

ÖFFENTLICHE KONSULTATION

Entwurf eines Leitfadens der EZB zum Ansatz bei der Anerkennung institutsbezogener Sicherungssysteme (Institutional Protection Schemes – IPS) für Aufsichtszwecke

Formular zur Einreichung von Kommentaren

Name der Institution/des Unternehmens Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken BVR e.V. / BVR Institutssicherung GmbH

Land GERMANY

Kommentare

Thema	Artikel	Kommentar	Kurze Erläuterung, warum Kommentar zu berücksichtigen ist
Grad der Betroffenheit eines bereits tätigen IPS		Präzisierung	<p>Die Ausführungen zu Ziffer 3 der Q&A-Liste halten fest, dass das Konsultationsdokument nur für Neuanträge erstellt wurde, denn es wird explizit ausgeführt: "Fälle, in den Instituten, die Mitglied eines bestehenden IPS sind, einer Erlaubnis bereits erteilt wurde, sind daher nicht direkt betroffen". An anderer Stelle (konkret: in der Antwort zu Frage 8) wird wiederum deutlich gemacht, dass die EZB auch bei erteilten Erlaubnissen beabsichtigt, in regelmäßigen Abständen die Einhaltung der Anforderungen zu überwachen.</p> <p>Die Aussagen erscheinen uns widersprüchlich. Hierzu sind vertiefende Ausführungen erforderlich, auf welcher Basis und mit welchem Ziel die EZB an etablierte IPS'e herantreten will. Wir haben allerdings das Verständnis,</p>

dass die im Rahmen dieser Konsultation von der EZB genannten Vorgaben für ein anerkanntes IPS erst dann relevant würden, wenn ein Neuantrag gestellt werden würde.

In Textziffer 6 der „Einleitung“ wird ausgeführt: „Ein Tätigwerden des IPS wird ausgelöst, wenn unter Berücksichtigung des Sanierungsplans des Instituts und anderer relevanter Umstände nach vernünftigem Ermessen keine Aussicht besteht, dass der Ausfall des Instituts durch andere Maßnahmen des privaten Sektors, einschließlich insbesondere der im Sanierungsplan vorgesehenen Maßnahmen, abgewendet werden kann.“

Nach unserem Verständnis ist die Reihenfolge des Eingreifens von IPS und Abwicklungsbehörde nicht korrekt beschrieben; so entsteht für uns bspw. der Eindruck, dass das IPS von der EZB als reine Auszahlungsstelle bei Entschädigungsfällen gesehen wird.

Grundsätzliches
Verständnis der EZB,
wann und unter welchen
Bedingungen ein IPS
tätig werden kann

Änderung

Daher unser Vorschlag für eine geänderte Formulierung:
"Bevor die EZB eine detaillierte aufsichtliche Bewertung auf der Grundlage von Artikel 113 Absatz 7 Buchstaben a bis i CRR vornimmt, prüft sie, ob ein IPS für den Fall, dass die finanzielle Situation eines teilnehmenden Instituts im Hinblick auf Liquidität und/oder Solvenz sehr angespannt ist, genügend Unterstützung gewähren kann. Artikel 113 Absatz 7 CRR legt keinen bestimmten Zeitpunkt fest, an dem materielle bzw. finanzielle Unterstützung gewährt werden muss, um Liquidität und Solvenz zu gewährleisten und eine Insolvenz zu vermeiden. Das IPS sollte zunächst durch präventive und rechtzeitige Maßnahmen sicher stellen, dass seine Mitglieder die aufsichtsrechtlichen Eigenmittelanforderungen dauerhaft einhalten. Erst wenn derartige präventive Maßnahmen nicht ausreichen, hat das IPS eine Entscheidung über materielle bzw. finanzielle Unterstützung herbeizuführen. Ein Tätigwerden des IPS wird dabei spätestens ausgelöst, wenn nach

			<p>vernünftigem Ermessen keine Aussicht besteht, dass der Ausfall des Instituts durch eigene Maßnahmen des Instituts abgewendet werden kann. Die vertraglichen oder statuarischen Regelungen des IPS sollten eine breite Palette an Maßnahmen, Verfahren und Mechanismen enthalten, die den Rahmen für seine Tätigkeit definieren. Der Rahmen sollte eine Reihe verfügbarer Maßnahmen vorsehen, darunter sowohl weniger einschneidende Maßnahmen wie z. B. intensivere Überwachung der Mitgliedsinstitute anhand relevanter Indikatoren und zusätzlicher Berichtspflichten, als auch weitergehende Maßnahmen, die der Risikoexposition des begünstigten Mitgliedsinstituts des IPS und der Schwere seiner finanziellen Engpässe angemessen sind, einschließlich direkter Kapital- und Liquiditätsunterstützung."</p>
Antragstellung durch bedeutende Institute		Präzisierung	<p>In Textziffer 4 der Einleitung wird festgehalten, dass die individuellen Anträge bedeutender Institute zu prüfen seien. Da die Regelungen der CRR ja ganzheitlich für das IPS geprüft werden, erscheint keine individuelle Prüfung für jedes einzelne Mitglied mehr erforderlich, wenn das IPS als Solches die Bedingungen des 113 (7) erfüllt.</p>
Benennung Ansprechpartner		Präzisierung	<p>In Textziffer 5 der Einleitung wird gefordert, dass die Mitgliedsinstitute des IPS der EZB einen Ansprechpartner nennen sollten. Dies erscheint jedoch insofern wenig zweckmäßig, weil die IPS-Mitglieder ja stets einen zentralen Ansprechpartner beim IPS benennen werden. Daher erscheint - auch zur Entlastung der EZB - eine Präzisierung dahingehend geboten, dass auch stets das IPS der benannte Ansprechpartner sein kann und dieser nicht noch separat von jeder Bank zu benennen ist.</p>
Tochterunternehmen	113-7-a iVm 113-6-e	Streichung	<p>Mit Blick auf die Fußnote 7 erscheint uns die zu weitgehende Interpretation möglich, dass das IPS zur Abgabe einer COREP-Meldung für die Gesamtheit aller Institute, die dem IPS angeschlossen sind, verpflichtet werden könnte.</p>

			<p>Hier wäre zu präzisieren, dass dies nur "entsprechend" zu Anwendung kommen muss und nicht bspw. bei einem IPS im Form eines Verbundes. Diese Präzisierung gelingt am besten dadurch, dass die Fußnote gestrichen wird.</p>
			<p>Ein verbindlicher Rechtsanspruch für jedes IPS-Mitglied ist weder in der DGSD noch in Art. 113 (7) CRR gefordert.</p>
IPS verpflichtet sich eindeutig	113-7-b iii)	Präzisierung	<p>Ein verbindlicher Rechtsanspruch einer IPS-Mitgliedsbank würde ein erhebliches Moral Hazard-Problem auslösen. Ein derartiger Rechtsanspruch kann nicht im Sinne der Regelung sein - und ist auch dann nicht erforderlich, wenn es einen adäquaten Rechtsrahmen für das IPS gibt und die Governance-Strukturen auch diesen Aspekt adressieren, so wie dies beim IPS des BVR der Fall ist und seit über 80 Jahren erfolgreich in der Praxis umgesetzt wird. Eine Verschärfung in Richtung "Rechtsanspruch" ist eindeutig konträr zur Intention und daher nicht erforderlich.</p> <p>Zudem muss sich ein IPS - wie im Übrigen "(Rück-)Versicherer" auch - vor Missbrauch schützen können. Dies wäre bei einem unbedingten Anspruch nicht mehr möglich. Im IPS des BVR werden im Statut die Voraussetzungen für eine Leistung des IPS (z. B. der Abschluss eines Sanierungsvertrages) hinreichend im Statut definiert. Eine Verpflichtung ergibt sich darüber hinaus insbesondere aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller angeschlossenen Institute, der aber bspw. bei erwiesenem Missbrauch nicht greifen würde.</p>
Stress Tests	113-7-b iv)	Streichung	<p>Schon in der DGSD mit der korrespondierenden Guideline sind Stresstests für ein anerkanntes IPS verbindlich vorgesehen; dies hier nochmals zu fordern ist also nicht erforderlich.</p>

Risikoabsorptionsfähigkeit	113-7-b v)	Änderung	Die Definition von "Risikoabsorptionsfähigkeit" eines IPS ausschließlich mit "eingezahlten Mitteln und nachträglichen Zahlungen" zu definieren, ist zu eng und wird den weiteren Möglichkeiten eines IPS (z.B. Gewährung von Garantien, insbesondere jedoch das umfassende Spektrum an risikoreduzierenden Maßnahmen und Aktivitäten im Rahmen der präventiven Tätigkeit eines IPS) keinesfalls gerecht. Daher sollte hier eine Öffnung erfolgen, indem in der Klammer hinter "bestehend" ergänzt wird um "u.a."
Schaffung eines Ex-ante-Fonds	113-7-b vi)	Streichung	Mit der DGSD ist das Zielvolumen für die Fondshöhe eines DGS - unabhängig davon, ob in der Form eines "klassischen" Einlagensicherungssystems oder als institutsbezogenes Sicherungssystem betrieben - gesetzlich festgelegt worden. Die EZB sollte in ihrer Auslegung von Art. 113 (7) CRR nicht über die DGSD und die CRR hinaus gehen. Da für ein anerkanntes IPS gem. DGSD die dort genannten Werte bzgl. aufzubauender Mittel gelten, kann die Forderung nach Schaffung eines Ex-ante-Fonds hier gestrichen werden.
Sprachliche Präzisierung	113-7-b vi)	Präzisierung	In diesem Absatz werden die Begriffe "Fonds", "Beiträge", "Mittel", "Ausstattung" und "Betrag" verwendet. Zur Vermeidung von Mißverständnissen sollte hier sprachliche Klarheit geschaffen werden.
Angemessener Sockel-/ Mindestbetrag	113-7-b vi) d)	Streichung	Hinsichtlich eines Sockelbetrags darf die EZB nicht über die Regelungen der DGSD hinaus gehen. Denn dabei handelt es sich um klare Verschärfung der Regelungen in der DGSD, für die keine Notwendigkeit besteht - zumindest nicht für ein IPS, das offiziell als DGS i.S.d. DGSD anerkannt ist und damit den dortigen Regelungen zum Vermögensaufbau unterliegt. Der verpflichtende Aufbau bzw. das Vorhalten zusätzlicher Mittel wäre eine klare materielle Benachteiligung im Vergleich zu Konzernen gem. Absatz 6 von Art. 113 CRR.

			<p>Mit Blick auf die jeweiligen Einzelgeschäfte völlig gesunder und nachhaltig stabiler Banken verfügen die dem IPS angeschlossenen Institute über eigene Steuerungs- und Überwachungssysteme, aufsichtskonforme Risikodeckungsmassen sowie ausreichendes bankinternes Eigenkapital. Auf Ebene der einzelnen Bank erfolgt auch die laufende Überwachung von allen, also auch ausgefallenen Positionen von Einzelgeschäften.</p> <p>Das Risiko eines IPS ist nicht die einzelne Risikoart aus einem Einzelgeschäft bei einer einzelnen Bank. Es ist nicht erforderlich, dass das IPS auf Ebene des Einzelgeschäfts einer Bank eine regelmäßige Überwachung ausgefallener Positionen übernimmt.</p>
Ausgefallene Positionen	113-7-c	Präzisierung	
			<p>Eine adäquate Überwachung muss differenzierter vorgehen, indem sie die Wahrscheinlichkeit, mit der ein finanzielles Eingreifen des IPS notwendig wird, berücksichtigt. Einzelne oder mehrere Risikopositionen werden also für das IPS erst dann relevant, wenn sich geschäftliche Entwicklungen abzeichnen, die zu einer krisenhaften Entwicklung des Instituts als Ganzem führen können. Dann ist die Eingriffsschwelle für das IPS gegenüber der einzelnen Bank eröffnet, abgestufte Maßnahmen fordern oder selbst ergreifen zu können; eine generelle oder pauschale Überwachung auf der Mikroebene einzelner Bankgeschäfte ist im Regelfall somit nicht erforderlich.</p>
Geeignete Datenfluss- und IT-Systeme	113-7-c ii)	Präzisierung	<p>Um die Risikolage einer IPS-Mitgliedsbank bewerten zu können, sind Detailinformationen über Einzelpositionen von Mitgliedsbanken in der Regel nicht erforderlich, insofern dürfen sich auch die IT-Systeme nicht an einem deartigen Anspruch ausrichten.</p> <p>Die Erfahrungen und guten Praktiken von etablierten IPS'en müssen Berücksichtigung finden. Das anerkannte IPS des BVR kann mit seiner Klassifizierung und deren Ermittlung auf adäquate und insofern geeignete</p>

			<p>Datenfluss- und IT-Systeme verweisen. Insofern halten wir hier eine Präzisierung für wünschenswert. Denn darüber hinaus gehende Systeme sind für ein anerkanntes IPS weder in der DGSD noch in der CRR gefordert und haben sich in der langjährigen Praxis eines anerkannten IPS auch nicht als erforderlich erwiesen.</p>
<p>Risikomanagement nach einheitlichen Standards und Methoden</p>	<p>113-7-c iii)</p>	<p>Präzisierung</p>	<p>Bei der Etablierung eines Risikomanagements ist es aus Sicht eines IPS wichtiger, angemessene und nicht zwingend "einheitliche" Standards für den Rahmen von Risikomanagementsystemen durch das Leitungsgremium des IPS festzulegen. Das Risikomanagement muss auf Ebene der einzelnen Bank angemessen erfolgen, der vom IPS vorzugebende Rahmen muss auch die Spezifika einzelner Banken umfassen können.</p> <p>Daher erscheint uns der Begriff der Einheitlichkeit hier zu weit zu gehen; wir bitten, dies durch "angemessen" oder "adäquat" zu ersetzen - oder aber auf die Formulierung gem. CRR zurück zu greifen, denn dort werden "einheitlich geregelte Systeme" gefordert - aber nicht "einheitliche".</p>
<p>Risikodefinition</p>	<p>113-7-c iv)</p>	<p>Streichung</p>	<p>Die Detailvorgabe der EZB geht an dieser Stelle über die Notwendigkeiten bei einem IPS hinaus. Zudem sehen weder DGSD noch CRR derartige Detailregelungen vor. Es ist nicht erforderlich, dass das IPS (oder gar die EZB) auf Micro-Management-Ebene in die Wahlrechte und -freiheiten der Banken eingreift, und um damit bspw. einheitliche Konfidenzniveaus oder Zeithorizonte vorzugeben. Die Konsistenz der Risikoeinschätzung zu einem Mitgliedsinstitut aus Sicht des IPS ist dennoch gewährleistet, u.a. indem adäquate Standards und Methoden für Risikomanagementsysteme vorgegeben werden (siehe unseren voranstehenden Kommentar). Gewisse Spielräume der Banken innerhalb eines IPS verhindern "Herdentrieb" und stärken somit die Stabilität des Gesamtsystems.</p> <p>Wir bitten daher um Streichung des Satzteils nach "... überwacht werden." - und zwar explizit auch, weil uns hierfür keine Rechtsgrundlage ersichtlich ist.</p>

			<p>Die in diesen Formulierungen zum Ausdruck kommende Sichtweise löst erhebliche Unklarheiten aus.</p> <p>Zweifelsohne muss das IPS für das Gesamtsystem eine regelmäßige Risikobewertung erstellen. Das IPS sollte hingegen dem einzelnen Institut ausschließlich seine eigene Risikobewertung kommunizieren. Die Gesamtrisikobewertung des IPS sollte hingegen nicht jedem einzelnen Mitgliedsinstitut kommuniziert werden; diese sehr sensitive Information sollte in den relevanten Gremien des IPS vorhanden sein und dort regelmäßig ausführlich präsentiert und diskutiert werden. Der Zusatznutzen einer aggregierten Gesamtrisikobewertung des IPS erscheint für jedes einzelne Mitgliedsinstitut mehr als begrenzt bzw. irrelevant für die risikobewußte Steuerung der einzelnen Bank.</p> <p>Daher wäre unter Punkt ii) der Satzteil hinter "...zusammengefasst sind." ersatzlos zu streichen. Der Blick in die CRR an dieser Stelle stützt unsere Sichtweise, denn dort wird in Art. 113 (7) d) von "den einzelnen Mitgliedern" besprochen, während die Transparenzpflichten des IPS in Buchstabe "e)" geregelt sind.</p>
Risikobewertung	113-7-d	Streichung	
Intrinsische Risikoexposition	113-7-d iii)	Präzisierung	Der Begriff sollte näher erläutert werden.
Konsolidierter Bericht	113-7-e	Präzisierung	<p>Da kein Rechnungslegungsstandard erwähnt ist, sollte aus unserer Sicht klargestellt werden, dass hier nicht internationale Standards wie bspw. IFRS verpflichtend erwartet werden. Die weit überwiegende Mehrheit der deutschen Genossenschaftsbanken und damit unsere IPS-Mitglieder bilanziert nach "Local GAAP" (=HGB); dies muss weiterhin möglich bleiben. Daher könnte man hinter "maßgeblichen Rechnungslegungsrahmen" noch ergänzen "(nationale oder internationaler Standard)".</p>



Periodizität der Prüfung	Präzisierung	Im Hearing bei der EZB am 31.03.2016 und in den begleitenden Pressedokumenten zu Beginn der öffentlichen Konsultation konnte der Eindruck entstehen, dass zwar bestehende Anerkennungen eines IPS nicht in Frage gestellt werden, aber auch eine laufende, ggfs. jährliche Überprüfung der bestehenden IPS'e von der EZB vorgenommen werde. Diese Aussage stünde im Widerspruch zu den Antworten der EZB zu Ziffer 3 der Q&A-Liste (siehe dazu auch unsere Anmerkungen auf S. 2 dieses Dokumentes). Hier bitten wir um Konkretisierung der Erwartungshaltung und des beabsichtigten Vorgehens.
Bitte auswählen		
