspruchnahme des Puffers hauptsächlich das bankenindividuelle Kreditportfolio entscheidend ist. Beispielsweise ist ein Kreditinstitut, das überwiegend Kredite an Zulieferunternehmen im Portfolio hat, tendenziell zu einem späteren Zeitpunkt von der konjunkturellen Entwicklung betroffen als ein Kreditinstitut, das überwiegend Dienstleistungsunternehmen im Bestand hat.