

Positionspapier

zur Liquidity Coverage Ratio (LCR)
für das survey lcr-lr-hearing am 10. März 2014

Kontakt:

Thorsten Schneeloch

Telefon: +49 228 509-310

Telefax: +49 228 509-344

E-Mail: t.schneeloch@bvr.de

Bonn, 28. März 2014

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

Die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zum Thema „Liquidity Coverage Ratio (LCR)“ im Rahmen des „Public Hearing on liquidity coverage requirement and leverage ratio“ am 10. März 2014 nehmen wir hiermit gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Die durch Basel III neu eingeführten und durch die CRR in Europa umgesetzten Mindestliquiditätsstandards haben zum Ziel, die Zahlungsfähigkeit der Institute jederzeit sicherzustellen und dadurch den Finanzsektor insgesamt krisenfester zu machen. Die eingeführten Liquiditätsstandards sind dabei aufbauend auf den Erfahrungen der Finanzmarktkrise entwickelt worden und zielten primär auf Liquiditätsregeln für international tätige, große Banken mit komplexem Geschäftsmodell ab, während die Liquiditätsregeln der CRR für alle Institute anzuwenden sind.

Durch die Kreditversorgung des europäischen Mittelstandes trägt die Finanzindustrie in Europa zu einem erheblichen Teil zur Erhaltung und Steigerung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie zur Arbeitsplatzsicherheit bzw. Schaffung neuer Arbeitsplätze bei. Die Einführung der LCR wird zu weitgehenden Umschichtungen in Aktiva mit – nach regulatorischer Bewertung – hoher Liquidität führen, die teilweise bereits angegangen wurden. Auf der einen Seite zählen hierzu insbesondere Investitionen in Staatsanleihen, auf der anderen Seite können daraus Reduktionen der Bereitstellung von Kundenkrediten resultieren. Diese Umschichtungen werden tendenziell negative Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung in Europa und damit auch in Deutschland hervorrufen.

Die dargestellte erforderliche Umschichtung im Wertpapierbestand der Banken in nach regulatorischen Gesichtspunkten liquide Aktiva hat zudem negative Auswirkungen auf die Ertragssituation der Institute aufgrund der geringen Verzinsung der hochliquiden Aktiva. Zudem kann eine Konzentration der Eigenanlagen auf anerkannte Staatsanleihen im Krisenfall zu unerwünschten Marktverwerfungen führen. Die Erfahrungen aus der europäischen Staatsschuldenkrise haben gezeigt, dass Staatsanleihen nicht frei von Risiken sind.

Einlagen von Privatkunden haben als Refinanzierungsquelle eine hohe Bedeutung für die Liquidity Coverage Ratio (LCR), weil im Krisenfall gerade bei diesen Passiva mit einem verhältnismäßig geringen Liquiditätsabfluss zu rechnen ist und Privatkundeneinlagen im Rahmen der Berechnung der LCR daher eher geringen Abflussraten unterliegen. Es ist zu erwarten, dass aus einer - gerade wegen ihrer positiven Effekte sowohl auf LCR als auch NSFR anzunehmenden - Verschärfung des Wettbewerbs um Privatkundeneinlagen tendenziell negative Effekte auf den Zinsüberschuss für Banken resultieren damit die Gewinnthesaurierung und die Risikotragfähigkeit der Banken belastet werden.

II. Besondere Anmerkungen

Festlegung sachgerechter Abflussraten für Privatkundeneinlagen

Das EBA/GL/2013/01 verlangt für die Ermittlung der Abflussraten von Privatkundeneinlagen eine generelle Identifikation von Einlagen, die in einem angespannten Marktumfeld höheren Abflussraten unterliegen (sog. Hochrisikoeinlagen). Hierzu ist für jede Privatkundeneinlage anhand von acht vorgegebenen Risikofaktoren mittels eines Scoring-Verfahrens zu ermitteln, ob es sich um eine Hochrisikoeinlage handelt.

Eine zwingende vollumfängliche Prüfung aller Risikofaktoren gemäß EBA/GL/2013/01 für sämtliche Privatkundeneinlagen sollte u.E. entfallen, da diese einen zu großen Umsetzungsaufwand für kleinere und mittlere Institute mit sich bringt. Darüber hinaus ist die Identifikation von historischen Abflussraten in diesen Klassifikationen extrem aufwendig, sofern eine entsprechende Datenhistorie überhaupt verfügbar ist. Für eine geeignete Einstufung der Privatkundeneinlagen und eine entsprechende Bestimmung angemessener Liquiditätsabflussraten sollte stattdessen zunächst ausschließlich auf das Vorliegen der beiden wesentlichen Kriterien "etablierte Geschäftsbeziehung" sowie "Zahlungsverkehrskonto" als zentraler Ausgangspunkt der Prüfung abgestellt werden. Bei Vorliegen dieser beiden Kriterien sollte grundsätzlich von einer stabilen Einlage ausgegangen werden dürfen und eine Prüfung der Risikofaktoren für höhere Abflussraten entfallen.

Nur sofern die Kriterien "etablierte Geschäftsbeziehung" sowie "Zahlungsverkehrskonto" nicht erfüllt sind, sollte eine Überprüfung der Risikofaktoren und damit eine eventuelle Einteilung in höhere Abflussraten vorgenommen werden. Im genossenschaftlichen Sektor besteht zudem die Besonderheit, dass Kunden häufig auch ein Geschäftsguthaben halten. Folglich kann bei einer Mitgliedschaft in einer Genossenschaftsbank u.E. in aller Regel auch von einer etablierten Geschäftsbeziehung ausgegangen werden.

Darüber hinaus ist für uns schwer nachvollziehbar, warum europäische Banken, die in einem Einlagensicherungssystem verankert sind, nicht von einer Abflussrate für Privatkundeneinlagen i.H.v. 3% profitieren sollten, die vom Baseler Ausschuss bereits im Januar 2013 formuliert wurde. Hierbei ist eine gleichberechtigte Anwendung aller Einlagensicherungssysteme in der EU, die der EU-Einlagensicherungsrichtlinie unterliegen, erforderlich. Die EBA hat dies in ihren Berichten zu Art. 509 CRR, die im Dezember 2013 veröffentlicht wurden, nicht näher untersucht oder hierzu Stellung genommen.

Nicht nachvollziehbar ist für uns, warum die Risikofaktoren „high value“ und „very high value deposit“ bei Überschreitung der Untergrenzen gleich für die gesamte Einlagen, ab dem ersten Euro, gelten soll. Dies ist aus Stabilitäts Gesichtspunkte nicht zu begründen. Für Beträge bis 100.000 Euro gilt nicht nur eine gesetzliche Einlagensicherung, sondern darüber hinaus auch ein bail-in-Schutz. Auch dass ein Kunde im Stressfall die gesamte Einlage abheben würde, ist nicht schlüssig. Er muss das Geld an andere Stelle einlegen und sich dort dann auch auf die gesetzliche Einlagensicherung verlassen können.

Wir fordern daher, dass wie für alle anderen Risikofaktoren auch bei „high“ und „very high value“ für die Berechnung der höheren Abflussraten die zusätzlichen Risikofaktoren nur für den Teil der Einlagen berücksichtigt werden, auf den diese Risikofaktoren zutreffen.

Verzicht auf die Einführung der Kappungsgrenzen für Level 2-Aktiva

Gemäß Art. 509 (2) (c) CRR ist der Wegfall der Kappungsgrenze für Level 2-Aktiva weiterhin ein Diskussionsgegenstand und einer Beurteilung durch die EBA zu unterziehen. Die EBA kommt in ihrem "Report on impact assessment for liquidity measures under article 509(1) of the CRR" zu dem Schluss, dass eine Aufhebung der Kappungsgrenzen für Level 2-Aktiva (Begrenzung der Level 2-Aktiva auf maximal 40 % sowie eine Begrenzung der Level 2b-Aktiva auf maximal 15 %) aus Sicht der EBA derzeit nicht empfohlen wird. Als Begründung verweist die EBA auf quantitative Analysen.

In diesem Zusammenhang möchten wir zu bedenken geben, dass es durch die Kappungsgrenzen zu möglichen Fehlallokationen aufgrund mangelnder Diversifikation und daraus resultierender Risikokonzentrationen kommen kann, denen es vorzubeugen gilt. Die Einschränkung der Eigenanlagestrategie kann zudem die Risikotragfähigkeit schwächen, da die Institute keine ausreichende Möglichkeit haben, ihr Adressenausfall- sowie Spreadrisiko zu diversifizieren. Die Erfahrungen aus der europäischen Staatschuldenkrise haben gezeigt, dass eine Konzentration auf als Level 1-Aktiva anerkannte Staatsanleihen nicht ohne Risiko ist und es im Krisenfall zu erheblichen Konzentrationsrisiken sowie zu erhöhtem Abschreibungsbedarf mit direkten Folgewirkungen in das Ergebnis der Banken kommen kann.

Die Kappung der Level 2-Aktiva führt darüber hinaus bei den Instituten zu negativen Auswirkungen auf den Zinsüberschuss, da die Verzinsung von Level 2-Aktiva im Vergleich zu Level 1-Aktiva üblicherweise höher ist. Dies wird mittelfristig zu einem Rückgang der Gewinnthesaurierung und damit zu einer Schwächung der Banken führen. Darüber hinaus hat die Kappung auch erhebliche Auswirkungen für den Nicht-Finanzsektor, da die Refinanzierungsmöglichkeit von Unternehmen über die Kapitalmärkte hierdurch beeinträchtigt wird.

Aus diesen Gründen fordern wir eine Aufhebung der Kappungsgrenzen für Level 2-Aktiva.

„Einfache“ Anrechnung der liquiden Aktiva aus Spezialfonds

Die in Deutschland gebräuchliche Form der „Spezialfonds“ fällt unter die Regelung des Art. 418(2) CRR. Es erfolgt jedoch keine Trennung zwischen Fondsarten wie Publikum- vs. Spezialfonds. Demnach werden die anzuwendenden Abschläge auf zugrundeliegende Aktiva aus Spezialfonds auf Basis eines Durchschauprinzips (Transparenzansatz) ermittelt. Gemäß Art. 416(6) CRR dürfen Anteile an Spezialfonds bis zu einer Obergrenze von 500 Mio. EUR als liquide Aktiva angerechnet werden, sofern der Fonds ausschließlich (mit Ausnahme der Liquiditätsreserve) in liquiden Aktiva investiert ist.

Bei Spezialfonds mit nur einem Anleger, d.h. 100 % Anteilsbesitz bei einem Institut, kommt es hinsichtlich der Anrechnung der liquiden Aktiva zu einer Ungleichbehandlung im Vergleich zum eigenen Wertpapierbestand des Instituts. Zum einen existiert die Obergrenze und zum anderen müssen zukünftig „reine“ HQLA-Fonds gebildet werden. Dies wird umfangreiche Umschichtungen zur Folge haben, die insbesondere kleinere und mittlere Institute mit höheren Kosten belastet. Beim Durchgriffsrecht auf Spezialfonds mit nur einem Anleger ist jedoch die Liquidierbarkeit der enthaltenen liquiden Aktiva ebenso gewährleistet wie im eigenen Wertpapierbestand. Ein eventueller Verkauf liquider Anteile schadet im Übrigen anderen Anlegern nicht (im Gegensatz zu Publikumsfonds), da diese nicht existieren.

Diese Ungleichbehandlung ist u.E. nicht sachgerecht. Aus den genannten Gründen sollte bei Spezialfonds mit nur einem Anleger ein Sonderweg der tatsächlichen Anwendung des Durchschauprinzips möglich sein, d.h. eine Anrechnung der liquiden Aktiva, auch wenn der Spezialfonds nicht ausschließlich in HQLA investiert ist.

Covered Bonds

Die von der EBA durchgeführten Analysen zeigen empirisch, dass gedeckte Schuldverschreibungen sehr liquide sind. Trotzdem lautet die Empfehlung der EBA, sie nicht als Level1-Aktiva anzuerkennen. Dadurch divergieren hinsichtlich der Covered Bonds die Unterschiede der EBA-Datenanalyse und der EBA-Empfehlungen in einer für uns unangemessenen Weise.

Empirische Analysen des European Covered Bond Council (ECBC) untermauern die stabile Liquidität und gute Bonität der Covered Bonds.¹ Aufgrund der gesetzlich verankerten Sicherungsmechanismen stellen insbesondere deutsche Pfandbriefe ein seit langem bewährtes und zuverlässiges Instrument zur Liquiditätsanlage und Risiko-diversifizierung der Institute dar.

Darüber hinaus stellen Covered Bonds ein wichtiges Finanzierungsinstrument dar, dessen Attraktivität durch eine nicht Anerkennung als Level1-Aktiva sinken würde.

Länderanleihen

Es ist klarzustellen, dass Anleihen deutscher Bundesländer als extrem hoch-liquide Aktiva (Level 1) eingestuft werden, i. e. as level 1 LCR assets without haircut and limit under CRR. Zu diesem Schluss kommt unserem Verständnis nach auch der Bericht der EBA. Zwar werden „local government bonds“ für sich genommen nur als Level 2 gesehen, allerdings werden alle von Mitgliedstaaten garantierten Wertpapiere als Level 1 anerkannt. Für deutsche Bundesländer ist diese Staatsgarantie in der Verfassung geregelt und wird regelmäßig von Ratingagenturen anerkannt. Eine ähnliche Auffassung hinsichtlich des guten Risikoprofils deutscher Länder findet sich auch in Artikel 115 (2) CRR, der die Risikopositionen gegenüber regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften regelt: „Risikopositionen gegenüber regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften werden behandelt wie Risikopositionen gegenüber dem Zentralstaat, in deren Hoheitsgebiet sie sich befinden, sofern kein Unterschied zwischen den Risiken solcher Positionen aufgrund der speziellen Steuererhebungsbefugnisse dieser Gebietskörperschaften und aufgrund der besonderen institutionellen Vorkehrungen besteht, die zur Verringerung ihres Ausfallrisikos getroffen wurden.“Diese Voraussetzungen treffen unstreitig auf die Länderanleihen zu.

Förderbankanleihen

Die Anleihen der Landesförderbanken in Deutschland erfüllen als Anleihen öffentlicher Stellen unzweifelhaft die operationalen Anforderungen an liquide Aktiva in Art. 416 Abs. 3 CRR (EBA-Bericht zu den Aktiva hoher und äußerst hoher Liquidität und Bonität vom 20. Dezember 2013, S. 62).

Da die Landesförderinstitute von einer Regionalregierung eines Mitgliedstaates eingerichtet wurden, diese Regierung verpflichtet ist, die wirtschaftliche Grundlage des Instituts zeit seines Bestehens zu schützen und seine Lebensfähigkeit zu sichern, und deren Anleihen darüber hinaus von den betreffenden Bundesländern ausdrücklich garantiert werden, fallen die Anleihen auch nicht unter die Ausnahme der Bankschuldverschreibungen von den liquiden Aktiva (Art. 416 Abs. 2 lit. a iii) CRR). Diese Einschätzung wird von der Europäischen Bankaufsichtsbehörde in ihrer Auslegungsentscheidung 2013_222 vom 20. Dezember 2013 ausdrücklich bestätigt.

¹ Vgl. ECBC Position Paper on the Treatment of Covered Bonds in the Liquidity Coverage Ratio (2012)

Aus diesen Gründen sind Anleihen deutscher Landesförderbanken als Anleihen nicht zentralstaatlicher öffentlicher Stellen für die Zwecke der CRR als liquide Aktiva nach Art. 416 Abs. 1 lit. c ii) CRR anzuerkennen.

Die EU-Kommission ist aufgerufen, die Ausgestaltung der LCR und damit auch die Definition der liquiden Aktiva im Rahmen eines delegierten Rechtsaktes festzulegen (Art. 460 Abs. 2 Satz 3 CRR). Sie soll sich dabei auf die gemäß den Liquiditätsvorschriften der CRR (Teil 6 Titel II) zu meldenden Posten „stützen“ (Art. 460 Abs. 1 Satz 2 CRR). Hierzu zählen auch die nach Art. 416 Abs. 1 lit. c CRR zu meldenden Aktiva. Dabei wäre es nach Erwägungsgrund 100 der CRR bei der Festlegung einer einheitlichen Definition der liquiden Aktiva „angebracht, dass Vermögenswerte im Sinne des Artikels 416 Absatz 1 Buchstabe a bis c ohne Einschränkung in den Puffer einbezogen werden“. Hierdurch kommt nach unserem Dafürhalten der Wille des Gesetzgebers, die dort genannten Aktiva ohne Beschränkung als liquide Aktiva anzuerkennen, klar zum Ausdruck. Diese Festlegungen des Gesetzgebers lassen unseres Erachtens keine andere Interpretation zu, als dass staatlich garantierte Anleihen von deutschen Landesförderbanken in jeder Hinsicht, insbesondere aber hinsichtlich der Sicherheitsabschläge („Haircuts“) und des möglichen Anteils am Liquiditätspuffer, mit den in Art. 416 Abs. 1 lit. a) und b) CRR genannten liquiden Aktiva gleichzustellen sind.

Auto-ABS

EBA empfiehlt lediglich RMBS als Level 2 anzuerkennen. Unserer Meinung nach wird dies der Liquidität anderer simpler und hochgranularer ABS nicht gerecht. Insbesondere Auto-ABS waren auch durch die Krise hindurch liquide und wertstabil. Der EBA Bericht beruht auf MiFID-Daten, welche aber die Liquidität von Auto-ABS nicht widerspiegeln. Auch Auto-ABS sollten daher als Level 2 anerkannt werden.

Treuhand-Strukturen

Einlagen von natürlichen Personen sollten wie Privatkundeneinlagen behandelt werden, auch wenn die Form der Einlage nicht der aktuellen Definition einer Privatkundeneinlage entspricht. Oftmals werden Einlagen von Privatpersonen in Trust - und Treuhand-Strukturen oder Family Offices gesammelt und dann angelegt. Für die Abrufen sollte hier auf den Begünstigten abgestellt werden und nicht auf die Struktur.