

## **Stellungnahme zum Gesetzesentwurf Umsetzung der geänderten Bankenrichtlinie und geänderten Kapitaladäquanzrichtlinie, BT-Drucksache 17/1720**

Hans-Joachim Dübel, Finpolconsult

Berlin, 15.6.2010

Es wird zu drei Teilbereichen Stellung genommen.

### A: Grosskreditvorschriften/Konzentrationsrisiken

Das Problem der Konzentrationsrisiken bei Banken geht weit über Grosskredite hinaus, die ohnehin als rein statische mikroprudentielle Massgrösse zu Risikoreduktion und –management wenig taugen. Es sollten makroprudentielle Massgrössen wie Sektor- und Jurisdiktionenkonzentrationen auf der Gesamtbilanz des Kreditgebers entscheidend sein; zudem ist auf mikroprudentieller Ebene die tatsächliche Diversifizierung der Kreditposition aufgrund Diversifizierung des Kreditnehmers entscheidender als die Höhe des Kredites (Beispiel bei Intragruppenkrediten an Sparkassen, die ihrerseits diversifiziert sind).

Insgesamt sollte die Aufsicht viel grösseren Wert auf die Korrelationsanalyse der Risiken setzen. Kernprobleme der Bankenkrise waren die Korrelationen der Wertpapierportfolios sowie die exzessive Grösse der Portfolios.

Die Zusammenfassung von Conduits ('Ankaufsgesellschaften') zu Kreditnehmereinheiten ist zu begrüssen. Es ist aber fraglich, ob die entsprechenden Portfolios nicht ohnehin auf den Bilanzen hätten voll konsolidiert werden müssen. In diesem Fall würde die Zusammenfassung in einzelne Kreditnehmereinheiten entfallen und das Kernthema wäre erneut Korrelation der entsprechenden Wertpapierpositionen (bzw. Korrelationen in ihrer inneren Struktur, wie bei CDOs oder auch Pfandbriefen).

### B: Hybridkapital und Kernkapitaldefinition

Hybridkapital soll im Rahmen der Kernkapitaldefinition keine 'Zwitterfunktion' einnehmen, wie in der Gesetzesbegründung dargestellt, sondern rechtlich eindeutig, von der Aufsicht unmittelbar nutzbar und vom Investor in standardisierter Form klar erkennbar die Eigenkapitalbasis der Bank im Krisenfall unterstützen und dadurch ungesichertes und gesichertes Fremdkapital schützen.

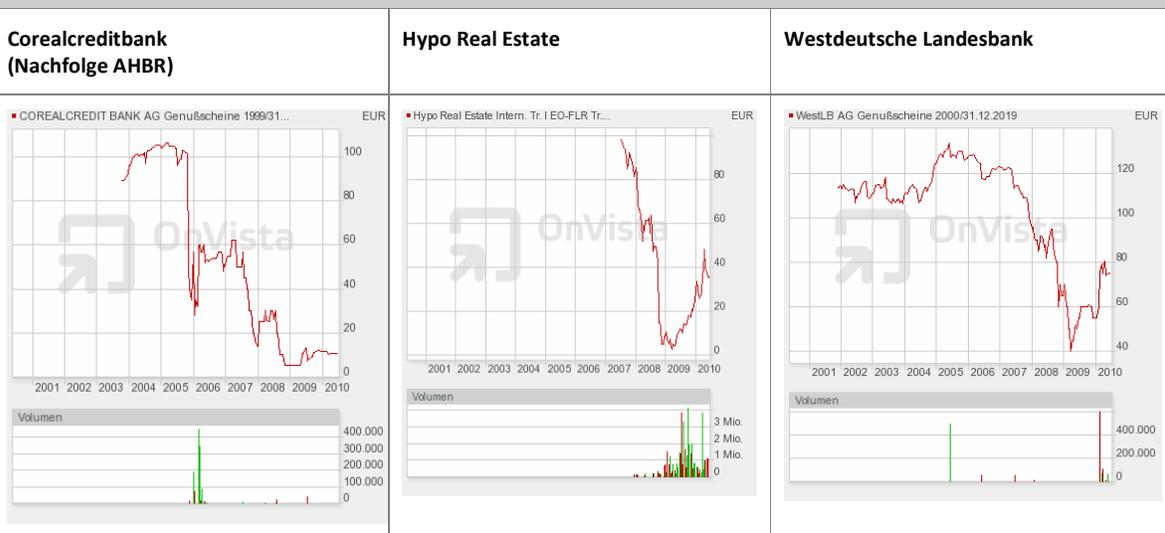
Der vorliegende Gesetzesentwurf verwässert diese versicherungsökonomisch zur Minimierung der Subventionskosten des Staates gebotene Vorgabe stark:

- Zulassung von befristetem Hybridkapital bis zu 15% des Kernkapitals. Befristetes Hybridkapital sollte nicht Teil des Kernkapitals sondern systematisch als befristetes Kapital Teil des Ergänzungskapitals Klasse I sein.
- Gesamtanrechnungsquote von nicht-wandelbarem Hybridkapital von bis zu 35% des Kernkapitals. Die Präferenzierung wandelbaren – genauer: pflichtwandelbaren - Hybridkapitals, die eine Ausweitung bis zu 50% des Kernkapitals ermöglicht, ist zwar zu begrüssen. Sie geschieht hier aber an der falschen Stelle in der Kapitalstruktur. Zielführend im Sinne der Ermöglichung rascher Kapitalschnitte (Kapitalherabsetzung gefolgt von einer Kapitalerhöhung) wäre es, Wandelbarkeit für die gesamte Kernkapitalanrechnung zu fordern und die Gesamtparte auf 35% des Kernkapitals zu beschränken.
- Zudem sollte die Wandelung in eine neue vorrangig zu bedienende und ggf. – etwa bei Wegfallen einer technischen Insolvenz - wieder aufzulösende Eigenkapitalklasse erfolgen. Dies verhindert eine Pari Passu-Behandlung des zu wandelnden Hybrid-

kapitals mit dem primär zur Verlustabdeckung verwendeten Aktienkapital (sowie Rücklagen und anderer Primärhaftung).

- Da weiterhin trotz 'Prinzipienbasiertheit' keine echte Standardisierung vorgenommen werden wird, besteht Anlass zu der Befürchtung, dass die meisten Hybridkapitalinstrumente – und hier insbesondere die nicht-wandelbaren - weiterhin nach HGB mit zukünftigen gegenüber Aktienkapital vorrangigen Zuschreibungsrechten zur Kompensation für kurzfristige Beschneidungen und faktisch damit als Fremdkapital ausgestattet sein werden. Auch in der Zukunft wird die Bankenaufsicht folglich selbst im Kernkapitalbereich darum kämpfen müssen, den Dekapitalisierungseffekt derartiger Zuschreibungen bzw der Ausschüttungen zu beschränken. Derzeit können Zahlungen an Hybridkapitalgeber nur bei Fällen von laufenden Staatshilfen bzw. bei drohender Unterkapitalisierung zurückgehalten werden. Hier ist zumindest dringend eine Standardisierung der erlaubten Vertragsformen geboten.

### Gestörte Haftungsfunktion von Hybridkapital in der Bankenkrise: unterschiedliche Behandlung bei insolventen Emittenten



Quelle: Onvista.de

- Zudem sollte das wandelbare Hybridkapital möglichst börsennotiert sein, denn es ist ein potentiell wertvoller Risikoindikator für die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz des Emittenten. Damit könnten andere Marktsignale, die stark durch Spekulation verzerrt sind, wie Credit Default Swaps, sinnvoll ergänzt werden. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Mindestquote von börsennotiertem wandelbarem Hybridkapital in der Kernkapitaldefinition – etwa 20% - wünschenswert. Dem Argument, kleinere Banken könnten keine börsennotierten Instrumente emittieren, könnte mit einer Beschränkung dieser Regel auf die getroffene Definition systemrelevanter Institute begegnet werden.
- Die Hybridkapitalregeln brauchen bilanzrechtliche Vorgaben, die dem in Deutschland zu beobachtenden Missbrauch der HGB-Bilanzierung zur arbiträren Schonung des Hybridkapitals im faktischen Insolvenzfall einen Riegel vorschieben würde. Diese Schonung war insbesondere bei den Landesbanken zu beobachten, die traditionell hohe Hybridkapitalanteile aufwiesen. Das Ergebnis sind arbiträr höhere Kosten im dreistelligen Millionenbereich für den Steuerzahler, der entsprechend höhere Abschirmungen der Träger Länder und Sparkassen für Problemaktiva bezahlen muss. Auch bei der Commerzbank wurde das Hybridkapital (sowie das Aktienkapital) vom Staat wirtschaftlich unsinnig und fiskalisch kostenträchtig vor Verlusten geschützt. Auch die Bilanzrechtsmodernisierung ändert an wesentlichen Schwachpunkten und

Manipulationsmöglichkeiten der HGB-Bilanzierung nichts (z.B. keine Marktwertbilanzierung von Kreditportfolios).

- Die getroffenen Zeithorizonte bei den Bestandsschutzregeln bei Zulassung und Anrechnung von unter altem Recht emittiertem Hybridkapital bis Ende 2040 (Zulassung) bzw. 2020 (Anrechnungsgrenze) erscheinen als absurd hoch und der Sachlage nicht angemessen. Die Regulierung setzt sich damit dem Verdacht aus, die notwendige Klarstellung der Eigenkapitalfunktion von Hybridkapital inhaltlich zu unterminieren und zeitlich zu verzögern.

### C: Pfandbriefnovelle

Die vorgelegten Änderungsvorschläge befassen sich mit Detailfragen, die die Systemkrise des Instruments Pfandbrief mit dem Höhepunkt der Verstaatlichung des zweitgrößten Emittenten (Hypo Real Estate) und der Teilverstaatlichung des zweitgrößten Emittenten (Eurohypo, über Muttergesellschaft Commerzbank) negieren.

Zur Stärkung des Systems wird ein Kanon von Massnahmen im Regulierungsbereich sowie in der institutionellen Neuordnung des europäischen Marktes benötigt, deren detaillierte Darstellung den Raum dieses Kommentars sprengen würde. Ein zentrales Regulierungsinstrument wird mit dem vom Baseler Ausschuss vorgeschlagenen Net Stable Funding Ratio, der Banken zur verstärkten Emission langfristiger Refinanzierungsinstrumente zwingen würde. Daneben sollte die Abschaffung des Spezialbankenprinzips 2005 überdacht werden, die zu einer Inflationierung von Emittenten und verstärkter Unsicherheit von Einlagen bei der Pfandbriefemission geführt hat. Die Konsequenz beider Massnahmen wäre eine Restrukturierung des Bankensystems in zwei Hierarchiestufen: Kapitalmarktemittenten und Primärbanken. Das Instrument braucht ebenso zentral erweiterte Transparenzvorschriften, die Investoren in die Lage genauerer Beurteilung nicht nur der Deckung, sondern auch der Insolvenzwahrscheinlichkeit des Emittenten, versetzen.

Das in der Novelle präferierte Post-Insolvenzverfahren der Weiterführung von Deckung und Pfandbriefen durch einen Sachwalter erscheint angesichts der Vorgänge der Finanzkrise als unrealistisch. Weder die in der Novelle 2010 geplante Teilbanklizenzerteilung noch Liquiditätslinien mit der Deutschen Bundesbank ändern etwas an den viel zu hohen Systemrisiken, die dieses Modell erzeugt. Ein Beispiel sind die Reputationsrisiken aus der Weiterführung eines Aktivapools, der nicht mehr ausgetauscht werden kann und dessen Kreditqualität in der Regel eine Beziehung zur vorangegangenen Insolvenz des Emittenten haben wird.

Ebenso die Funktion des Pfandbriefsystems störend ist die jahrelange Präsenz eines in Liquidation befindlichen Vehikels im Markt, das - ggf. noch mit fragwürdigen Aktiva bestückt – sicherlich nicht auch noch formal 'Pfandbriefe' genannte Papiere emittieren sollte. Diese Konstruktion treibt die Fiktion einer stets sauberen Pfandbriefdeckung hier und eines davon unabhängig in die Insolvenz geratenen Emittenten dort auf die Spitze. Der Bundesregierung wäre zur genaueren Beurteilung eine detaillierte Evaluierung der historischen Beinahe-Insolvenzfälle und der dazugehörigen Qualitätsfragen bezüglich der Deckungsmassen empfohlen.

Ein bisher wenig beleuchteter Aspekt in der europäischen Diskussion betrifft die Konsequenzen einer Implementierung des US-amerikanischen Einlagensicherungsmodells auf europäischer oder nationaler deutscher Ebene für die Pfandbriefinsolvenz. Die Involvierung eines solchen staatlichen Insolvenzverwalters bedingt eine faktische Teil-Verstaatlichung des Insolvenzprozesses. Im amerikanischen Fall hat die FDIC signalisiert, dass aus ihrer Perspektive – derjenigen des gegenüber dem gesicherten Gläubiger nachrangigen Einlagensicherers - Akzeleration und Abwicklung der Pfandbriefe die optimale Handlungsoption ist. Da dies auch die Sichtweise des europäischen Staates sein wird, dem die staatlich gesicherte Einlagenseite im Zweifelsfall näher liegen sollte als die Seite der nicht explizit gesicherten Pfandbriefinvestoren, sollte dieses Szenario auch im europäischen Fall von hoher Relevanz sein. Dies bedeutet nichts anderes als die Umkehr einer Grundsatzentscheidung der eu-

ropäischen Pfandbriefemittenten bzw. Ratingagenturen (v.a. Moodys) von 2005, dass Pfandbriefe nur nicht-akzelerierend (im Insolvenzfall vorfällig rückzahlbar) sein dürfen. Die entsprechenden Szenarien sollten in der geplanten Bankinsolvenzrechtsreform berücksichtigt werden.

Zu weiteren Fragen wie Liquiditätssteuerung der Institute und der Generalkonzeption von Basel III wird mündlich Stellung genommen werden.