



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises
European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises - ECA-SME • Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen - EVKMU

CEA-PME
Avenue de la Renaissance 1
1000 Brussels, Belgium
info@cea-pme.org
www.cea-pme.org

Stellungnahme zur EU 2020-Strategie

I. Bedeutung des Mittelstands für Wachstum und Arbeitsplätze

Im Arbeitsdokument über die zukünftige EU-Strategie bis 2020 unterstreicht die Kommission klar die Wichtigkeit einer nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft und einer intelligenteren, ökologischen Volkswirtschaft. In diesem Zusammenhang werden Innovation, bessere Ressourcennutzung, Wettbewerbsfähigkeit sowie Wissen als entscheidende Faktoren angesehen. Zur Erreichung dieses Ziels stehen vor allem die Modernisierung und Vernetzung der Infrastruktur, der Abbau von Bürokratie, sowie eine beschleunigte Aufnahmefähigkeit des Marktes für Innovationen im Vordergrund. CEA-PME befürwortet den Bürokratieabbau sowie das gesetzte Ziel, das Potenzial des Binnenmarktes besser zu nutzen und den Handel durch die Aufhebung von noch immer bestehenden Hemmnissen zu erleichtern. In Bezug auf den Handel weisen wir jedoch darauf hin, dass strukturschwachen Regionen eine Übergangssicherung gewährleistet werden sollte.

Ein besonderes Augenmerk legt die Kommission in ihrem Arbeitsdokument auf die Themen Arbeitslosigkeit und Bildung. Gerade in Folge der Finanzkrise sei ein drastischer Rückgang der Wirtschaftsfähigkeit und eine Arbeitslosenquote, die in diesem Jahr in einen zweistelligen Bereich steigen könnte, zu konstatieren. Um dem entgegen zu wirken, sei dringend ein Überdenken der Bildungssysteme und Arbeitsmärkte sowie die Förderung von Mobilität und das Schaffen einer Dynamik, die Europas innovatives und kreatives Potential freisetzt, erforderlich. Desweiteren müsse man sich den demographischen Herausforderungen in Europa stellen und besonders angesichts des drastischen Rückgangs des Anteils junger Menschen an der Gesamtbevölkerung, der zunehmenden Zahl von Einwanderern, sozialer Ausgrenzung und Kinderarmut sowie vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft für den Anstieg der Beschäftigungsquoten und die Modernisierung der Sozialsysteme sorgen. Nicht zuletzt sei das Migrationspotential sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene bei weitem nicht vollständig berücksichtigt und könne merklich gesteigert werden. Als besonders wichtigen Faktor sieht die Kommission den Bildungsstandort Europa – es gelte die Europäischen Universitäten zu fördern und zu wahren Motoren für Wissen und Wachstum auszubauen. Hierfür seien Investitionen allein nicht ausreichend- vielmehr bedürfe es zusätzlicher Reformen, Konsolidierungen, Offenheit und einer engeren Zusammenarbeit mit Unternehmen.

Insgesamt begrüßt CEA-PME die von der Kommission gesetzten Prioritäten und Ziele, allerdings wird unserer Ansicht nach die Wichtigkeit der KMU noch immer

unterschätzt – schließlich schaffen mittelständische Unternehmen über 60% der Arbeitsplätze in der Europäischen Union und sind damit der Wirtschaftsmotor in Europa. Auch das Ziel einer wissensbasierten Gesellschaft wird seitens CEA-PME klar befürwortet, doch darf auch in diesem Bereich die Rolle der mittelständischen Unternehmen nicht unterschätzt werden. Der Weg zur Erreichung dieses Ziel läuft zu einem erheblichen Anteil über KMU, denn gerade hier werden erfolgreiche und effiziente Wissenscluster gebildet. In Bezug auf das Migrationspotenzial vertritt CEA-PME die Auffassung, dass die Einbeziehung der Migranten in der EU stark zu fördern ist. Insbesondere bei **der Umsetzung der Blue-Card Richtlinie** erachten wir eine zeitnahe und nachhaltige Umsetzung in allen Mitgliedsstaaten zugunsten qualifizierter Migranten für erforderlich.

II. Die Notwendigkeit der Finanzierung des Mittelstands

Dem Arbeitsdokument zufolge stellt der Zugang zu Krediten nicht nur in Folge der Krise ein Problem dar. Es sei wichtig, dass innovativen Unternehmen der Zugang zu öffentlichen und privaten Quellen von Wachstumskapital ermöglicht werde. Ebenso sei eine wirksame Finanzmarktaufsicht von großer Bedeutung. Der Übergang zur Wertewirtschaft hänge von der Verfügbarkeit von Kapital zur Finanzierung von Innovationen ab.

CEA-MPE sieht hier eine absolute Notwendigkeit der Veränderung von **Basel II**:

„The Basel II standards put an additional corset on businesses. The relationship between businesses and banks is governed by a bureaucratic nightmare since the regulating authorities implemented the provisions of Basel II. A Basel III is necessary. The most important criteria to this would be to restore the competitiveness between the various investment forms“ (siehe beigefügten Kommentar der CEA-PME zu Basel II).

III. Die Notwendigkeit der Förderung der KMU – Auslotung neuer Arten von Beschäftigungsverhältnissen.

In ihrem Arbeitsdokument weist die Kommission ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Förderung von Kreativität, Innovation sowie die Entwicklung von Unternehmern hin. Dazu sieht sie vor, den Europäischen Forschungsraum weiter zu fördern und die Qualität der Forschung auf ein Niveau anzuheben, welches weltweit Maßstäbe setzt. Zudem müsse die Forschung schneller ein Höchstmaß an praktischen Vorteilen für europäische Unternehmen und KMU herbeiführen.

Desweiteren sieht die Kommission angesichts der immer wichtiger werdenden Mobilität für den Arbeitsmarkt den Anlass, die bereits während der Krise entwickelten Maßnahmen wie Kurzarbeit in Verbindung mit Fortbildung, stärker zu unterstützen. Es sollte auf ein umfassendes Flexicurity – Konzept zurückgegriffen werden, um die Übergänge zwischen einzelnen Arbeitsverhältnissen, zwischen Ausbildung und Erwerbstätigkeit erfolgreich zu gestalten. Flexibilität und lebenslanges Lernen sollen deutlich stärker in den Vordergrund treten.

Als echte Alternative zur Arbeitslosigkeit sieht die Kommission die selbstständige Erwerbstätigkeit. Um den Eintritt in die Selbstständigkeit zu fördern, sieht sie den Abbau der Hemmnisse wie die Ungleichbehandlung von Selbstständigen in den meisten Sozialversicherungssystemen als unabdingbar an. Auch die Mobilitätshemmnisse bezüglich der Nicht-Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und Rentenansprüchen in andere Mitgliedsstaaten seien dringend abzubauen.

CEA-PME sieht in Bezug auf Förderung von KMU und zur besseren Freisetzung deren wirtschaftlichen Potentials weiterhin Handlungsbedarf. Mehr zielführende Förderprogramme sind gefordert und es muss weitaus mehr für „Entrepreneurship“ getan werden. Ein gutes Beispiel hierfür sind Arbeitgeberzusammenschlüsse und Wissensbilanzen – Themen, zu denen CEA-PME bereits an mehreren Projekten teilgenommen hat. Der Begriff der „Entrepreneurship-Society“ muss umgesetzt werden und hierfür muss der Unternehmergeist seitens der EU deutlich stärker gefördert werden. Die Selbstständigkeit als Weg aus der Arbeitslosigkeit stärker zu fördern, ist ein guter Ansatz, jedoch ist diese generell – auch unabhängig von der Arbeitslosigkeit- zu fördern. Die **allgemeine Förderung der Selbstständigkeit**, vor allem auch für Hochqualifizierte wäre der Senkung der Arbeitslosenquote von einer ganz anderen Seite zuträglich.

Fazit

Die EU 2020 Strategie als Fortsetzung der Lissabon-Strategie sieht CEA-PME als grundsätzlich vielversprechend an, allerdings sehen wir noch immer die Notwendigkeit für eine stärkere Verbindlichkeit, Messbarkeit und Quantifizierbarkeit der Ziele. Mehr Verbindlichkeit und weniger Freiwilligkeit müssen das Ziel sein. Insgesamt scheinen die bisher benannten Instrumente zur Umsetzung der Ziele nicht ausreichend definiert. „**Think Small First**“ muss zum Grundsatz erhoben werden und dem Realitätstest standhalten.



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises
European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises - ECA-SME • Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen - EV-KMU

CEA-PME
Avenue de la Renaissance 1
1000 Brussels, Belgium
info@cea-pme.org
www.cea-pme.org

Die Kreditklemme ist Regulierungsversagen

Ein Kommentar von Mario Ohoven

Gut gedacht, aber schlecht gemacht. Mit Basel II sollten die Banken vor zu hohen Risiken bewahrt werden. Dabei passierte genau das Gegenteil. Heute stehen wir vor der Situation, dass die Bankenlandschaft nur durch Staatseingriffe gerettet werden konnte und eine massive Kreditklemme im Mittelstand droht. Das Basel II Regelwerk ist dafür mitverantwortlich.

Einleuchtende Idee

Dabei war die Grundidee von Basel II einleuchtend: Wenn Banken für risikoreichere Kredite mehr Eigenkapital vorhalten müssen, würden die Banken insgesamt eine risikoärmere Strategie wählen. Kunden mit schlechter Bonität stehen vor der Wahl, einen höheren Zinssatz zu akzeptieren oder auf die Finanzierung riskanter Investitionen zu verzichten. Eine stärkere risikobasierte Preisfindung für Kredite sollte insgesamt die Anfälligkeit von Banken reduzieren. Die Details, wie durch externe Agenturen oder mit internen Modellen die Banken das Risiko berechnen und bewerten müssen, stehen auf vielen hundert Seiten Papier, die in Basel, Brüssel (Banken- und Kapitaladäquanzrichtlinie) und von den nationalen Regierungen (Beispiele für Deutschland: KWG, Solvabilitätsverordnung, MaRisk) geschrieben wurden. Wie wirkt sich dieses Instrumentarium nun unter dem Einfluss des größten Bankendesaster seit 1930 aus?

Nur eine Seite der Medaille

Das grundlegende Problem von Basel II ist nicht der stärkere Fokus auf die Risikostruktur, sondern die unterschiedliche, und teils willkürliche Behandlung von unterschiedlichen Investitionsmöglichkeiten. Die Banken müssen einen Prozentsatz der gesamte Kredithöhe bzw. des Anlagevolumens in Form von Eigenmitteln vorhalten. Dieser Prozentsatz beträgt acht Prozent multipliziert mit den jeweiligen Risikogewichten. Das Risikogewicht für die meisten von OECD-Staaten emittierten Anleihen beläuft sich auf Null Prozent. Wertpapiere, denen die Ratingagenturen freundlicherweise eine sehr gute Bonität attestieren, dürfen mit nur 20% veranschlagt werden. Kredite an den Mittelstand werden dagegen mit einem Risikogewicht von 75 bis 100 Prozent veranschlagt. Daraus erklärt sich eine deutliche Zurückhaltung für



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises
European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises - ECA-SME • Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen - EV-KMU

Kredite an mittelständische Unternehmen beziehungsweise die Präferenz der Banken für andere Anlageformen.

Das Spiel mit der Risikogewichtung

Von den genannten Werten wird je nach Berechnungsmethode oder Berücksichtigung von Sicherheiten auch abgewichen. Sind Kreditnehmer mit ihren Zahlungen in Verzug, steigt das Risikogewicht auch über 100 Prozent. Aber die scheinbare Objektivität, die durch den Rückgriff auf Ratingagenturen wie S&P, Moody und Fitch oder die umfassende Beschreibung von bankinternen Ratingmodellen, führte in die Irre und hat den Bankern die Furcht vor dem Risiko genommen. Hinzu kam die Aussicht, notfalls vom Staat gerettet zu werden, denn die Doktrin „too big to fail“ wird ja schon seit den 90er Jahren diskutiert. Eine berechtigte Hoffnung, wie sich, beginnend mit der Schiefelage der IKB, herausstellen sollte.

Im Ergebnis haben die deutschen Banken die Chance beim Schopf ergriffen und kräftig in Wertpapiere investiert. Investitionen in verbrieft, amerikanische Hypothekenanleihen mussten nur zu einem Bruchteil mit dem Eigenkapital hinterlegt werden, das für Kredite an den Mittelstand notwendig ist. Gleichzeitig war eine Delegation von Verantwortung möglich, indem die Noten der Ratingagenturen wichtiger wurden als der gesunde Menschenverstand der Bankvorstände.

Spätestens als Josef Ackermann, Deutsche Bank, sein Renditeziel von 25% verkündete, hätten die verantwortlichen Politiker wach werden müssen. Denn diese für Banken exorbitante Eigenkapitalrendite wurde durch die Basel II Regularien erst ermöglicht. Über den Anteil der Politik an dieser Regulierungsarbitrage und dem nachfolgenden Bankendesaster wird in Frankfurt und Berlin aber lieber geschwiegen.

Deutlich sichtbar sind die Verwerfungen, wenn man die risikogewichtete mit der bilanziellen Eigenkapitalquote vergleicht. In die risikogewichteten Aktiva fließen die Anlagen und Kredite eben nur mit den oben genannten Prozentsätzen ein. Die ausgewiesenen Eigenkapitalquoten sind in der Regel recht komfortabel und liegen mehr oder minder über dem Richtwert von 8 Prozent. Berechnet man dagegen die Eigenkapitalquote klassisch aus dem Verhältnis von unverzerrter Bilanzsumme zum Eigenkapital ergeben sich erschreckend geringe Werte. Werte, mit denen ein mittelständischer Unternehmer sich nie trauen würde, bei einer Bank vorstellig zu werden.

Korsett für Unternehmer

Als wären die Verzerrungen und die hohen Verschuldungsquoten in den Bankbilanzen nicht schlimm genug, legen die Vorgaben von Basel II dem Unternehmer ein zusätzliches Korsett an. Im Verhältnis zwischen Unternehmen und Banken regiert ein bürokratischer Alptraum, seitdem die Aufsichtsbehörden die Durchführungsverordnungen zu Basel II in Kraft gesetzt haben. Auch für laufende



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises
European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises - ECA-SME • Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen - EV-KMU

Kreditengagements muss der Unternehmer regelmäßig tonnenweise Papier an seine Banken liefern, sich von Kopf bis Fuß durchleuchten lassen. Mag diese Form der Bankkommunikation dem Unternehmer selbst helfen, Schwächen zum Beispiel in der Unternehmensführung, rechtzeitig aufzudecken und gegenzusteuern, so steht doch für kleine und mittlere Unternehmen der notwendige Aufwand in keinem Verhältnis zu ihrem Nutzen.

In dem vorherigen System gab es bei den Banken einen Ansprechpartner: Der Filialleiter übernahm die Firmenkundenbetreuung und entschied über die Kreditvergabe. Er kannte seine Unternehmer vor Ort und hat im persönlichen Gespräch die eine oder andere Fehlentwicklung korrigieren können. Heute entscheidet eine anonyme Marktfolgeabteilung über die Kreditanträge. Der Firmenkundenbetreuer wird zwar von Verantwortung entlastet, aber die Kommunikation ist dadurch nicht mehr nachvollziehbar. Für kleine Unternehmen und ihre Hausbanken wäre es eine sinnvolle Option, über eine Wiederherstellung des Systems mit persönlicher Entscheidungskompetenz vor Ort nachzudenken. Denn die großen Wertberichtigungen bei den Banken entstehen nicht durch Kleinkredite - sondern, durch Fehlinvestitionen in größerem Maßstab.

Ein Zusammenhang den Basel II übrigens mit einem Risikogewicht von 75 Prozent für ein sogenanntes Retail-Portfolio berücksichtigen wollte. Ein geringeres Risikogewicht für eine Vielzahl von Kleinkrediten ist vollkommen richtig und plausibel – und ist dennoch zu hoch im Vergleich zu den Chancen, die der Handel mit Wertpapieren und Verbriefungen bietet.

Basel II: Konjunktureller Brandbeschleuniger

So verdanken die Banken dem Zusammenspiel aus den politisch gewollten Basel-II Regulierungsvorgaben und willigen Ratingagenturen sehr profitable Jahre - und der Steuerzahler trägt heute eine beispiellose Rettungsaktion auf seinen Schultern. Die Garantie des Interbankenhandels und die verschiedenen Maßnahmen des "Finanzmarktstabilisierungsgesetzes" sollten vor allem dazu dienen, die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten aufrecht zu erhalten.

Eine im Juni durchgeführte Umfrage des Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW) bestätigt ebenso wie jüngste Erhebungen des ifo-Instituts, dass die Kreditsituation für den Mittelstand immer schwieriger wird. Und wieder ist Basel II ein Urheber für die Kalamitäten.

Zum einen fehlt bei Basel II ein Korrektiv für Einflüsse des Konjunkturzyklus. In prosperierenden Phasen sind die Ratings für die mittelständischen Unternehmen besser als während des Abschwungs. Die Kreditvergabe erfolgt entsprechend prozyklisch: im Boom sind Kredite preiswert, in der Rezession teuer. Basel II wirkt heute wie ein Brandbeschleuniger, wenn an sich solide und innovative



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises
European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises - ECA-SME • Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen - EVKMU

Maschinenbauer für Betriebsmittelkredite auch noch Strafzinsen zahlen müssen, weil Anfang des Jahres Aufträge storniert wurden. Deshalb plädieren wir für eine kurzfristige Aussetzung von diesem Teil des Regelwerks.

Zum anderen sind die Regeln, dass für Kredite an den Mittelstand ein viel größerer Teil an Eigenkapital hinterlegt werden muss als bei anderen Investition, nach wie vor in Kraft. Bei solchen Regulierungsvorgaben ist es nicht verwunderlich, dass die Banken wenig Neigung verspüren, mit der von der Zentralbank gestellten Liquidität ihrer eigentlichen volkswirtschaftlichen Aufgabe, der Kreditversorgung, nachzukommen.

Eigenkapital: Zwei Seiten der Medaille

In dieser asymmetrischen Behandlung von Anlageformen liegt die grundlegende, politisch verursachte Marktverzerrung - und eine enorme Begünstigung des Finanzmarkt-Tsunamis, vor dem der BVMW übrigens seit Anfang 2008 gewarnt hat.

Erstaunlich genug, dass es diese Marktverzerrung noch immer gibt. Statt aber für den Mittelstand Chancengleichheit auf den Kreditmärkten herzustellen, werden lieber Rettungspakete unter Beteiligung der KfW geschnürt. Bundesfinanzminister Peer Steinbrücks Versuch im Juli 2009 in Brüssel eine entsprechende Änderung zu Gunsten des Mittelstands zu erreichen, hätte parteiübergreifende Unterstützung verdient. Allerdings versagten ihm die Finanzminister der anderen Länder die Gefolgschaft auch zu Hause und ist der sinnvolle Vorstoß im beginnenden Wahlkampfgetöse untergegangen.

Stattdessen wird die eine Marktverzerrung mit einem zweiten Markteingriff bekämpft. Die KfW-Kredite schaffen zwar für einige mittelständischen Unternehmen, deren Hausbanken mitspielen, Erleichterung bei den Finanzierungskonditionen. Dennoch greifen alle diskutierten Lösungskonzepte, die nicht bei dieser asymmetrischen Behandlung ansetzen, zu kurz. Zu oft wird nur eine Seite der Medaille betrachtet.

So wird beispielsweise im Larosière-Report¹ vorgeschlagen, dass die Banken mehr Eigenkapital vorhalten müssten, um zukünftige Krisen zu vermeiden. Dies ist richtig als Korrektiv in konjunkturell guten Zeiten und zutreffend in Bezug auf verbriefte Produkte. Eine Erhöhung der Hinterlegungsquoten für Eigenkapital für Kredite an den Mittelstand ist dagegen ebenso unnötig wie unnützlich, denn sie würde die Kreditklemme weiter verschärfen.

Verbriefungen helfen kurzfristig

Ein weiterer, zur Zeit diskutierter Vorschlag lautet, den Verbriefungsmarkt für Mittelstandskredite wieder zu beleben. Vorhandene Mittelstandskredite werden zu

¹ Report of the high-level group on financial supervision in the EU, chaired by Jacques Larosière (2009), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf, Abruf: 5. Aug. 2009



Wertpapieren gebündelt, mit einem Rating versehen und weiterverkauft. Alternativ wird nur das Kreditrisiko weitergereicht. Beides entlastet die Banken in der Tat, da weniger Eigenkapital vorgehalten werden muss. Kurzfristig mag die Idee helfen, insbesondere wenn die KfW einen Teil der für Banker mittlerweile gewohnten Staatsgarantie übernimmt. Aber es ist eine Idee aus der Basel-II Welt. Auf die Unternehmer kommen sogar neue Unwägbarkeiten zu, wenn plötzlich nach einem Komplettverkauf die Ansprechpartner wechseln.

Basel III ist notwendig

Eine ordnungspolitisch saubere Lösung ist die Wiederbelebung des Verbriefungsmarkts nicht, solange die grundlegende Marktverzerrung bleibt. Auch das Argument Risikodiversifikation hält nicht, denn mit vielen Krediten an kleine und mittlere Unternehmen ist eine ausreichende Risikostreuung sichergestellt – auch ohne Verbriefung. Statt also das Spielfeld für Basel-II Arbitrageprodukte neu zu eröffnen, wäre es sinnvoller, das Problem bei der Wurzel zu packen und eine systemisch nachhaltige und für den Mittelstand akzeptable Lösung anzustreben.

Daher plädieren wir dafür Basel II schnellstens auszusetzen und durch ein Basel III Regime zu ersetzen: Das wichtigste Kriterium dazu lautet, die Wettbewerbsfähigkeit zwischen verschiedenen Anlageformen wieder herzustellen. Das Risikogewicht würde für Mittelstandskredite unterhalb und für Wertpapiere über den heutigen Sätzen liegen. Der Aufschrei der Ratingagenturen, Banken und kreditsuchenden Finanzminister auf einen solchen Regimewechsel wäre laut. Im Ergebnis wären die 25 Prozent Eigenkapitalrendite von Deutschland größter Bank ebenso passè, wie die problemlose Refinanzierung des explodierenden Schuldenbergs des Staatshaushalts.

An dieser Stelle liegt auch der Grund, warum es schwierig wird, ein Basel III Regime in dem genannten Sinne umzusetzen: Der Staat ist darauf angewiesen, dass die Banken die Staatsanleihen aufkaufen und so das Haushaltsdefizit finanzieren. Ein monetärer Kreislauf zwischen Zentralbank, Banken und Staatskasse. Die Bereitstellung von KfW-Krediten dient dabei der Beruhigung des Mittelstands. Ein nachhaltiges oder gar effizientes Wirtschaftssystem funktioniert aber so nicht. Daher darf ein Basel II-Regelwerk, das auf einer einleuchtenden Idee beruht, aber zu fatalen Ergebnissen führt, keinen Bestandsschutz haben. Die Transparenz über die internen Ratingprozesse gegenüber den Kreditnehmern und eine Höchstgrenze für die Verschuldung von Banken gehören mit zu diesem Paket.

Ein Kritikpunkt gegenüber Basel I lautete, dass die einheitlichere Behandlung zu vermehrter Risikoneigung bei den Banken geführt habe: mehr Chancen bei gleichen Kosten. Die Idee, mit externen oder bankinternen Ratings die Risiken besser zu berücksichtigen, war daher folgerichtig. Aber die Idee änderte die Realität, aus der sie geboren wurden. Banken änderten ihre Geschäftsmodelle. Noch mehr Chancen durch



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises
European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises · ECA-SME · Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen · EV-KAMU

ungleiche Kosten, lautet die Devise bis heute. Auch um eine Kreditklemme abzuwenden und die Kreditversorgung der Realwirtschaft in Zukunft wieder ohne staatliche Bürgschaften sicherstellen zu können, müssen die sinnvollen Elemente aus beiden Welten miteinander verbunden werden: Basel I + II = Basel III.

Originally published in German in: ifo Schnelldienst 15/2009, vol. 62., August 14, 2009, p. 13-15



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises

European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises · ECA-SME · Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen · EV-KMU

CEA-PME

Avenue de la Renaissance 1

1000 Brussels, Belgium

info@cea-pme.org

www.cea-pme.org

The credit crunch is a failure of regulation

A commentary by Mario Ohoven

Well intended, but badly implemented – Basel II was supposed to protect banks from too much risk. However the exact opposite is happening. Right now the situation we are faced with is that the banking world can only be rescued by state intervention and small and medium-sized businesses are threatened by a massive credit crunch. Basel II policies share some of the blame.

A reasonable idea

The basic idea behind Basel II was reasonable: if banks are required to have more of their own capital on hand for risky credits, the banks would choose less risky strategies as a whole. Customers with bad creditworthiness are faced with the choice of accepting higher interest rates or foregoing the financing for risky investments. Pricing for credit more strongly based on risk should reduce the vulnerability of banks overall. The details of how the banks can calculate and assess the risk through external agencies or with internal models is written down on several hundred pages of paper written in Basel, Brussels and by the national governments (examples for Germany include the KWG, a bank services act, MaRisk, which specifies the minimum requirements for risk management, and regulations on solvency). How are these instruments making an impact now under the influence of the greatest banking disaster since 1930?

Only one side of the coin

The basic problem of Basel II is not the stronger focus on the structure of risk, but instead the varying and sometimes indiscriminate handling of various investment opportunities. Banks are required to have on hand a percentage of the total credit amount and investments volume in the form of their own equity capital. This percentage is eight percent multiplied by the appropriate risk weight. The risk weight for the majority of bonds issued by OECD member countries amounts to zero percent. Other securities that the rating agencies kindly certify with very good ratings can be assessed with only 20 percent risk. Credits to small and medium-sized businesses, on the other hand, carry a risk weight of 75 to 100 percent. This thus explains the clear reluctance for credits being issued to small and medium-sized businesses and the banks' preference for other types of investments.



Gaming the weighting of risk

The risk weights deviate from the mentioned values depending upon the calculation methods or consideration of securities. If borrowers are behind in payments the risk weighting can rise above 100 percent. But the ostensible objectivity of employing rating agencies like S&P, Moody and Fitch or the comprehensive description of internal bank rating models is misleading and has eliminated the bankers' fear of risk. In addition came the prospect of being rescued by the state if necessary, as the 'too big to fail' doctrine has been making the rounds since the 1990s. It was a safe bet, as became apparent when the meltdown of the IKB (German Industrial Bank) in August 2007 started the rescue-ball rolling.

As a result, German banks seized at this chance and invested heavily in securities. Banks only had to have a fractional amount of their own capital on hand for their investments in securitized US-American mortgages as compared to what was required for credits to small and medium-sized businesses. At the same time it was possible for them to delegate their responsibility in that the grades of the rating agencies became more important than the common sense of bank management boards.

Responsible politicians should have become suspicious at the absolute latest when Josef Ackermann of the Deutsche Bank announced his target rate of return of 25 percent. Because it was the Basel II rules themselves that made such exorbitant rates of return for banks possible. But Frankfurt and Berlin prefer to remain silent about the politicians' share in these rules of arbitrage and the following banking disaster.

The distortion becomes conspicuous when you compare the risk-weighted equity ratio with the on-balance sheet equity ratio. Investments and credits in the risk-weighted assets are multiplied by the percentages mentioned above. The accounted equity ratios are usually quite comfortable and are above the benchmark of 8 percent. In contrast, if you calculate the equity ratio classically from the undistorted balance sheet totals compared to the equity ratio you end up with frighteningly low values. These are values with which an entrepreneur would never have the courage to approach a bank.

Corset for business owners

As if the distortions and the high indebtedness rates in the bank balance sheets were not awful enough, the Basel II standards put an additional corset on businesses. The relationship between businesses and banks is governed by a bureaucratic nightmare since the regulating authorities implemented the provisions of Basel II. Even for current credit involvements, companies are regularly forced to submit tons of paperwork and forms to their banks, allowing themselves to be screened from head to toe. While this form of bank communication may help the company itself in the timely disclosure and in taking countermeasures against weaknesses in the company's



management, for example, for small and medium-sized businesses the effort necessary is completely out of proportion to its benefit.

In the previous system there was a point of contact at the banks: the branch manager was in charge of business account management and made decisions about granting credit. He knew the local businesses and during one-on-one appointments could correct this or that problematic development. Today an anonymous back office department makes the decisions about credit applications. The business account manager may be relieved of his responsibility, but the lines of communication are no longer transparent or understandable. For smaller companies and their house banks it would be a sensible option to think about the re-introduction of the system with local personal decision competencies. Big losses at the banks are not caused by small loans – but instead by bad investments on a much grander scale.

Apropos, to put this in context, Basel II calls for a risk weight of 75 percent for what are known as retail portfolios. A lower risk weight for a great number of smaller credits is completely correct and plausible – and at the same time is still too high compared to the chances that trading in commercial papers and securitizations offers.

Fire accelerant Basel II

The banks can thank their very profitable years on the interplay of the politically intended Basel II regulation guidelines and willing rating agencies – and that today the taxpayers are shouldering this unprecedented bailout. The guarantee of inter-bank trading and the various measures of the “Financial Markets Stabilization Act” were supposed to especially preserve the supply of credit to companies.

A survey in June of the German Association for Small and Medium-sized Businesses (BVMW), just like the most recent inquiries by the research agency ifo, showed that the credit situation for small and medium-sized businesses is becoming increasingly difficult. And Basel II is again an originator of these calamities.

On the one hand, Basel II lacks a corrective for the influence of the economic cycle. In phases of prosperity the ratings for small and medium-sized businesses are better than they are during a downturn. Credit issuance is thus correspondingly pro-cyclical: in boom years credits are reasonably priced and expensive during a recession. Basel II is acting like a fire accelerant when a small company, in itself solid and innovative, requires credits for operations or equipment and is then forced to pay penalty interest due to the fact that orders were cancelled at the beginning of the year. That is why we are advocating the short-term suspension of this portion of the regulations.

On the other hand, the rule that requires putting aside a larger portion of equity capital for credits to small and medium-sized businesses as compared to the requirements for other investments is still in effect. With this sort of regulation it is hardly surprising that



banks are disinclined to comply with their actual economic responsibility, issuing credit with the liquidity supplied by the central bank.

Equity capital: Two sides of a coin

This asymmetric treatment of investment forms is the fundamental, political cause of the market distortions – and of enormous benefit to the financial market tsunami, which, incidentally, the BVMW had been warning about since the beginning of 2008

Amazingly enough this market distortion continues to this day. But instead of creating equal chances for small and medium-sized businesses on the credit market, they would rather put together bailout packages with cooperation of the German government-owned KfW Development Bank. Federal Finance Minister Peer Steinbrück's attempt in July 2009 to achieve the appropriate changes on behalf of small and medium-sized businesses in Brussels should have earned cross-party support. However he failed to gain the support of the other finance ministers of the German federal states at home and this sensible advance was lost in the din of the beginning election campaign.

Instead the one market distortion is being fought with a second market intervention. The KfW credits may provide for some relief with financing conditions for a few small and medium-sized businesses whose main banks are playing along. Nevertheless, all the concepts being discussed to solve these problems that do not address this asymmetric approach, will come up short. All too often only one side of the coin is being considered.

So, for example, the Larosière Report¹ suggests that the banks must hold on to more of their own equity capital in order to avoid future crises. This is right as a corrective during economic good times and appropriate for securitized products. In contrast, raising the escrow quotas for equity capital for credits to small and medium-sized businesses is as unnecessary as it is pointless, as it will only make the credit crunch even worse.

Securitization can provide a short-term solution

Another currently discussed proposal calls for reanimating the securitization market for small and medium-sized business loans. Current business loans would be bundled into commercial papers, given a rating and sold on. As an alternative, only the credit risk would be passed along. Both would actually disencumber the banks, as they would be required to have less equity capital on hand. This idea might help over the short-term, especially if the KfW assumes a portion of the governmental guarantee, as

¹ Report of the high-level group on financial supervision in the EU, chaired by Jacques Larosière (2009), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf, downloaded 05 August 2009



the bankers have become accustomed to in the meantime. But this is an idea from the world of Basel II. This would even bring new uncertainties for companies when they suddenly have a change of contact person due to the complete sale of their loan.

A Basel III is necessary

Reanimation of the securitization market is not a clean regulatory solution as long as the fundamental market distortion remains. The argument of risk diversification also does not hold water, because for many of the credits provided to small and medium-sized companies there is already enough distribution of risk guaranteed – even without securitization. Instead of re-opening the playing field for Basel II arbitrage products it would make more sense to get to the root of the problem and to strive for a solution systemically sustainable and acceptable for small and medium-sized businesses.

This is why we are advocating the posthaste suspension of Basel II to be replaced by a Basel III regime; the most important criteria to this end would be to restore the competitiveness between the various investment forms. The risk weighting for small and medium-sized businesses would be lower than today's rates and for securities it would be higher. The screams of the rating agencies, banks and finance ministers looking for credit would surely be loud with such a regime change. The results would make the 25-percent target rate of return of Germany's largest bank just as passé as the trouble-free refinancing of the exploding piles of debt of the national budget.

This point is also the reason why it will be difficult to implement such a Basel III regime as described above: the state is dependent upon the banks buying up state securities to finance their budget deficits. It is a circular flow of money between the central bank, banks and government coffers. The allocation of KfW credit thereby serves to pacify small and medium-sized businesses. However, this is not how a sustainable or even efficient economic system functions. As a result, the Basel II regulations, which are based on a reasonable idea but lead to fatal consequences, must not be used to preserve the status quo. This package must include transparency about the internal ratings processes toward borrowers, as well as an upper limit to the encumbrance allowed banks.

One point of critique against Basel I was that the more uniform treatment led to increased avoidance of risk by the banks: more chances at the same costs. The idea to better take risk into account through external or bank-internal ratings was thus logical. However this idea changed the reality out of which it was born. Banks changed their business models. To this day their motto continues to exploit regulatory arbitrage. In order to stave off the credit crunch and to secure credit supply in the future for the real economy, the reasonable and sensible elements from both worlds need to be bound together: Basel I + II = Basel III.

Originally published in German in: ifo Schnelldienst 15/2009, vol. 62., August 14, 2009, p. 13-15



Confédération Européenne des Associations de Petites et Moyennes Entreprises

European Confederation of Associations of Small and Medium-sized Enterprises · ECA-SME · Europäische Vereinigung der Verbände Kleiner und Mittlerer Unternehmen · EV-KMU

CEA-PME

Avenue de la Renaissance 1

1000 Brussels, Belgium

info@cea-pme.org

www.cea-pme.org

The credit crunch is a failure of regulation

A commentary by Mario Ohoven

Well intended, but badly implemented – Basel II was supposed to protect banks from too much risk. However the exact opposite is happening. Right now the situation we are faced with is that the banking world can only be rescued by state intervention and small and medium-sized businesses are threatened by a massive credit crunch. Basel II policies share some of the blame.

A reasonable idea

The basic idea behind Basel II was reasonable: if banks are required to have more of their own capital on hand for risky credits, the banks would choose less risky strategies as a whole. Customers with bad creditworthiness are faced with the choice of accepting higher interest rates or foregoing the financing for risky investments. Pricing for credit more strongly based on risk should reduce the vulnerability of banks overall. The details of how the banks can calculate and assess the risk through external agencies or with internal models is written down on several hundred pages of paper written in Basel, Brussels and by the national governments (examples for Germany include the KWG, a bank services act, MaRisk, which specifies the minimum requirements for risk management, and regulations on solvency). How are these instruments making an impact now under the influence of the greatest banking disaster since 1930?

Only one side of the coin

The basic problem of Basel II is not the stronger focus on the structure of risk, but instead the varying and sometimes indiscriminate handling of various investment opportunities. Banks are required to have on hand a percentage of the total credit amount and investments volume in the form of their own equity capital. This percentage is eight percent multiplied by the appropriate risk weight. The risk weight for the majority of bonds issued by OECD member countries amounts to zero percent. Other securities that the rating agencies kindly certify with very good ratings can be assessed with only 20 percent risk. Credits to small and medium-sized businesses, on the other hand, carry a risk weight of 75 to 100 percent. This thus explains the clear reluctance for credits being issued to small and medium-sized businesses and the banks' preference for other types of investments.



Gaming the weighting of risk

The risk weights deviate from the mentioned values depending upon the calculation methods or consideration of securities. If borrowers are behind in payments the risk weighting can rise above 100 percent. But the ostensible objectivity of employing rating agencies like S&P, Moody and Fitch or the comprehensive description of internal bank rating models is misleading and has eliminated the bankers' fear of risk. In addition came the prospect of being rescued by the state if necessary, as the 'too big to fail' doctrine has been making the rounds since the 1990s. It was a safe bet, as became apparent when the meltdown of the IKB (German Industrial Bank) in August 2007 started the rescue-ball rolling.

As a result, German banks seized at this chance and invested heavily in securities. Banks only had to have a fractional amount of their own capital on hand for their investments in securitized US-American mortgages as compared to what was required for credits to small and medium-sized businesses. At the same time it was possible for them to delegate their responsibility in that the grades of the rating agencies became more important than the common sense of bank management boards.

Responsible politicians should have become suspicious at the absolute latest when Josef Ackermann of the Deutsche Bank announced his target rate of return of 25 percent. Because it was the Basel II rules themselves that made such exorbitant rates of return for banks possible. But Frankfurt and Berlin prefer to remain silent about the politicians' share in these rules of arbitrage and the following banking disaster.

The distortion becomes conspicuous when you compare the risk-weighted equity ratio with the on-balance sheet equity ratio. Investments and credits in the risk-weighted assets are multiplied by the percentages mentioned above. The accounted equity ratios are usually quite comfortable and are above the benchmark of 8 percent. In contrast, if you calculate the equity ratio classically from the undistorted balance sheet totals compared to the equity ratio you end up with frighteningly low values. These are values with which an entrepreneur would never have the courage to approach a bank.

Corset for business owners

As if the distortions and the high indebtedness rates in the bank balance sheets were not awful enough, the Basel II standards put an additional corset on businesses. The relationship between businesses and banks is governed by a bureaucratic nightmare since the regulating authorities implemented the provisions of Basel II. Even for current credit involvements, companies are regularly forced to submit tons of paperwork and forms to their banks, allowing themselves to be screened from head to toe. While this form of bank communication may help the company itself in the timely disclosure and in taking countermeasures against weaknesses in the company's



management, for example, for small and medium-sized businesses the effort necessary is completely out of proportion to its benefit.

In the previous system there was a point of contact at the banks: the branch manager was in charge of business account management and made decisions about granting credit. He knew the local businesses and during one-on-one appointments could correct this or that problematic development. Today an anonymous back office department makes the decisions about credit applications. The business account manager may be relieved of his responsibility, but the lines of communication are no longer transparent or understandable. For smaller companies and their house banks it would be a sensible option to think about the re-introduction of the system with local personal decision competencies. Big losses at the banks are not caused by small loans – but instead by bad investments on a much grander scale.

Apropos, to put this in context, Basel II calls for a risk weight of 75 percent for what are known as retail portfolios. A lower risk weight for a great number of smaller credits is completely correct and plausible – and at the same time is still too high compared to the chances that trading in commercial papers and securitizations offers.

Fire accelerant Basel II

The banks can thank their very profitable years on the interplay of the politically intended Basel II regulation guidelines and willing rating agencies – and that today the taxpayers are shouldering this unprecedented bailout. The guarantee of inter-bank trading and the various measures of the “Financial Markets Stabilization Act” were supposed to especially preserve the supply of credit to companies.

A survey in June of the German Association for Small and Medium-sized Businesses (BVMW), just like the most recent inquiries by the research agency ifo, showed that the credit situation for small and medium-sized businesses is becoming increasingly difficult. And Basel II is again an originator of these calamities.

On the one hand, Basel II lacks a corrective for the influence of the economic cycle. In phases of prosperity the ratings for small and medium-sized businesses are better than they are during a downturn. Credit issuance is thus correspondingly pro-cyclical: in boom years credits are reasonably priced and expensive during a recession. Basel II is acting like a fire accelerant when a small company, in itself solid and innovative, requires credits for operations or equipment and is then forced to pay penalty interest due to the fact that orders were cancelled at the beginning of the year. That is why we are advocating the short-term suspension of this portion of the regulations.

On the other hand, the rule that requires putting aside a larger portion of equity capital for credits to small and medium-sized businesses as compared to the requirements for other investments is still in effect. With this sort of regulation it is hardly surprising that



banks are disinclined to comply with their actual economic responsibility, issuing credit with the liquidity supplied by the central bank.

Equity capital: Two sides of a coin

This asymmetric treatment of investment forms is the fundamental, political cause of the market distortions – and of enormous benefit to the financial market tsunami, which, incidentally, the BVMW had been warning about since the beginning of 2008

Amazingly enough this market distortion continues to this day. But instead of creating equal chances for small and medium-sized businesses on the credit market, they would rather put together bailout packages with cooperation of the German government-owned KfW Development Bank. Federal Finance Minister Peer Steinbrück's attempt in July 2009 to achieve the appropriate changes on behalf of small and medium-sized businesses in Brussels should have earned cross-party support. However he failed to gain the support of the other finance ministers of the German federal states at home and this sensible advance was lost in the din of the beginning election campaign.

Instead the one market distortion is being fought with a second market intervention. The KfW credits may provide for some relief with financing conditions for a few small and medium-sized businesses whose main banks are playing along. Nevertheless, all the concepts being discussed to solve these problems that do not address this asymmetric approach, will come up short. All too often only one side of the coin is being considered.

So, for example, the Larosière Report¹ suggests that the banks must hold on to more of their own equity capital in order to avoid future crises. This is right as a corrective during economic good times and appropriate for securitized products. In contrast, raising the escrow quotas for equity capital for credits to small and medium-sized businesses is as unnecessary as it is pointless, as it will only make the credit crunch even worse.

Securitization can provide a short-term solution

Another currently discussed proposal calls for reanimating the securitization market for small and medium-sized business loans. Current business loans would be bundled into commercial papers, given a rating and sold on. As an alternative, only the credit risk would be passed along. Both would actually disencumber the banks, as they would be required to have less equity capital on hand. This idea might help over the short-term, especially if the KfW assumes a portion of the governmental guarantee, as

¹ Report of the high-level group on financial supervision in the EU, chaired by Jacques Larosière (2009), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf, downloaded 05 August 2009



the bankers have become accustomed to in the meantime. But this is an idea from the world of Basel II. This would even bring new uncertainties for companies when they suddenly have a change of contact person due to the complete sale of their loan.

A Basel III is necessary

Reanimation of the securitization market is not a clean regulatory solution as long as the fundamental market distortion remains. The argument of risk diversification also does not hold water, because for many of the credits provided to small and medium-sized companies there is already enough distribution of risk guaranteed – even without securitization. Instead of re-opening the playing field for Basel II arbitrage products it would make more sense to get to the root of the problem and to strive for a solution systemically sustainable and acceptable for small and medium-sized businesses.

This is why we are advocating the posthaste suspension of Basel II to be replaced by a Basel III regime; the most important criteria to this end would be to restore the competitiveness between the various investment forms. The risk weighting for small and medium-sized businesses would be lower than today's rates and for securities it would be higher. The screams of the rating agencies, banks and finance ministers looking for credit would surely be loud with such a regime change. The results would make the 25-percent target rate of return of Germany's largest bank just as passé as the trouble-free refinancing of the exploding piles of debt of the national budget.

This point is also the reason why it will be difficult to implement such a Basel III regime as described above: the state is dependent upon the banks buying up state securities to finance their budget deficits. It is a circular flow of money between the central bank, banks and government coffers. The allocation of KfW credit thereby serves to pacify small and medium-sized businesses. However, this is not how a sustainable or even efficient economic system functions. As a result, the Basel II regulations, which are based on a reasonable idea but lead to fatal consequences, must not be used to preserve the status quo. This package must include transparency about the internal ratings processes toward borrowers, as well as an upper limit to the encumbrance allowed banks.

One point of critique against Basel I was that the more uniform treatment led to increased avoidance of risk by the banks: more chances at the same costs. The idea to better take risk into account through external or bank-internal ratings was thus logical. However this idea changed the reality out of which it was born. Banks changed their business models. To this day their motto continues to exploit regulatory arbitrage. In order to stave off the credit crunch and to secure credit supply in the future for the real economy, the reasonable and sensible elements from both worlds need to be bound together: Basel I + II = Basel III.

Originally published in German in: ifo Schnelldienst 15/2009, vol. 62., August 14, 2009, p. 13-15