

## Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung – Herausforderung für *Global Economic Governance*

*Global Economic Governance* steht für die Institutionen, Regelwerke und Mechanismen, mit denen der zunehmenden Interdependenz globaler Herausforderungen der Weltwirtschaft begegnet wird, und sie bildet das Fundament einer stabilen globalen Wirtschaftsentwicklung. Allerdings verharrt *Global Economic Governance* weitestgehend im „Silo-Denken“: Sie ist zu stark in unterschiedliche Themenbereiche segmentiert, obwohl die Globalisierung bewirkt hat, dass sich unterschiedliche Politikfelder zunehmend überschneiden und politische Entscheidungen in einem Politikfeld auch andere Felder beeinflussen.

Der Umgang mit Handelsfinanzierung ist für diese engen Verflechtungen und den gleichzeitigen Mangel an ausreichend koordinierter und kohärenter *Global Economic Governance* ein wichtiges und aktuelles Beispiel. Handelsfinanzierung steht an der Schnittstelle zwischen Handelspolitik und Finanzmarktregulierung. Dennoch stimmen sich die relevanten Institutionen, insbesondere die Welthandelsorganisation (WTO) und die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS), nicht ausreichend ab.

In der Finanz- und Wirtschaftskrise brach die Handelsfinanzierung dramatisch ein. Die unzureichende Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung stellt eine große Handelsbarriere dar und kann insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Die G-20 sah deshalb raschen Handlungsbedarf und organisierte 2009 Unterstützung in Höhe von \$ 250 Milliarden, um die entstandenen Handelsfinanzierungslücken zu verringern.

Die globale Krise machte eine Reform des globalen Regulierungsrahmens für Banken notwendig. Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht der BIS initiierte daher das Reformpaket Basel III, das Banken und Finanzsysteme widerstandsfähiger machen soll. In den letzten Monaten wurde intensiv diskutiert, inwieweit Basel III Handelsfinanzierung beeinträchtigen und somit internationale Handelsströme vermindern könnte.

Auch wenn finanzregulatorische Vorschriften nicht im Zentrum des WTO-Mandats stehen, sollte die Organisation ein Interesse an einer engeren Kooperation mit der BIS bzw. dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht haben. In der Tat dient die WTO als Diskussionsforum für relevante Akteure im Bereich der Handelsfinanzierung. Die Kooperation zwischen WTO und BIS ist jedoch nicht adäquat institutionalisiert und wichtige Akteure, beispielsweise Entwicklungsländer, sind unzureichend in die Entscheidungsfindung eingebunden.

Der ungenügend koordinierte und inkohärente Regulierungsrahmen hat dazu geführt, dass Basel III in unterschiedlichen Regionen uneinheitlich umgesetzt wurde. Eine solche Fragmentierung der Bankenregulierung ist problematisch, da sie zu Regulierungsarbitrage führen und die Bedingungen für einen fairen Wettbewerb untergraben kann. Es besteht deshalb dringender Handlungsbedarf, um den nach der jüngsten WTO-Konferenz in Bali erwarteten, weiter wachsenden Welthandel auch zukünftig finanzieren zu können.

## Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung – Herausforderung für den Handel der Entwicklungsländer

Handelsfinanzierung ist das Rückgrat des internationalen Handels. Alle Handelsgeschäfte erfordern eine Finanzierung, die die Zeit zwischen Produktion, Anlieferung und Zahlungsempfang überbrückt. Diese Finanzierung wird entweder vonseiten des Käufers, des Verkäufers oder von Finanzintermediären übernommen. Im Vergleich zum nationalen Handel impliziert der internationale Handel höhere Risiken: erstens höhere Transportrisiken und Liquiditätsrisiken aufgrund der längeren Distanzen und zweitens zusätzliche Wechselkurs- und Länderrisiken. Um diese Risiken abzudecken, die Finanzierungslücke zu schließen und den Unternehmen ausreichend Betriebskapital zur Verfügung zu stellen, werden Instrumente wie Kredite, Versicherungen und Garantien von Geschäftsbanken, Exportkreditagenturen, Entwicklungsbanken oder Zentralbanken eingesetzt. In 40 % aller Handelsgeschäfte werden solche Instrumente genutzt, meist auf kurzfristiger Basis (durchschnittlich ca. 115 Tage). Besonders Akkreditive, ein traditionelles Instrument der Handelsfinanzierung, gelten mit einer durchschnittlichen Ausfallrate von 0,02 % im Zeitraum 2008–2011 als eine der sichersten Handelsfinanzierungsformen. Im Fall privater Handelsfinanzierung, die im Fokus dieser Analyse steht, sind Geschäftsbanken an der Vergabe von Krediten und Garantien beteiligt. Diese sind zumeist in mehreren Weltregionen aktiv, wobei neben den Industrieländern die Schwellenländer und Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas im Zentrum der Geschäftstätigkeit im Bereich Handelsfinanzierung stehen.

Abbildung 1: Transaktionsverlauf eines Importakkreditivs

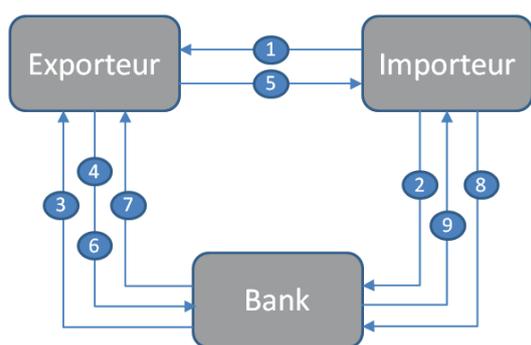


Abbildung 1 verdeutlicht den Transaktionsverlauf eines Importakkreditivs. Nachdem Importeur und Exporteur sich über einen Kaufvertrag geeinigt haben (1), beantragt der Importeur ein Akkreditiv (2), welches die Bank im Namen des Importeurs und zugunsten des Exporteurs ausstellt (3). Nach Überprüfung und Zustimmung des Exporteurs (4) liefert der Exporteur die Güter an den Importeur (5) und emittiert die durch das Akkreditiv geforderten Dokumente an die Bank (6). Bei Übereinstimmung der Dokumente führt die Bank die Zahlung an den Exporteur durch (7) und der Importeur führt die Überweisung an die Bank aus (8). Abschließend überträgt die Bank die Dokumente an den Importeur (9).

Quelle: ICC 2013b

Finanzkrisen wie die asiatische Finanzkrise und die aktuelle globale Krise haben große Lücken in der Handelsfinanzierung verursacht, die zu einem starken Rückgang von Handelsflüssen beigetragen haben. Laut einer Umfrage der Internationalen Handelskammer (ICC) aus dem Jahr 2013 besteht als Folge der aktuellen Finanzkrise nach wie vor eine große Handelsfinanzierungslücke, die insbesondere den Handel der Schwellen- und Entwicklungsländer behindert.

Die Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung ist nicht nur kurzfristig durch die aktuelle Finanzkrise beeinträchtigt worden, sondern es wird befürchtet, dass die Verfügbarkeit auch dauerhaft durch die neuen Finanzmarktregulierungsvorschriften von Basel III eingeschränkt werden könnte. Ein fundamentaler Faktor der Krise war, dass sich im Bankensystem eine übermäßige Verschuldung aufgebaut hatte. In vielen Fällen hatten Banken einen exzessiven Verschuldungsgrad erreicht, während sie zur gleichen Zeit hohe risikobasierte Eigenkapitalquoten auswiesen. Als Konsequenz der derzeitigen Finanzkrise wurde im Baseler Ausschuss nicht nur eine generelle Erhöhung der risikobasierten Eigenkapitalanforderungen beschlossen, sondern auch eine Verschuldungsquote erarbeitet, die im Rahmen von Basel III dazu dienen soll, die Verschuldung des Bankensektors zu begrenzen, um in Zukunft destabilisierende Schuldenabbauprozesse zu vermeiden. Des Weiteren sollen die auch weiterhin gültigen risikobasierten Anforderungen durch ein einfaches, nicht risikobasiertes Korrektiv ergänzt werden. Die bis Anfang 2014 geltende Berechnung der Verschuldungsquote schrieb vor, dass außerbilanzielle (*Off-Balance-Sheet*) Positionen mit einem Kreditumrechnungsfaktor von 100 % berechnet werden und zukünftig mit mindestens 3 % Eigenkapital unterlegt werden müssten. Zu den außerbilanziellen Positionen zählen auch die Instrumente der Handelsfinanzierung. Der bisher ausschließlich genutzte Ansatz der risikobasierten Eigenkapitalquoten forderte eine Unterlegung außerbilanzieller Handelsfinanzierungsinstrumente in Höhe von 1,6 %. Wäre die Verschuldungsquote für Finanzintermediäre bindend geworden, hätte sich die Eigenkapitalunterlegungspflicht für Handelsfinanzierung tatsächlich substantiell erhöht, mit potenziell negativen Konsequenzen für die Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung. So wären Entwicklungsländer, zusätzlich zu Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen, mit einer neuen Handelsbarriere konfrontiert worden. Handelsbarrieren stehen im Zentrum der WTO, die als Forum für deren Abbau dient. Die WTO-Mitgliedsstaaten sollten also interessiert sein, sich an der Ausgestaltung des globalen Regulierungsrahmens für Banken zu beteiligen, da sie die Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung direkt beeinflusst.

## Handelsfinanzierung – Internationale Kooperation?

Die WTO gilt als Initiator der internationalen Kooperation im Bereich der Handelsfinanzierung und dient als Diskussionsforum für relevante Akteure. Seit dem WTO-Ministertreffen von Marrakesch 1994 ist *Global Governance* im Bereich Handel von einem Kohärenzmandat geleitet, wel-

ches bezüglich der globalen Wirtschaftspolitik auf eine verbesserte Kooperation zwischen WTO, Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank zielt.<sup>1</sup>

Als Konsequenz der asiatischen Finanzkrise wurde auf der WTO-Ministertagung in Doha 2001 eine Arbeitsgruppe zu Handel, Verschuldung und Finanzen gebildet. Mitglieder sind sowohl alle WTO-Mitgliedsstaaten als auch alle Organisationen, die Beobachterstatus im Allgemeinen Rat der WTO genießen. Die Einrichtung der WTO-Arbeitsgruppe verstärkte die Kooperation zwischen WTO, IWF und Weltbank. Beispielsweise trafen sich alle Akteure mehrmals, mit dem Ziel, die negativen Auswirkungen der Handelsfinanzierungslücke während der Finanzkrise abzuschwächen. Seit 2008 ist die Arbeitsgruppe der Dreh- und Angelpunkt für Initiativen zur Unterstützung der Handelsfinanzierung, vor allem in Entwicklungsländern. Dabei steht die Gruppe in laufendem Austausch mit den regionalen Entwicklungsbanken, der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) und den nationalen Exportkreditagenturen.

Zusätzlich bildete sich 2003 eine WTO-Expertengruppe zum Thema Handelsfinanzierung, initiiert von WTO und IWF, um den Zugang zu Handelsfinanzierung für Entwicklungsländer zu verbessern. Anders als in der Arbeitsgruppe sind in der Expertengruppe nicht die verschiedenen WTO-Mitgliedsstaaten vertreten, sondern Repräsentanten regionaler Entwicklungsbanken, des IFC, der internationalen Vereinigung der Exportkreditversicherer und führender Privatbanken. Die Expertengruppe dient als Diskussionsforum und gibt Empfehlungen an relevante Institutionen. Sie trifft sich seit Ausbruch der aktuellen Finanzkrise zweimal jährlich und erstattet der WTO-Arbeitsgruppe Bericht. Das 2009 von der G-20 vereinbarte Handelsfinanzierungspaket über \$ 250 Milliarden basierte unter anderem auf einem Vorschlag der WTO-Expertengruppe. 2010 vereinbarte die G-20, die Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung zu verbessern und zu untersuchen, wie sich Regulierungsvorschriften auf sie auswirkten.

Mit dem Schlüsselakteur der internationalen Bankenregulierung, der BIS, steht die WTO jedoch nicht in dauerhaftem Kontakt. Unter der BIS entstand 1974 der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht. Mitglieder sind überwiegend die Zentralbanken von Industrie- und Schwellenländern. Ziel des Ausschusses ist es, umfassende Mindeststandards, Richtlinien und Praxisempfehlungen zu entwickeln und dazu beizutragen, dass für alle international tätigen Banken die gleichen Spielregeln gelten. Die Beschlüsse haben keine direkte Rechtskraft, allerdings verpflichten sich die Mitglieder, die Standards in nationales Recht zu übertragen. Basel III, der neue „globale Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme“, beinhaltet auch Regeln für Instrumente der Handelsfinanzierung und kann die Vergabe von Handelsfinanzierung und somit internationale Handels-

ströme beeinflussen. Dies unterstreicht, dass die WTO, auch wenn finanzregulatorische Vorschriften nicht im Zentrum ihres Mandats stehen, an einer engeren Kooperation mit der BIS interessiert sein sollte. 2010 begann in der Tat eine Phase des inter-institutionellen Dialogs zwischen Baseler Ausschuss, WTO, Weltbank und ICC, der die Bedenken bezüglich der Auswirkungen von bisherigen und zukünftigen Regulierungsvorschriften auf Handelsfinanzierung zum Thema hatte.

Die Kooperation zwischen WTO und BIS ist nicht adäquat institutionalisiert, insbesondere deshalb, weil es an einer gegenseitigen Repräsentanz in den jeweiligen Institutionen mangelt. Weder ist die BIS fester Bestandteil der WTO-Arbeitsgruppe zur Identifikation von Handelshindernissen als Folge neuer Finanzregulierungsvorschriften, noch ist die WTO involviert in die Ausarbeitung ebendieser Richtlinien. Das ist vor allem auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Länderrepräsentation in beiden Organisationen problematisch. Überwiegend Industrienationen und einige Schwellenländer gestalten die regulatorischen Rahmenbedingungen für international agierende Banken, geleitet vom Baseler Ausschuss. Gleichzeitig nutzen vor allem Importeure und Exporteure aus Entwicklungs- und Schwellenländern Handelsfinanzierungsinstrumente, die von Basel III neu reguliert werden, sodass insbesondere diese Länder von Änderungen im globalen Bankenregulierungsrahmen betroffen sind. In der WTO sind dagegen sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer vertreten.

Die Regeln in Basel II und III bezüglich Handelsfinanzierung sind intensiv diskutiert worden. Konsultationen mit WTO, Weltbank und ICC ergaben, dass vor allem vier Regelungen die Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung betreffen. Der Baseler Ausschuss evaluierte die Änderungsvorschläge bezüglich der Regeln und entschied im Oktober 2011, zwei Regeln, die die Vergabe von Akkreditiven für den Handel mit Entwicklungsländern seiner Ansicht nach unverhältnismäßig behindern, zu ändern. Erstens entschied der Baseler Ausschuss, in der Berechnung der risikogewichteten Aktiva die tatsächliche, kurze Laufzeit von Handelsfinanzierungsprodukten wie Akkreditiven zu berücksichtigen, anstatt pauschal mit einer Laufzeit von einem Jahr zu rechnen. Zweitens änderte das Baseler Komitee eine Richtlinie, die schon in Basel II galt und die die Forderungen an Banken betrifft, die kein externes Rating erhalten. Basel II schrieb vor, dass bei kurzfristigen Forderungen an nicht-bewertete Banken ein Risikogewicht von 50 % oder 20 % benutzt werden kann. Jedoch durften Forderungen an Banken ohne externes Rating kein geringeres Risikogewicht als das Risikogewicht für Kredite an den jeweiligen Staat haben. Für Länder mit niedrigem Einkommen (LICs) wäre dies eine Risikogewichtung von 100 %. Diese Richtlinie wurde für Forderungen an Banken aufgehoben, sodass Banken, die Forderungen an Banken in LICs haben, die niedrigeren Risikogewichte von 50 % oder 20 % nutzen können.

### Implementierung – Regionale Fragmentierung?

Trotz der Änderungen der Baseler Rahmenbedingungen zugunsten von Handelsfinanzierung war eine Reihe von Akteuren des Finanzsektors weiterhin unzufrieden. In einem

1 Die folgende Darstellung beruht auf einer ausführlichen Analyse von Dokumenten der unterschiedlichen genannten Gremien, die auf der WTO-Website verfügbar sind.

gemeinsamen Schreiben vom Bankenverband für Finanzen und Handel (BAFT-IFSA), an dem unter anderem Interessenvertreter aus Industrieländern (z.B. der Bundesverband Deutscher Banken und die Europäische Bankenvereinigung) als auch Vertreter aus Entwicklungsländern (z.B. der *Corporate Council on Africa*) sich beteiligten, machten sie deutlich, dass die bisherigen Änderungen der Baseler Rahmenbedingungen Handelsfinanzierung aus ihrer Sicht vermutlich nicht ausreichend entlasten werden. Insbesondere der geforderte Kreditumrechnungsfaktor von 100 % bei der Berechnung der Verschuldungsquote wurde scharf kritisiert. Es wurde verlangt, vermehrt den kurzfristigen und risikoarmen Charakter von Handelsfinanzierungsprodukten zu berücksichtigen. Diese Position wurde auch von der ICC unterstützt.

Die Implementierung von Basel III hatte schon begonnen, obwohl noch nicht alle Regelungen abschließend beraten und verabschiedet worden waren. Bisher haben elf der 27 Mitglieder des Baseler Komitees Basel III übernommen und bereits Anfang 2013 mit der Implementierung begonnen. Da der Bankenregulierungsrahmen jedoch keine direkte verbindliche Rechtskraft hat, kann es zu unterschiedlichen nationalen Implementierungen kommen. Die EU-Direktive CRD IV/CRR zur Implementierung von Basel III wich in der Behandlung der Handelsfinanzierung vom bisher gültigen Vorschlag in Basel III deutlich ab. Dies wurde sowohl von der ICC und BAFT-IFSA als auch von der WTO-Expertengruppe begrüßt. Eine wesentliche Modifikation in der Umsetzung von Basel III innerhalb der EU war die Einführung gestaffelter Umrechnungsfaktoren für außerbilanzielle Posten in der Berechnung der Verschuldungsquote. Wie bereits erwähnt, sah Basel III vor, dass außerbilanzielle Positionen einheitlich mit einem Umrechnungsfaktor von 100 % berechnet werden. Im Gegensatz hierzu differenziert die EU zwischen außerbilanziellen Positionen mit geringen und mittlerem Risiko und allen anderen Positionen. Außerbilanzielle Handelsfinanzierungsinstrumente mit geringem und mittlerem Risiko werden jeweils mit einem Umrechnungsfaktor von 20 % und 50 % berechnet. Eine solche Differenzierung war in der Implementierung von Basel III in den USA und einigen Ländern Asiens bisher nicht vorgesehen. Dort wurde an einem Kreditumrechnungsfaktor von 100 % festgehalten. Dies hätte die Verfügbarkeit von Handelsfinanzierung durch US-Banken und damit den internationalen Handel beeinträchtigen können. Allerdings führte der

Baseler Ausschuss parallel zur Implementierung im Sommer und Herbst 2013 Konsultationen durch und nahm Vorschläge bezüglich der Definition und Berechnungsweise der Verschuldungsquote an. Im Januar 2014 hat der Baseler Ausschuss nun entschieden, dass die Kreditumrechnungsfaktoren für Handelsfinanzierung bei der Berechnung der Verschuldungsquote von 100 % auf 50 % bzw. 20 % reduziert werden, sodass erstens Basel III nun mit der Implementierung in der EU im Wesentlichen übereinstimmt und zweitens die Handelsfinanzierung durch die Einführung der neuen Verschuldungsquote nicht zusätzlich belastet werden wird. Abzuwarten bleibt, ob die Handelsfinanzierung nun genügend entlastet worden ist, sodass sich die Verfügbarkeit, vor allem auch in Entwicklungsländern, nachhaltig verbessern wird. Eine starke Fragmentierung der Bankenregulierung hätte vermutlich zu Regulierungsarbitrage geführt und die Bedingungen für einen fairen Wettbewerb untergraben können. Des Weiteren könnten unterschiedliche Umsetzungen von Basel III den Zugang von Entwicklungsländern zu Handelsfinanzierung unberechenbar verändern und so Handelsbedingungen und die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen.

### Ausblick und Empfehlungen

Aus entwicklungspolitischer Perspektive können vor dem Hintergrund der obigen Analyse folgende Empfehlungen gegeben werden:

- In der laufenden Diskussion über Handelsfinanzierung sollten Entwicklungsländer eine größere Rolle spielen.
- Mit Blick auf eine adäquatere *Global Economic Governance* im Bereich Handelsfinanzierung sollten insbesondere die BIS und die WTO ihre Zusammenarbeit verstärken. Bestehende Mechanismen zum Informationsaustausch, zu Risikoanalysen und zur Datensammlung sollten verbessert werden.
- Die asymmetrische Implementierung von Finanzmarktregulierungen sollte vermieden werden, da sie zu Regulierungsarbitrage führen und ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen kann.
- Falls die neuen Regelungen Handelsfinanzierung weiterhin nicht entlasten, sollten die Regeln nochmals überprüft und insbesondere für den Handel mit Entwicklungsländern angepasst werden.

### Literatur

BIS (*Bank for International Settlements*) (2011): Treatment of trade finance under the Basel capital framework, Basel Committee on Banking Supervision  
 ICC Banking Commission (2013a): 2013 Rethinking trade & finance. Publication number 863E  
 ICC Banking Commission (2013b): 2013 Global risks trade finance report. Publication number 863E  
 Regulation EU (2013): On prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending regulation (EU), Official Journal of the European Union No 648/2012

**Dr. Clara Brandt / Dr. Birgit Schmitz**

Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“  
 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

**Caroline Hambloch**

Universität Kopenhagen