

Stellungnahme

Zur BaFin-Konsultation 01/2023 -
1. Änderungsverordnung zur Sanierungsplan-
mindestanforderungsverordnung (MaSanV) und
Änderungen des Merkblatts zur Sanierungspla-
nung

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Dr. Olaf Achtelik

Telefon: +49 30 2021- 2323

Telefax: +49 30 2021- 192300

E-Mail: o.achtelik@bvr.de

Berlin, 2. März 2023

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Wir bedanken uns, im Rahmen der Konsultation zur 1. Änderungsverordnung zur Sanierungsplanmindestanforderungsverordnung (MaSanV) und Änderungen des Merkblatts zur Sanierungsplanung unsere Anmerkungen vorbringen zu können. Im Einzelnen ergeben sich nachfolgende Anmerkungen:

I. § 8 MaSanV-E - Vorgabe zur Kalibrierung der "Schwellenwerte" von Kapitalindikatoren über der kombinierten Kapitalpufferanforderung

Mit Blick auf die geplanten Änderungen des § 8 Abs. 1 MaSanV-E ist eine deutliche Verschärfung gegenüber der europäischen EBA-Guideline festzustellen.

Rn. 43 der EBA-Guideline enthält die konkrete Vorgabe, dass Schwellenwerte für Kapitalindikatoren so zu kalibrieren sind, dass sichergestellt ist, dass die Indikatorüberschreitung ausreichend rechtzeitig angezeigt wird, bevor das sogenannte Total SREP Capital Requirement unterschritten wird. In Rn. 45 wird zusätzlich ausgeführt, dass Kapitalindikatoren im Allgemeinen so kalibriert sein sollten, dass diese höher sind als das sogenannte Overall Capital Requirement. An dieser Stelle fällt auf, dass in Rn.45 im Gegensatz zu den Ausführungen in Rn. 43 der Begriff „Schwellenwert“ (eines Indikators) ausdrücklich nicht genannt wird. Es ist daher davon auszugehen, dass die Einhaltung der Vorgaben gem. Rn. 45 der EBA-Guideline auch über sogenannte Frühwarnsignale in Form eines vorgelagerten Schwellenwertes erreicht werden kann (i.S.v. § 7 Absatz 2 MaSanV i.V.m. Artikel 5 Abs. 4 (EU) 2016/1075). Diesen in der EBA-Guideline eröffneten Freiheitsgraden bei der Kalibrierung von Kapitalindikatoren über die Unterscheidung zwischen Schwellenwerten eines Indikators (Sanierungsschwellen) und vorgelagerten Schwellenwerten (Frühwarnsignale/-schwelen) wird im Zusammenhang mit der vorliegenden geplanten Änderung von § 8 Absatz 1 MaSanV-E nicht angemessen Rechnung getragen.

Hier heißt es: „Die Schwellenwerte für Kapitalindikatoren sind grundsätzlich oberhalb der kombinierten Kapitalpufferanforderung...festzusetzen...“. Die Verwendung des Begriffs „Schwellenwert“ im MaSanV-E lässt die Möglichkeit einer Abbildung der angemessenen Kalibrierung von Kapitalindikatoren über vorgelagerte Schwellenwerte (Frühwarnsignale) nicht zu. Darüber hinaus entsteht durch die Änderungen ein Interpretationsspielraum bezüglich der zu berücksichtigenden Kapitalanforderung. Die Formulierung des neuen § 8 Abs. 1 Satz 3 MaSanV-E bezieht sich auf die kombinierte Kapitalpufferanforderung, welche mit Kernkapital zu erfüllen ist. Jedoch wird in den Änderungen in § 8 Abs. 1 Satz 1 und 2 MaSanV-E nun auf die Eigenmittelanforderung eines Institutes abgestellt. Hier sollte in der Verordnung klargestellt werden, auf welche Kapitalanforderung sich die Kalibrierung des Indikators nun genau beziehen soll. Unter Würdigung der in der Begründung zu § 8 Abs. 1 Satz 3 MaSanV-E genannten Argumente sollte dies die durch Kernkapital zu erfüllende Kapitalanforderung (Overall Capital Requirement) eines Institutes sein.

Neben den Einschränkungen mit Blick auf die gebotene institutsindividuelle Ausgestaltung von Sanierungsplänen hat diese nationale Verschärfung gegenüber den europäischen Leitlinien grundsätzlich das Potenzial, zu einer Benachteiligung deutscher Institute im europäischen Wettbewerb zu führen. Wir schlagen daher eine Überarbeitung des MaSanV-E im Sinne einer Angleichung an die EBA-Guideline wie folgt vor:

„Die Kapitalindikatoren sind grundsätzlich oberhalb ihrer jeweiligen kombinierten Kapitalpufferanforderung gemäß § 10i des Kreditwesengesetzes zu kalibrieren, es sei denn, das Institut begründet im Sanierungsplan nachvollziehbar, dass Handlungsoptionen auch nach Verletzung der kombinierten Kapitalpufferanforderung gemäß § 10i des Kreditwesengesetzes wirksam umgesetzt werden können.“

II. § 23 MaSanV-E (gilt entsprechend für Regelung § 6 Abs. 1 MaSanV-E) – Klarstellung im Hinblick auf Anforderung der Unverzögerlichkeit

Nach § 23 Abs. 4 Satz 2 MaSanV-E hat die Beschreibung des internen Eskalations- und Entscheidungsprozesses darzustellen, wie sichergestellt wird, dass bei Erreichen des Schwellenwerts von Indikatoren die

Geschäftsleitung des betroffenen Instituts unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Bankarbeitstages nach Erreichen des Schwellenwerts eines Indikators, über diesen Umstand informiert wird und unverzüglich entscheidet, ob Handlungsoptionen ergriffen werden. Ferner ist nach § 23 Abs. 4 Satz 4 MaSanV-E des Weiteren vorzusehen, dass die Aufsichtsbehörde und das institutsbezogene Sicherungssystem unverzüglich, spätestens jedoch am nächsten Bankarbeitstag nach Information der Geschäftsleitung gemäß § 23 Absatz 4 Satz 2, über das Erreichen des Schwellenwerts des Indikators und unverzüglich über die von der Geschäftsleitung getroffene Entscheidung jeweils umfassend informiert werden.

Nach unserer Auffassung hat die Formulierung zumindest im Hinblick auf die Entscheidung über eine ggf. zu treffende Handlungsoption und die sich anschließende Information über die zu treffende Entscheidung an BaFin und das institutsbezogene Sicherungssystem trotz den Ausführungen in der Begründung missverständlichen Charakter. Nach unserem Verständnis sind nur die Geschäftsleitung innerhalb eines Bankarbeitstages über das Erreichen des Schwellenwertes und anschließend innerhalb eines weiteren Bankarbeitstages BaFin und institutsbezogenes Sicherungssystem zu informieren. Die Entscheidung über das etwaige Ergreifen einer Handlungsoption und die diesbezügliche Information an Aufsicht und institutsbezogenes Sicherungssystem unterliegen hingegen nicht dieser Frist, sondern haben von dieser Frist losgelöst „unverzüglich“ zu erfolgen. Statt für alle Teilelemente des Eskalationsverfahrens die Begrifflichkeit „unverzüglich“ zu verwenden, bietet es sich unserer Ansicht nach eher an, in den ersten Satzteilen auf das Wort „unverzüglich“ zu verzichten und nur von „innerhalb eines Bankarbeitstages“ bzw. vom „nächsten Bankarbeitstag“ zu sprechen. Die letzten Satzteile könnten zudem jeweils in eigenständige Sätze überführt werden.

III. § 24 MaSanV-E – Auswahl von Indikatoren

§ 24 Abs. 1 MaSanV-E wird dahingehend angepasst, dass im Sanierungsplan darzustellen ist, wie die Anforderungen des § 7 Abs. 1 und 3 bis 5, 6 Satz 1 und Abs. 7 MaSanV zu den Indikatoren in Bezug auf die befreiten Institute eingehalten werden. Ziel ist es laut der Begründung, die neue „Verschärfung der Anforderungen“ (Aufnahme von Ersatzindikatoren für nicht gewählte Indikatoren der Anlage 1) in § 7 Abs. 6 Satz 2 MaSanV-E nicht für die Sanierungsplanung durch das institutsbezogene Sicherungssystem zu übernehmen. Damit verbleibt es unserer Auffassung nach lediglich bei der Pflicht, mindestens einen Indikator je Kategorie zu überwachen (§ 24 Abs. 1 Satz 2 MaSanV-E). Insbesondere entsteht keine Verpflichtung einen bestimmten einzelnen Indikator einer Kategorie verpflichtend anzuwenden, sondern die Auswahl der Indikatoren aus den Kategorien verbleibt im Rahmen der anwendbaren Anforderungen aus § 7 MaSanV beim institutsbezogenen Sicherungssystem.

IV. § 26 MaSanV – Fortgeltung des Kommunikations- und Informationsplans bei Sanierungsplänen durch institutsbezogene Sicherungssysteme

Im Rahmen der einleitenden Begründung zur Änderungsverordnung wird mit Blick auf Sanierungspläne unter vereinfachten Anforderungen und solche durch institutsbezogene Sicherungssysteme ausgeführt, dass die Verpflichtung zur Erstellung eines Kommunikations- und Informationsplans wegfallen soll. Im Anschluss wird in den Änderungen des Verordnungstextes selbst aber nur bei Anwendung vereinfachter Anwendungen durch einen neu eingefügten § 16a MaSanV-E auf einen Kommunikations- und Informationsplan verzichtet. Für Institute, die durch einen IPS-Sanierungsplan von der Sanierungsplanung befreit sind, existiert hingegen weiterhin die diesbezügliche Anforderung aus § 26 MaSanV.

Die erfolgte Vereinfachung wurde mithin nicht konsequent umgesetzt, da auch die Institute unter Anwendung eines IPS-Sanierungsplans vereinfachte Anforderungen für sich in Anspruch nehmen könnten, von der Befreiung aber nicht erfasst werden. Auch § 26 MaSanV sollte daher ersatzlos gestrichen werden bzw. dergestalt gefasst werden, dass „Kommunikations- und Informationsplanung“ für solche Institute nicht erforderlich ist.

V. Anmerkungen zu einzelnen Indikatoren in Anlage 1

Ungeachtet der Vorgaben der EBA/GL/2021/11 sehen wir die Anwendung der nachfolgenden beiden Indikatoren kritisch.

1. Anlage 1 Nr. 1 d): Indikator „Quote oder Quoten der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten“

Durch die regulatorischen Neuerungen des „Bankenpakets“, vor allem durch die SRM-VO 2 und die BRRD 2 (bzw. deren Umsetzung in nationales Recht), erfolgte die Umstellung der MREL-Quoten von Total Liabilities and Own Funds (TLOF) hin zum Total Risk Exposure Amount (TREA) bzw. Leverage Ratio Exposure Amount (LRE), woraus sich die Notwendigkeit ergab, die bisher verwendete TLOF-basierte Steuerungskennzahl zu ersetzen.

Die Einführung aller vier MREL-Quoten als Steuerungs- und Sanierungskennzahl wird aus folgenden Gründen als nicht zielführend erachtet:

- Es ist davon auszugehen, dass die MREL-TREA auch „am Markt“ als relevantere und führende Größe (sozusagen als erweiterte Kapitalquote) wahrgenommen wird und z.B. von Investoren beim Vergleich verschiedener Institute bevorzugt herangezogen wird.
- Zwischen regulären und nachrangigen MREL-Quoten bestehen nur geringe Unterschiede. Die separate Berücksichtigung der beiden Nachrangquoten als eigenständige Sanierungsindikatoren würde de facto keinen Zusatznutzen stiften.
- Die Aufnahme der LRE-basierten MREL-Quoten als zusätzliche Sanierungsplanindikatoren würde einen erheblichen administrativen Aufwand und eine deutlich gesteigerte Komplexität bedeuten. Gleichzeitig erscheint der zusätzliche Nutzen durch weitere MREL-Sanierungsplanindikatoren als äußerst klein und begrenzt.

2. Anlage 1 Nr. 2 c): Indikator „Verfügbare zentralbankfähige unbelastete Vermögenswerte“

Der Indikator „verfügbare zentralbankfähige unbelastete Vermögenswerte“ erscheint aus folgenden Gründen nicht für eine Berücksichtigung als Frühwarnindikator geeignet und wird zudem bereits durch andere Indikatoren implizit berücksichtigt:

Die Position ist nicht risikosensitiv in dem Sinne, dass sie nicht im Verhältnis zum Risikopotenzial (hier: den abzudeckenden künftigen Netto-Abflüssen) steht, wie z.B. eine LCR oder eine Kapitalquote. Ein höherer Wert dieser Position bedeutet nicht automatisch ein geringeres und ein geringerer Wert bedeutet nicht automatisch ein höheres Liquiditätsrisiko, denn diese Einschätzung hängt maßgeblich von der Höhe des Risikopotenzials ab, das durch die Risikodeckungsmasse abzudecken ist. Daher ist die Stand-alone Kennzahl aus unserer Sicht für eine interne Risikosteuerung einerseits und als Frühwarnindikator vor dem Eintreten in eine Sanierungsphase andererseits nicht geeignet, da Fehlersteuerungsimpulse nicht ausgeschlossen werden können. Für eine interne Risikosteuerung und als Frühwarnindikator besser geeignet ist eine Kennzahl, die sowohl Risikopotenzial (Netto-Abflüsse) als auch Risikodeckungsmasse (unbelastete liquide Vermögensgegenstände) berücksichtigt. Diese Bedingung ist durch die LCR erfüllt.