

One size fits all?

LEVERAGE RATIO UND GESCHÄFTSMODELLE Die Leverage Ratio als die aufsichtsrechtlich zulässige Höchstverschuldungsquote eines Kreditinstituts ist eine der neuen Schlüsselkennzahlen der Capital Requirements Regulation (CRR). Obwohl die CRR im Nachgang der Finanzmarktkrise primär für international operierende Geschäftsbanken konzipiert wurde, fallen auch die Förderbanken der Bundesländer in ihren Regulierungsbereich. Im Spannungsfeld zwischen gesetzlichem Auftrag (mit der damit verbundenen Gewährträgerhaftung) und einer sich abzeichnenden aufsichtsrechtlich einheitlichen Mindestquote der Leverage Ratio stellt sich die Frage, inwiefern eine undifferenzierte Behandlung von Geschäftsmodellen verhältnismäßig und unschädlich für den vom Gesetzgeber intendierten Förderzweck ist?¹ *Lars Walter | Thomas Rohrbach*

Keywords: Regulierung, Risikomanagement, Fördergeschäft

Die Leverage Ratio ist definiert als der Quotient aus aufsichtsrechtlichem Kernkapital und der Gesamtrisikopositionsmessgröße, bestehend aus den ungewichteten Aktiva sowie den außerbilanziellen Positionen einschließlich der derivativen Finanzinstrumente. Ihre Zielsetzung ist die Begrenzung des Risikos einer übermäßigen Verschuldung von Kreditinstituten, um insbesondere zwei – vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht als kritisch eingestuft – Sachverhalten entgegenzuwirken: Vor allem hoch verschuldete Banken seien in Krisensituationen dafür anfällig, durch eine Einschränkung der Kreditvergabe und einen kurzfristigen, destabilisierenden Abbau von Risikopositionen (Deleveraging), besonders von Wertpapieren, ihre Kapitalquoten zu stabilisieren und dadurch eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale an den Finanzmärkten in Gang zu setzen. Zusätzlich soll die Leverage Ratio als Korrektiv für Modellrisiken bei der Bestimmung von risikobasierten Eigenkapitalanforderungen auf Basis interner Risikomodelle fungieren, die Risiken unterzeichnen können.

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich weitere Argumente. So soll die

Leverage Ratio die durch die Struktur des Bankgeschäfts besonders ausgeprägten Moral-Hazard-Risiken reduzieren. Das Theorem des Moral Hazard postuliert, dass bei steigendem Verschuldungsgrad die Eigenkapitalgeber ihre Gewinnchancen hebeln, während die zusätzlichen Risiken auf die Gläubiger bzw. Einlagensicherungssysteme verlagert werden. Weiterhin kann die Leverage Ratio in Abhängigkeit vom jeweiligen Geschäftsmodell vor dem Hintergrund der kontrovers geführten Diskussion um die Einführung von Risikogewichten für staatliche Schuldner auch als Substitut für eine entsprechende risikobasierte Eigenkapitalunterlegung interpretiert werden.

Die Kritik an der Leverage Ratio hingegen bemängelt ihren risikonivellierenden Charakter, der alle Forderungen unabhängig von ihrem Risikogehalt gleich gewichtet. Dadurch wird faktisch eine Eigenkapitalunterlegung für Kredite eingeführt, die bisher nicht oder nur mit wenig Eigenkapital zu unterlegen waren. Dies kann eine kreditverteuernde und / oder kreditbegrenzende Wirkung auf die entsprechenden Geschäftsfelder entfalten. Mit der Verschuldung als einziger Determinante ist die Leverage Ratio außerdem eindimensional konzipiert. Sie berücksichtigt methodisch keine operationellen oder Marktpreisrisiken und differenziert

nicht bzw. unzureichend zwischen unterschiedlichen Geschäftsmodellen.

Geschäftsmodelle deutscher Landesförderbanken

Der deutsche Landesförderbankensektor besteht aus 17 Instituten, drei davon sind als wirtschaftlich selbstständige Einheiten (Anstalt in der Anstalt) in einer Landesbank integriert. Die aggregierte Bilanzsumme der Landesförderbanken beläuft sich im Jahr 2015 auf 368,0 Mrd. € und damit auf einen Anteil von ca. 5 Prozent am deutschen Bankensektor. Im Hinblick auf die Höhe der Bilanzsumme und die Eigenkapitalausstattung unterscheiden sich die einzelnen Landesförderbanken deutlich, auch sind die Förderschwerpunkte in Abhängigkeit von der Struktur des jeweiligen Bundeslands unterschiedlich akzentuiert.

Insgesamt überwiegen aber die Gemeinsamkeiten: Die Landesförderbanken fungieren als ein Instrument zur Umsetzung nationaler und europäischer Fördermaßnahmen. Der Leitgedanke der Sonderstellung von Förderbanken wurde auch in der Verständigung II zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung über den Fortbestand der staatlichen Haftungsinstrumente im Jahr 2002 bestätigt. Ihr Geschäftsmodell ist durch ein entsprechendes Landesgesetz vorgegeben und umfasst Fördermaß-

nahmen im öffentlichen Auftrag, insbesondere die Wirtschaftsförderung für kleine und mittlere Unternehmen, den sozialen Wohnungsbau sowie die Förderung von Infrastrukturprojekten, etwa für den Breitbandausbau.

Dabei ist die Gewährträgerhaftung des jeweiligen Bundeslands ein wesentliches Unterscheidungskriterium im Vergleich zu anderen Kreditinstituten. Entsprechend wird das Rating der Landesförderbanken von den Ratingagenturen weniger durch eine institutsspezifische Analyse, sondern auf Basis des Ratings des jeweiligen Bundeslands bestimmt. Charakteristisch ist auch die antizyklische Geschäftspolitik der Förderbanken, also gerade in rezessiven Wirtschaftsphasen die Kreditvergabe auszuweiten, um die Realwirtschaft zu stabilisieren. So war ein Deleveraging während der Finanzmarktkrise nicht zu verzeichnen, vielmehr stieg die Bilanzsumme der Landesförderbanken zwischen 2007 und 2011 von 325,7 Mrd. € auf 367,8 Mrd. € an.

Die deutschen Landesförderbanken sind Anwender des Kreditrisikostandardansatzes, bei dem normierte, von der Aufsicht vorgegebene Risikogewichte verwendet werden. Dabei verfügen die Landesförderbanken zurzeit ausschließlich über hartes Kernkapital als Kernkapitalkomponente, sodass die entsprechende Unterlegung nur mit der qualitativ hochwertigsten Komponente erfolgt. Das konservative Geschäftsmodell der Landesförderbanken kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass von lediglich einem Institut ein Handelsbuch geführt wird und somit die daraus resultierenden Marktpreisrisiken von untergeordneter Bedeutung sind. Auch die Moral-Hazard-Problematik ist anders zu bewerten als bei Geschäftsbanken. Denn durch die Absicherung der Gläubiger mittels Gewährträgerhaftung besteht die Interessendivergenz zwischen Fremd- und Eigenkapitalgebern, die die Moral-Hazard-Risiken begründen, nicht.

Kernkapitalanforderungen: Kreditrisikostandardansatz und Leverage Ratio

Wie unterscheiden sich vor dem Hintergrund der Besonderheiten des Geschäftsmodells von Landesförderbanken die Kernkapitalanforderungen der Leverage Ratio von denen des risikobasierten Kreditrisikostandardansatzes? Bei Vollumsetzung der Anforderungen nach Basel III müssen Banken für die risikogewichteten Ansätze unter Berücksichtigung des Kapitalerhaltungspuffers mindestens 8,5 Prozent Kernkapital und 2 Prozent Ergänzungskapital vorhalten. Da die Leverage Ratio unter Ausschluss des Ergänzungskapitals nur mit Kernkapital unterlegt werden darf, ist die Kernkapitalquote maßgeblich für einen Vergleich der Wirkung beider Kennzahlen.

Die Eigenkapitalanforderungen der Landesförderbanken für das risikogewichtete Adressausfallrisiko belaufen sich zum Jahresende 2015 auf 7,3 Mrd. €. Unter Berücksichtigung der Eigenkapitalunterlegung für die anderen Risikopositionen, d. h. Credit Value Adjustments, operationelle Risiken sowie Marktpreisrisiken, die konzeptionell nicht von der Leverage Ratio abgedeckt werden, betragen die risikogewichteten Eigenkapitalanforderungen 7,8 Mrd. €. Selbst bei einer verbindlichen Kernkapitalanforderung von 8,5 Prozent nach Vollumsetzung von Basel III belaufen sich die risikogewichteten Kernkapitalanforderungen für Adressausfallrisiken auf lediglich 7,8 Mrd. €, unter Einschluss aller Risikopositionen auf 8,3 Mrd. €. Hingegen summieren sich die Kernkapitalanforderungen für die Erfüllung einer Leverage Ratio in Höhe von 3 Prozent auf 11,1 Mrd. €.

Worauf ist der deutliche Anstieg der Eigenkapitalanforderungen durch die Leverage Ratio zurückzuführen? Zum einen vergeben die meisten Landesförderbanken Kredite auch an staatliche Kreditnehmer, z. B. Kommunen. Vor allem aber kommt eine Besonderheit des Fördergeschäfts zum Tragen: Unabhängig von der Gewährträgerhaftung stellen die Bundes-

länder (in geringerem Umfang auch europäische Organisationen) für bestimmte Förderprogramme gesonderte Garantien. Insbesondere in der Wirtschaftsförderung, im sozialen Wohnungsbau und in der energetischen Sanierung werden in bedeutendem Umfang Kreditengagements durch die Bundesländer direkt besichert. Somit verfügt die Förderbank neben den Sicherheiten des Kreditnehmers zusätzlich noch über eine kreditstypische staatliche Absicherung.

Durch diese Garantien werden die Landesförderbanken nicht nur von Ausfällen auf die besicherten Kredite freigestellt, sondern sie können für die aufsichtsrechtliche Eigenkapitalunterlegung das Risikogewicht des Kreditnehmers (in der Wirtschaftsförderung i. d. R. 100 Prozent, bei grundpfandrechtlich besicherten Krediten im sozialen Wohnungsbau sowie der energetischen Sanierung i. d. R. 35 Prozent) durch das Risikogewicht des staatlichen Garantiegebers (0 Prozent) substituieren. Aufgrund dieser Besicherung können Förderbanken auch darauf verzichten, Eigenkapitalkosten in die Kreditkonditionen des Kreditnehmers einzupreisen und halten dadurch den Kreditzins für den Förderempfänger unter Berücksichtigung der beihilferechtlichen Vorgaben besonders niedrig. Zusätzlich verbessert sich die Risikotragfähigkeit der Förderbanken, denn es handelt sich bei Kreditnehmer und Garantiegeber in der Regel um zwei nicht korrelierte Bonitäten. Der Umfang dieses Besicherungsmechanismus, der von allen Förderbanken genutzt wird, beläuft sich für den Landesförderbankensektor auf 34,5 Mrd. € und kann aus der Veränderung der mit einem Risikogewicht von 0 Prozent gewichteten Risikopositionswerte vor und nach Kreditrisikominderungstechniken geschätzt werden. Dieser Mechanismus immunisiert die entsprechenden Förderprogramme auch gegen Eigenkapitalbelastungen durch mögliche Verschärfungen des Kreditrisikostandardansatzes („Basel IV“).

Die deutlich höheren Kernkapitalanforderungen durch die Leverage Ratio werden somit zu einem bedeutenden Teil dadurch verursacht, dass der für das Fördergeschäft wesentliche Besicherungsmechanismus mittels kreditspezifischer Garantien, insbesondere durch die jeweiligen Bundesländer, ausgehebelt wird.

Risikogewichtete Eigenkapitalunterlegung von staatlichen Schuldern und Leverage Ratio

Die risikogewichtete Eigenkapitalunterlegung von staatlichen Schuldern (Zentralstaaten, Bundesländer, Kommunen, internationale und europäische Organisationen) gilt als der Rubikon der Regulatorik. Die Leverage Ratio kann für bestimmte Geschäftsmodelle (z. B. Staats- oder Kommunalfinanzierer) als ein Substitut fungieren. Wie unterscheiden sich nun – in Bezug auf das Geschäftsmodell der Landesförderbanken – die risikobasierten Kernkapitalanforderungen einschließlich einer hypothetischen Risikogewichtung staatlicher Schuldner von denen der Leverage Ratio? Für diesen Vergleich werden zwei alternative, hypothetische Risikogewichte von 2 bzw. 10 Prozent für staatliche Schuldner angenommen, die dadurch modifizierten Kernkapitalanforderungen im Kreditrisikostandardansatz ermittelt und der Leverage Ratio gegenübergestellt.

Das hypothetische Risikogewicht von 10 Prozent wird aus dem Risikogewicht für gedeckte Schuldverschreibungen im Kreditrisikostandardansatz abgeleitet, denen im Fall von öffentlichen Pfandbriefen ein Deckungsstock bestehend aus Krediten an staatliche Schuldner zugrunde liegt. Vor dem Hintergrund, dass Forderungen gegenüber Zentralen Kontrahenten (börslichen Clearinggesellschaften) nur mit einem Risikogewicht von 2 Prozent anzusetzen sind, kann das Risikogewicht von 10 Prozent als ein sehr strenger Maßstab gelten. Basierend auf diesen Annahmen und den beiden Risikogewichten von 2 bzw. 10 Prozent stei-

gen die Risikoaktiva um 3,7 Mrd. € bzw. 18,5 Mrd. € an, was bei einer Kernkapitalquote von 8,5 Prozent insgesamt eine zusätzliche Eigenkapitalbelastung von 0,3 Mrd. € bzw. 1,6 Mrd. € verursacht. Damit liegen die risikogewichteten Kernkapitalanforderungen bei 8,6 Mrd. € bzw. 9,9 Mrd. € im Vergleich zu 11,1 Mrd. € für die Leverage Ratio.

Die Leverage Ratio führt also selbst bei Vollumsetzung von Basel III und hypothetischen Risikogewichten von 2 bzw. 10 Prozent für staatliche Schuldner zu signifikant höheren Kernkapitalanforderungen für das Fördergeschäft als die risikobasierten Eigenkapitalansätze.

Verhältnismäßigkeit und Vermeidung von Regulierungsarbitrage

Nach der Finanzmarktkrise wurden durch die umfassenden und tiefgreifenden regulatorischen Verschärfungen die Grundlagen der Regulierungsarchitektur neu festgelegt. Mittlerweile rücken verstärkt Fragen zu den Wechselwirkungen zwischen den jeweiligen Kennzahlen und deren Feinjustierung in den Fokus, insbesondere im Hinblick auf Proportionalität bzw. Verhältnismäßigkeit. Dabei sind auch für die Leverage Ratio die unterschiedlichen Geschäftsmodelle auf mögliche Ausnahmeregelungen bzw. eine sachgerechte Kalibrierung zu würdigen. Eine Differenzierung der Leverage Ratio nach Geschäftsmodellen sieht Art. 511 (2) CRR bereits vor. Da für global systemrelevante Banken Leverage Ratios von über 3 Prozent avisiert werden, wäre eine niedrigere Leverage Ratio für besonders risikoarme Geschäftsmodelle nicht nur verhältnismäßig, sondern auch konzeptionell konsistent.

In der Einleitung der CRR werden „Hypothekendarlehen und Spezialfinanzierungen für regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder öffentliche Stellen“, die zum Aufgabenspektrum von Förderbanken gehören, als Geschäftsmodelle „mit anscheinend niedrigem Risiko“ charakteri-

siert. In ihrem kürzlich vorgelegten Kalibrierungsreport zur Leverage Ratio hat die European Banking Authority das Geschäftsmodell der Förderbanken in Summe als neutral eingestuft.

Auch sind in der CRR bereits Ausnahmen von der Leverage Ratio für bestimmte Geschäfte im öffentlichen Interesse festgelegt: Kredite gemäß Art. 429 (14) CRR, einer auf das französische Fördergeschäft (Livret A) maßgeschneiderten Regelung, sind von der Leverage Ratio ausgenommen. Andererseits ist es wesentlich, objektivierbare Kriterien zu definieren, die eine Regulierungsarbitrage oder eine Aushöhlung der Leverage Ratio verhindern.

Die Regelungen zur europäischen Bankenabgabe und die dabei von der Europäischen Kommission geschaffenen, klar umgrenzten Ausnahmen für das Förderkreditgeschäft können dabei für die Leverage Ratio als Leitbild dienen.

So werden bei der Bankenabgabe Förderkredite, die an einen Förderempfänger mittelbar oder unmittelbar durch die Förderbank ausgereicht werden, nicht in die Bemessungsgrundlage einbezogen, während z. B. Liquiditätsbestände oder Wertpapieranlagen angerechnet werden.

Zusammenfassung

Die Umsetzung einer einheitlichen Mindestquote der Leverage Ratio von 3 Prozent unter Einschluss der Landesförderbanken kann als ein Paradigma angesehen werden, dass eine für international operierende Geschäftsbanken konzipierte aufsichtsrechtliche Kennzahl zu einer unverhältnismäßigen Belastung risikoarmer Geschäftsmodelle führen kann.

Eine einheitliche Leverage Ratio berücksichtigt nicht das spezifische Geschäftsmodell und den besonderen Haftungsmechanismus in Form der Gewährträgerhaftung durch die Bundesländer, die die Landesförderbanken von anderen Banken im Hinblick auf ihr Risikoprofil und ihre Verlustabsorptionsfähigkeit fundamental unterscheiden.

Gerade die Finanzmarktkrise hat den empirischen Beleg für die Solidität der Förderbanken sowie ihre stabilisierende Wirkung in wirtschaftlichen Krisenzeiten erbracht. Auch derzeit komfortable Quoten der Leverage Ratio von Landesförderbanken können in Krisenzeiten, die ein antizyklisches Reagieren erfordern, geschäftsbegrenzend wirken und damit die Funktion der Förderbanken als Stabilisatoren für die Realwirtschaft beeinträchtigen. Auch erscheint es schwer verständlich, dass gerade die Geschäftsfelder, die im Zentrum der von der Europäischen Kommission verfolgten Wirtschafts- und Sozialpolitik stehen – wie die Finanzierung kleiner und mittelständischer Unternehmen, des sozialen Wohnungsbaus sowie von Infrastrukturinvestitionen – insbesondere durch das Aushebeln des dargestellten Besicherungsmechanismus

nun erstmalig mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Zusätzlich leistet die aktuelle Ausgestaltung der Leverage Ratio Vorschub zu einer heterogenen Regulierung der Förderlandschaft in Europa.

Vergleichbar zur Regelung des Livret A wäre eine vollständige Ausnahme für das Fördergeschäft auf Basis der für die Bankenabgabe relevanten Bemessungsgrundlage eine korrespondierende Lösung. Sollte eine solche Ausnahme nicht verfolgt werden, wäre zumindest eine Abstufung der Mindestquote notwendig. Unter Berücksichtigung der in den Vergleichsrechnungen dargestellten Kernkapitalquoten erscheint eine Leverage Ratio in einer Größenordnung von 2 Prozent für das Fördergeschäft sachgerechter als eine einheitliche Mindestquote von 3 Prozent. Diese könnte auch nur auf den Teil der Gesamtrisikopositionsmessgröße

angewendet werden, der der Bemessungsgrundlage der Bankenabgabe entspricht.

Nach der Anfang August erfolgten Vorlage des Berichts der European Banking Authority steht die Europäische Kommission im Jahr 2016 vor der Entscheidung, für fundamental unterschiedliche Geschäftsmodelle und Risikoprofile entweder eine einheitliche Mindestquote oder eine Ausnahme bzw. abgestufte Quote für Förderbanken zu beschließen. Dabei sollte der die Regelungen zur europäischen Bankenabgabe prägende Leitgedanke auch für die Leverage Ratio wegweisend sein. ■

Autoren: Dr. Lars Walter und Thomas Rohrbach, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen.

¹ Die 15 auf Basis der Offenlegungsberichte 2015 in die Analyse einbezogenen Landesförderbanken repräsentieren 99 Prozent der Bilanzsumme des Landesförderbankensektors.