

The Association of German Public Sector Banks



Secretariat of the Basel Committee on
Banking Supervision
Bank for International Settlements
CH-4002 Basel
Switzerland

name: Madlen Küster
phone: +49 30 81 92 - 2 12
fax: +49 30 81 92 - 2 18
email: madlen.kuester@voeb.de

baselcommittee@bis.org

24 August 2011

Comments of the Association of German Public Sector Banks on the consultation on „Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement“

Dear Sir or Madam,

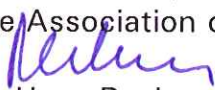
The Association of German Public Sector Banks appreciates the opportunity to comment on the consultation paper „Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement“.

The Association of German Public Sector Banks is a leading industry association in the German banking industry. It represents 62 member institutions including the regional banks (Landesbanken) as well as the development banks owned by the federal and state governments. The market share of the member banks is 26 percent, as measured by the total assets of the entire German banking industry.

Please find attached our response to your consultation paper. An English translation will be provided soon.

Yours sincerely

The Association of German Public Sector Banks


Dr. Hans Reckers


Carsten Groß

24. August 2011

Stellungnahme des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands zum Konsultationspapier des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht BCBS 201 „Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement“

I. Allgemeine Anmerkungen

Wir teilen grundsätzlich die Auffassung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, dass systemische Risiken im Vorfeld der Finanzmarktkrise nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Die Bestrebungen, systemische Risiken stärker in die Betrachtungen und Handlungen der Bankenaufsicht einfließen zu lassen, sind insoweit nachvollziehbar. Den Vorschlag des Baseler Ausschusses, global systemrelevante Banken (G-SIBs) mit zusätzlichen Kapitalzuschlägen zu belegen, lehnen wir jedoch ab. Zwar kann ein Kapitalzuschlag systemische Risiken verringern. Im Zuge der Überarbeitung des Baseler Rahmenwerks wurde systemischen Risiken aber durch eine verbesserte Kapitalausstattung und die Regelungen zum Kontrahentenausfallrisiko bereits ausreichend Rechnung getragen. Die strengen Neuregelungen tragen zu einer höheren Stabilität und Krisenfestigkeit der Institute bei. Auch die vom Financial Stability Board ausarbeitenden Standards für nationale Regelwerke zur geordneten Abwicklung von systemrelevanten Instituten wirken stabilisierend. Divergierende Kapitalanforderungen dagegen bedeuten gravierende Wettbewerbsverzerrungen. Der bankaufsichtliche Grundsatz des „same business - same risk - same rule“ würde verlassen, da die Kapitalanforderungen nicht mehr ausschließlich in Relation zum Geschäft einer Bank bestimmt würden.

Die strengen qualitativen und quantitativen Anforderungen aus Basel III stellen die Banken insgesamt vor große Herausforderungen. Bei G-SIBs würde der zusätzliche Kapitalzuschlag zu einem weiteren Kapitalmehrbedarf führen, der nur schwer am Markt beschafft werden könnte, da das Eigenkapital bei gleichbleibendem Geschäft niedriger verzinst würde. In der Konsequenz könnten solche Institute zu einem Deleveraging gezwungen sein, d. h., sie müssten Kreditgeschäft abbauen. Gesamtwirtschaftlich erwünschte Kreditvergaben, insbesondere margenarme Finanzierungen von öffentlichen Haushalten und Unternehmen, würden somit beschränkt.

Zugleich sind Rückkopplungen auch auf Banken, die nicht als global systemrelevant eingestuft werden, zu erwarten. Die Märkte könnten auch von Nicht-G-SIBs eine höhere Eigenkapitalausstattung verlangen. Die zuvor skizzierten

Auswirkungen auf die Kapitalbeschaffung von Banken bzw. die Realwirtschaft würden so weiter verstärkt.

Mit Blick auf die laufende Diskussion hinsichtlich einer möglichen Ausdehnung des Regelwerks auf für den nationalen Markt systemisch relevante Institute (N-SIBs) sprechen wir uns gegen eine 1:1-Übertragung der Methodik aus. Pauschale Kapitalzuschläge für G-SIBs lehnen wir mit allem Nachdruck ab. Auf nationaler Ebene sollte der Schwerpunkt vielmehr auf einer höheren Aufsichtsintensität und -frequenz der Institute liegen. Zur Minimierung von systemischen Risiken erscheint es auch zielführend, Interbankenausleihungen global einheitlich zu begrenzen. In Europa gilt über die Großkreditvorschriften bereits eine Grenze von 25 % des Eigenkapitals eines Instituts. Im Übrigen wäre eine Doppelbelastung von Instituten, die sowohl weltweit als auch national als systemrelevant eingestuft werden, zu vermeiden. Auch müsste sichergestellt werden, dass bereits im Going Concern wirksame Sicherungssysteme hinreichend bei der Bemessung der Systemrelevanz berücksichtigt werden, da der Markt bereits durch jene Systeme geschützt wird.

II. Besondere Anmerkungen

Indicator-based measurement approach

Insgesamt bezweifeln wir, dass mit dem indikatorbasierten Ansatz tatsächlich die Systemrelevanz einer Bank objektiv und zuverlässig ermittelt werden kann. Die Komplexität der Thematik zeigt sich bereits darin, dass sich die mathematischen Modelle zur Quantifizierung systemischer Risiken noch in der wissenschaftlichen Entwicklung befinden.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards sprechen wir uns zumindest für eine einheitliche Definition der einzelnen Indikatoren aus. Der jeweilige Scorewert eines Instituts wird in besonderem Maße durch das angewandte Rechnungslegungssystem (US-GAAP, IFRS, nationales Handelsrecht) determiniert, so dass es anderenfalls zu erheblichen Verzerrungen bei der Ermittlung des Scorewerts käme.

Zu den einzelnen Indikatoren haben wir im Einzelnen folgende Anmerkungen:

– Size / Interconnectedness:

Bei der Bestimmung der beiden Hauptindikatoren „Größe“ und „Vernetzung“ sollten verbundtypische Strukturen berücksichtigt werden. Bei diesen Strukturen bestehen institutsinterne Sicherungssysteme. Insoweit sollten verbundinterne Einlagen bzw. Verbindlichkeiten nicht in die Berechnung eingehen. Diese Volumina haben für den globalen Markt aufgrund der Institutssicherung keine Bedeutung.

– *Substitutability:*

Bei der Ersetzbarkeit aufgrund der Abwicklung bzw. Verwahrung im Wertpapiergeschäft sollte klargestellt werden, ob die vertraglichen oder die tatsächlichen Gegebenheiten zugrunde gelegt werden sollen. So ist es üblich, dass das formal zur Abwicklung verpflichtete Institut die Tätigkeiten über einen Abwicklungsdienstleister durchführen lässt bzw. ein weiteres Unternehmen in den Abwicklungsprozess einschaltet.

Hinsichtlich der Zahlungsverkehrs- und Wertpapierabwicklung sollten zudem verbundtypische Strukturen berücksichtigt werden. Ein Zentralinstitut übernimmt regelmäßig die gesamte Abwicklung für die im Verbund angeschlossenen Institute. Darüber hinausgehende signifikante Abwicklungsvolumina bestehen in der Regel nicht.

– *Complexity:*

Der Indikator „Trading book value and Available for Sale value“ soll ein Kennzeichen für die Komplexität einer Bank sein. Nach dem Verständnis des Baseler Ausschusses führen Institute infolge von Marktbewertungsverlusten von Handelsbuchpositionen Panikverkäufe durch, die wiederum zu einem weiteren Kursrückgang dieser Positionen führen. Uns erschließt sich nicht, inwieweit der Indikator ein Kennzeichen für die Komplexität eines Instituts sein soll. Der Indikator bildet letztlich - wie eine Vielzahl der übrigen Indikatoren auch - die Größe eines Instituts ab. Denn nur Institute mit sehr großen Handelsbuchpositionen haben die Möglichkeit, Einfluss auf die globalen Kapitalmärkte zu nehmen.

Supervisory Judgement

Ausweislich der Tz. 56 darf die Qualität des nationalen Abwicklungsregimes keinen Einfluss auf eine etwaige nachträgliche Anpassung des Scorewerts durch die nationalen Aufsichtsbehörden haben. Um die Anreize zur Implementierung eines geeigneten Regelwerks zu verstärken, sollte die Qualität des Abwicklungsregimes aus unserer Sicht jedoch unbedingt in die Bemessung des Scorewerts einfließen können. Auch sollten nationale institutsbezogene Sicherungssysteme entsprechend berücksichtigt werden können.

Neben nationalen Restrukturierungs- bzw. Abwicklungsregimen haben einige Mitgliedstaaten zudem Rettungsfonds in Form einer Bankenabgabe eingeführt, durch die einem Institut bei Schieflage Mittel zur Restrukturierung zur Verfügung gestellt werden. Wir plädieren dafür, derzeitige Zahlungen bei der Festlegung des Scorewerts bzw. der Berechnung der Kapitalzuschläge zu berücksichtigen. Zwar zielt die Bankenabgabe im Vergleich zu den Kapitalzuschlägen auf den Gone Concern ab. Gleichwohl wird mit den Instrumenten der Banken-

abgabe und des Kapitalzuschlags das gemeinsame Ziel verfolgt, Anreize zur Verringerung von Systemrelevanz zu schaffen.

The Magnitude of additional loss absorbency

Wie eingangs erwähnt, stellen die neuen Baseler Anforderungen die Institute vor immense Herausforderungen. Die zusätzlichen Kapitalzuschläge in Höhe von 1 % bis 2,5 % bzw. 3,5 % würden die als global systemrelevant klassifizierten Banken weiter belasten. Um die Auswirkungen auf die Kredit- und auch die Realwirtschaft abzumildern, plädieren wir dafür, zunächst niedrigere Kapitalzuschläge für G-SIBs einzuführen. Wir schlagen vor, den niedrigsten Kapitalzuschlag auf 0,5 % festzulegen und den Kapitalzuschlag für den 4. Korb auf 2 % zu reduzieren.

Den den nationalen Aufsichtsbehörden in Tz. 74 eingeräumten Spielraum, über die vom Baseler Ausschuss hinausgehende Kapitalanforderungen festlegen zu können, lehnen wir entschieden ab. Ein Gold Plating würde zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen führen.

Instruments to meet the additional loss absorbency requirements

Wir können die Überlegungen des Baseler Ausschusses nicht nachvollziehen, für die Befüllung des Kapitalzuschlags ausschließlich hartes Kernkapital zulassen zu wollen. Die Verlusttragungsfähigkeit eines Instituts im Going Concern kann unseres Erachtens auch durch andere Kapitalinstrumente erhöht werden. Wir sprechen uns daher für eine weitgehende Flexibilität bei der Kapitalunterlegung - unter Beachtung nationaler Besonderheiten - aus. So sollten zumindest das gesamte Going Concern Capital (Tier 1 Capital), d. h. neben dem harten auch das zusätzliche Kernkapital, sowie vom Institut gebildetes Vorsorgekapital für die Unterlegung herangezogen werden können.

Insbesondere fordern wir, dass auch wandelbare Eigenkapitalbestandteile (Going Concern Contingent Capital) zu 50 % berücksichtigt werden können. Es ist zwar richtig, dass bislang nur wenige Erfahrungen mit Contingent Capital vorliegen. Gleichwohl belegen die Emissionen der Rabobank und der Lloyds-Gruppe, dass derartige Instrumente erfolgreich am Markt platziert werden können und die Verlustabsorptionsfähigkeit eines Instituts verbessern. Wir erachten die Vor- und Nachteile von Contingent Capital gegenüber hartem Kernkapital insgesamt als ausgewogen. Den dargelegten Nachteilen kann im Wesentlichen durch eine angemessene Vertragsgestaltung bzw. regulatorische Vorgaben Rechnung getragen werden. Auch erscheint uns eine Reihe der in genannten Nachteile wenig valide. So bezweifeln wir insbesondere, dass die Aktionäre Verluste zeitlich hinauszögern würden, damit die Investoren von Contingent Capital an den Verlusten partizipieren.