

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
„Proposal to ensure the loss absorbency of
regulatory capital at the point of non-viability“**

Ref.: Basel

1. Oktober 2010

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht möchte mit den vorgeschlagenen Regelungen erreichen, dass im Falle einer existenzbedrohenden Schieflage eines Instituts, die nur durch staatliche Kapitalstützungsmaßnahmen z. B. in Form von „Kapitalspritzen“ abgewendet werden kann und so die Überlebensfähigkeit des Instituts sichert, alle Kapitalinstrumente (Kern- und Ergänzungskapital) am Verlust teilnehmen. Der Baseler Ausschuss kritisiert zu Recht, dass die Verlustteilnahme bei staatlich gestützten Instituten - insbesondere von Ergänzungskapitalinstrumenten - im Rahmen der Finanzkrise nicht immer erfolgt ist.

Der Baseler Ausschuss schlägt als **Option 1** im Rahmen des vorliegenden Konsultationspapiers vor, nationale und internationale Rahmenwerke für die Restrukturierung von international tätigen Banken zu entwickeln, die die Verlustteilnahme aller Kapitalinstrumente im Falle einer existenzbedrohenden Schieflage sicherstellen. Als weitere Variante (Option 2) stellt der Ausschuss Überlegungen an, jegliche Ergänzungskapitalinstrumente bei systemrelevanten Instituten zu verbieten. Die dritte Möglichkeit (Option 3) des Ausschusses sieht schließlich vor, in den Verträgen der Instrumente festzuhalten, dass es im Falle der Nicht-Überlebensfähigkeit eines Instituts zu einer dauerhaften Abschreibung bzw. Wandlung dieses Instrumentes kommt.

Der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) unterstützt die Auffassung des Baseler Ausschusses, dass die Option 1 gegenüber den beiden anderen Optionen vorzuziehen ist. Der ZKA ist nicht der Auffassung, dass die Option 1 auf Grund von zeitlichen Umsetzungsproblemen zunächst zu Gunsten der Option 3 - die Aufnahme entsprechender Regelungen in die Vertragsbedingungen von Kapitalinstrumenten, die als ergänzendes Kernkapital oder Ergänzungskapital fungieren - zurück gestellt werden sollte.

Die **Option 3** ist aus Sicht des ZKA abzulehnen. Zum einen erfordert die Umsetzung dieser Variante zumindest einen ebenso langen Zeitraum wie die Option 1. Zum anderen begegnet die Option 3 diversen Schwierigkeiten, auf die in der Stellungnahme noch detailliert eingegangen wird. Zunächst zur zeitlichen Umsetzung der Option 3: Eine einseitige Vertragsanpassung von bestehenden Kapitalinstrumenten ist aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht möglich. Daher würde eine sehr lange Übergangszeit von mindestens 10 Jahren zur Begebung neuer Instrumente mit den entsprechenden Klauseln nach Auslauf der bestehenden Instrumente erforderlich sein. Im Übrigen gehen wir davon aus, dass neue Anforderungen keine Anwendung auf bereits emittierte Kapitalinstrumente finden und mit ausreichenden Übergangsfristen auf Neuemissionen anzuwenden sind. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Deutschland oder Dänemark, bereits ein Gesetzgebungsverfahren zur

Restrukturierung und Abwicklung von Kreditinstituten eingeleitet haben, das im Wesentlichen der Option 1 entspricht. In Deutschland wird ein solches Gesetz zur Restrukturierung von Instituten zum 31. Dezember 2010 in Kraft treten. Auch die Europäische Kommission wird voraussichtlich Anfang 2011 legislative Vorschläge in Richtung „Option 1“ vorgelegen.¹ Wir möchten den Baseler Ausschuss daher mit Nachdruck unterstützen, die Umsetzung der Option 1 zu forcieren, anstatt die Option 3 zu verfolgen.

Im Rahmen der Umsetzung dieser Option 1 – wie auch in jedem anderen Szenario – ist dabei sicherzustellen, dass die Rangfolge bei der Verlusttragung der aufsichtlichen Kapitalbestandteile immer eingehalten wird. Zuerst müssen Core Tier 1-Investoren Verluste auffangen, gefolgt von sonstigen Tier 1-Kapitalgebern, danach zukünftig ggf. Contingent Capital-Inhaber und erst dann, wenn ein Institut nicht mehr überlebensfähig ist, Ergänzungskapitalgeber. Schließlich kann es im Rahmen eines Restrukturierungsverfahrens zum freiwilligen Forderungsverzicht von erstrangigen Kapitalgebern kommen. Jegliche andere Verfahrensweise wäre jedoch ein unzulässiger Eingriff in die Eigentumsrechte der Investoren und würde zur irreparablen Beschädigung der Investorenbasis für Bankentitel führen.

Im Folgenden möchten wir uns zu dem vorgeschlagenen Mechanismus der Option 3 äußern und deutlich machen, warum er von uns abgelehnt wird und schließlich anhand der im Anhang aufgeworfenen Fragestellungen weitere Kritikpunkte anmerken.

1) Anmerkungen zum Mechanismus der Option 3

Mit der Option 3 würde die im Konsultationspapier des Baseler Ausschusses „Strengthening the resilience of the banking sector“ vom Dezember 2009 vorgenommene Differenzierung zwischen going concern und gone concern Kapital weitgehend in Frage gestellt und die Anforderungen hinsichtlich der Verlustpartizipation insbesondere von Ergänzungskapitalinstrumenten weiter verschärft.

Mit einer grundsätzlichen Aufnahme entsprechender Regelungen in die Vertragsbedingungen werden faktisch die Ergänzungskapitalinstrumente an Bedeutung verlieren und mittel- bis langfristig von den Instituten nicht mehr genutzt. Ein Investor wird angesichts fehlender Mitwirkungsrechte wohl kaum bereit sein, sich im Falle einer

¹ In Vorbereitung darauf hat die Kommission am 10. September 2010 einen hochrangig besetzten „Roundtable on Debt Write Down as a Resolution Tool“ durchgeführt. In diesem Rahmen wurde ein erstes Diskussionspapier der Kommission besprochen.

bevorstehenden Solvenzkrise genauso behandeln zu lassen wie ein Aktionär bzw. ein anderweitiger Kapitalgeber von hartem Kernkapital, es sei denn, diese Schlechterstellung würde vom Institut durch eine höhere Kapitalverzinsung kompensiert.. Ein Institut müsste als Folge mit einer deutlichen Verteuerung von Ergänzungskapital bzw. hybridem Kernkapital rechnen und sogar mit einer deutlichen Verknappung desselben am Markt mangels Investoreninteresse. Es ist anzunehmen, dass die von den Investoren erwarteten Risikoprämien ggf. noch oberhalb derer für Aktienkapital liegen, wenn für die obligatorische permanente Abschreibung des Instruments kein Kompensationsmechanismus (die vom Ausschuss zugestandene Wandlung in Aktien des Unternehmens oder eine mögliche spätere Zuschreibung) greift, der eine Partizipation an einer möglichen Gesundung der Bank sicherstellt. Somit wäre die Begebung von ergänzenden Kern- und Ergänzungskapitalinstrumenten auch aus Sicht des Emittenten ökonomisch wenig sinnvoll.

Der skizzierte Mechanismus der Option 3 sieht vor, dass hybride Kernkapitalinstrumente und Ergänzungskapitalinstrumente dauerhaft abgeschrieben werden müssen - ggf. ergänzt durch einen Mechanismus, durch den das bisherige Ergänzungskapital im Umfang der Abschreibungen in Aktienkapital oder ein Äquivalent (und damit hartes Kernkapital) gewandelt wird. Hierdurch verringert sich das bilanzielle Fremdkapital eines Instituts und vice versa wird das harte Kernkapital eines Instituts gestärkt. Das Erfordernis einer dauerhaften Abschreibung ist für uns nicht nachvollziehbar. Sofern sich das Institut wirtschaftlich erholt und das erhaltene staatliche Stützungskapital zurück gezahlt hat, müsste eine Zuschreibung wieder möglich sein. Anderenfalls bedarf es immer der Vereinbarung des vom Baseler Ausschuss nur fakultativ vorgesehenen Wandlungsmechanismus, da ohne diesen die Kapitalgeber von Hybridkapital bzw. Ergänzungskapital gegenüber Aktionären benachteiligt wären, die im Falle einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation wieder über die Steigerung des Aktienkurses und die Dividendenzahlungen am Unternehmenserfolg partizipierten. Mit einer solchen Regelung wiederum würden aber die Institute benachteiligt, die nicht in der Rechtsform der AG geführt werden - zum Beispiel öffentlich-rechtliche Institute und Genossenschaftsbanken - da diese nicht über wandelbares Kapital verfügen. Ein Investor in ein Institut in der Rechtsform der AG hingegen erhält ggf. durch Wandlung Aktienkapital, welches im Falle einer wirtschaftlichen Erholung des Instituts durchaus wieder an Wert gewinnen kann. Insofern führt der angedachte Mechanismus zu Wettbewerbsverzerrungen und ist daher abzulehnen.

Darüber hinaus ist es auch für ein Institut in der Rechtsform der AG nicht möglich, immer im erforderlichen Ausmaß bereits genehmigtes Kapital vorzuhalten, welches für den Fall der Wandlung in Anspruch genommen werden kann. So würde z. B. ein Institut, welches eine

Core-Tier-1-Ratio von 5% hat und darüber hinaus Non-Core Tier 1 und Tier 2-Kapital in Höhe von 7% der RWA hält voraussichtlich mehr als 100% seiner begebenen Aktien als genehmigtes Kapital vorhalten müssen, um ggf. die Non-Core Tier 1- und Tier 2-Kapitalgeber angemessen kompensieren zu können. Die Vorhaltung solcher Größen ist unter gesellschaftsrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdig und dürfte selbst bei rechtlicher Zulässigkeit in regulären Zeiten auf erhebliche Widerstände der Aktionäre stoßen. Problematisch würde sich die Situation jedoch selbst dann darstellen, wenn das maximal notwendige genehmigte Kapital (Anmerkung: nach deutschem Aktiengesetz ist das genehmigte Kapital volumenmäßig auf 50 % beschränkt) verfügbar wäre. Für den Fall, dass alle Autorisierungen zum genehmigten Kapital bereits für Tier 1- bzw. 2-Notes benötigt werden, wären dann keine Kapitalautorisierungen für eine klassische Kapitalerhöhung mehr verfügbar. Diese Einschränkung ist nicht vertretbar.

Dem Vorschlag des Baseler Ausschusses folgend ist die Entscheidung über eine staatliche Stützungsmaßnahme immer abhängig von der Entscheidung der „relevanten Behörde“. Hier ist fraglich, was genau unter einer „staatlichen Stützungsmaßnahme“ zu verstehen ist und wer als „relevante Behörde“ in einem solchen Fall fungiert.

Unklar ist, wie genau bei international aufgestellten Institutsgruppen im Falle von unterschiedlicher Votierung der „relevanten Behörden“ verfahren wird. Offen ist, in welcher Reihenfolge Kapitalbestandteile zu wandeln sind/abgeschrieben werden müssen für den Fall, dass die Aufsicht der konsolidierenden Muttergesellschaft den trigger als gezogen ansieht, jedoch die Aufsicht des (ausländischen) Tochterinstituts keine Auslösung feststellt.

2) Anmerkungen zu den Fragen gemäß Anhang

a. Would the development of effective bank resolutions schemes be a better approach to ensuring gone-concern loss absorbency?

Wie bereits zu Beginn der Stellungnahme ausgeführt, ist die Einführung eines entsprechenden Rahmenwerks für Bankenrestrukturierungen zu begrüßen und zu forcieren. Wie bereits dargestellt dürfte es sogar die im Vergleich zu Option 3 schneller umsetzbare Alternative sein.

b. Would it be simpler to de-recognise Tier 2?

Wir teilen im Wesentlichen die Auffassung des Baseler Ausschusses, die als Antwort zu dieser Frage im Anhang dargestellt ist. Allerdings sind wir nicht der Meinung, dass nachrangiges Ergänzungskapital (Tier 2) bei Umsetzung der Option 3 in der vorgeschlagenen Form preiswerter als Kernkapital sein wird. Der Investor muss immer davon ausgehen, dass das Institut in eine wirtschaftliche Schieflage geraten kann und die zuständige Behörde frei und ohne klar nachvollziehbare bzw. vorhersehbare Indikatoren eine Abschreibung fordern kann. Insofern wird grundsätzlich eine Verteuerung von Ergänzungskapital stattfinden - auch wenn das Institut selbst keine exzessiven Risiken eingeht.

c. Will this not impose unnecessary costs on small banks?

Ja. Zwar wendet sich der Baseler Ausschuss zunächst nur an international tätige Banken, jedoch müssen nach unserem Verständnis der Option 3 alle Institute - auch kleine - die Verträge ihrer Kapitalinstrumente entsprechend anpassen, damit der angestrebte Mechanismus der Option 3 - Abschreibung bzw. Wandlung von Kapitalinstrumenten - in jedem Fall greift. Die Entscheidung, ob ein Institut systemrelevant ist oder nicht und damit staatliche Stützungsmaßnahmen im Falle einer existenzbedrohenden Schieflage erhalten wird, wird von den „relevanten Behörden“ eben erst in einem zweiten Schritt entschieden. Hinzu kommt, dass unserer Einschätzung nach auf europäischer Ebene eine Einführung für alle Banken erfolgen wird, womit entsprechende Klauseln von allen Instituten einzuführen wären. Insofern wird die Attraktivität der Kapitalinstrumente auch bei kleinen Instituten sinken. In jedem Fall kämen erhebliche administrative Kosten auf die Institute zu.

d. Would the proposal change the investor base?

Ja, da die neuen Instrumente eine Equity-Option enthalten. Eigenkapital wiederum darf von vielen Investoren (z. B. Fondsgesellschaften oder Versicherer) aufgrund ihrer Statuten nicht

gehalten werden. Eine leichte Umgehung dieser Statuten, wie sie vom Ausschuss skizziert wird, ist nicht zu erwarten, so dass die vorgeschlagenen Regelungen ein Investitionshindernis für bestimmte Anlegergruppen darstellen werden.

e. What if the holders of the capital instruments are not permitted to own shares in the bank?

Siehe oben, d.

f. Would it be better to have an automatic trigger for conversion/write-off linked to some market variable or regulatory ratio?

Der Trigger Event sollte für Investoren bereits bei Emission transparent und objektiv ausgestaltet sein. Dies wäre z. B. dadurch umsetzbar, indem der Trigger an die Mindestkapitalanforderungen geknüpft ist. Durch die Unsicherheiten hinsichtlich des Triggers sind derzeit verschiedene Ratingagenturen nicht bereit, solche Instrumenten zu raten. Fixed-Income-Investoren investieren aber i.d.R. nur in geratete Fixed-Income-Securities und würden somit nicht als Investoren für das so ausgestaltete Tier-2-Kapital zur Verfügung stehen. Werden für die neu ausgestalteten Tier-2-Instrumente hingegen nur Equity-Investoren gefunden, dürfte das wiederum deren Nachfrage für Common Equity einschränken. Die Entscheidung zum „Trigger“ sollte zu dem spätest möglichen Zeitpunkt erfolgen und darf nicht davon getrieben werden, auf keinen Fall staatliche Mittel in Anspruch zu nehmen. Dies würde die Gefahr bergen, dass der Trigger bei einem Institut zu früh gezogen würde – zu einem Zeitpunkt, zu welchem es noch lebensfähig ist. Dadurch würden die Rangfolge der Kapitalinstrumente und damit das Investorenvertrauen empfindlich gestört.

Auch um diesen Problemen der höchst sensiblen Findung der richtigen Trigger-Zeitpunkte zu begegnen, bietet sich die Nutzung eines rechtlichen Restrukturierungsrahmenwerkes an.

In keinem Fall sollte es jedoch möglich sein, den Beschluss einer Abschreibung zu treffen, bevor die Entscheidung für einen staatlichen Eingriff mit Stützungsversprechen für ein Institut erfolgt ist. Andernfalls käme es nur zu so genannten „Knock-on-Effekten“ in Form des Abzugs von Geldern von erstrangigen Gläubigern, die dann einen umso größeren Eingriff des Staates erforderlich machen würde. Hingegen beruhigt die Aussicht des staatlichen Eingriffs in jedem Fall die Marktteilnehmer und erhöht damit die Wahrscheinlichkeit der Gesundung des Instituts nach Abschreibung der Nachranggläubiger erheblich.

g. How would the approach apply to capital issued out of subsidiaries, could this not lead to the break up of a group?

Auch in diesem Fall ist das Restrukturierungsverfahren der bessere Weg. Jedoch halten wir die Argumente des Ausschusses für nachvollziehbar.

h. Would we not be transferring the problem of a failing institution to the insurance companies and pension fund sectors that hold the bank capital?

Zustimmung zu den BCBS-Ausführungen.

i. Does conversion/write-off improve loss absorbency even though it does not bring in new money?

Siehe oben f.; nur wenn unterstützt durch staatliches Stützungsversprechen. Andernfalls sind eher Knock-on-Effekte zu befürchten.

j. Would the proposal reinforce moral hazard in relation to senior debt?

Unterstützung der Ausführungen des Ausschusses, jedoch weitere Klarstellung, dass die Umsetzung der Option 1 umso wichtiger ist.