



EZB Konsultation IPS Stellungnahme

April 2016

Der **Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)**, der **Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV)**, der **Fachverband der Raiffeisenbanken (FVR)** und der **Österreichische Sparkassenverband (ÖSPV)** nehmen den grundsätzlichen Antritt der Europäischen Zentralbank zur Kenntnis, die Einheitlichkeit, Wirksamkeit und Transparenz bei der Prüfung von institutsbezogenen Sicherungssystemen (IPS gemäß Verordnung (EU) Nr. 575/2013) sicherzustellen. Dabei ist für uns von herausgehobener Bedeutung, dass dies durch die EZB erfolgt, ohne neue rechtliche Anforderungen festzulegen oder bestehende Regelungen zu verschärfen. Unter keinen Umständen darf diese Konsultation dazu führen, dass bestimmte Regelungen im Markt geändert werden, die sich als zweckmäßig und richtig erwiesen haben.

Bevor wir auf die Details des Konsultationstexts eingehen, sind einige grundsätzliche Anmerkungen voranzustellen, die unseres Erachtens zu den wesentlichen Aspekten eines IPS zählen, jedoch in der laufenden Diskussion bisher nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Generelle Anmerkungen

Bedeutung der institutsbezogenen Sicherungssysteme für Europa

50% der Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet nehmen an einem anerkannten und langjährig bewährten institutsbezogenem Sicherungssystem (IPS) teil. Deutsche und Österreichische Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenbanken sowie weitere genossenschaftlich organisierte Banken sind regionale Institute, die sich vornehmlich um private Einleger wie Klein-Sparer und die mittelständische Wirtschaft kümmern. Sie sammeln Kundengelder und investieren vor Ort in die regionale Wirtschaft, richten ihren Fokus auf die Kreditvergabe an Privatpersonen und Unternehmen. Sie sichern damit die friktionslose Kreditversorgung in ihrem Marktgebiet, Wachstum und Arbeitsplätze und legen als Nahversorger für Finanzdienstleistungen den wesentlichen Grundstein für ihr insbesondere regional orientiertes Geschäftsmodell. Sie leisten einen ganz wesentlichen Beitrag zur Finanzmarktstabilität, zur flächendeckenden Versorgung breitester Bevölkerungsschichten mit Finanzdienstleistungen und zur Finanzierung der Realwirtschaft. Die europäischen Institutionen erkennen diese essentielle Bedeutung für das europäische Umfeld an und unterstützen daher auch diese - in einem für kleine Banken regulatorisch sehr herausforderndem Basel III Umfeld – tätigen Institute.

Die Rolle eines IPS wirkt aber nicht nur nach außen in Richtung Kunden und Regulatoren, sondern in besonderem Maße auch nach innen zu den beteiligten Banken. Denn unsere IPS-Systeme haben ein umfassendes Frühwarnsystem für ihre Mitglieder etabliert. Die Früherkennung von potenziell kritischen Entwicklungen erfolgt systematisch und die Vermeidung von wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Mitgliedes wird so bestmöglich gewährleistet. Das gemeinsame Einstehen und die Verpflichtung zur sachlichen und

finanziellen Unterstützung zwischen den Mitgliedern im IPS sichern wiederum die Finanzmarktstabilität und die Geschäftsbasis der Kunden.

Die Umsetzung der in Basel III gesetzten Anforderungen stellt an kleinere Kreditinstitute eine Vielzahl von Herausforderungen. Während die Erfüllung der Basel III Vorgaben für die wenigen großen Institute und KI-Gruppen eine sehr viel weniger kritische Frage ist, bedeutet es auf der anderen Seite für die über 6.500 kleineren und mittleren Institute innerhalb der EU (ca. 5.000 im SSM-Raum) eine ganz erhebliche Belastung. Kleinere Institute leiden schon aufgrund der verhältnismäßig geringeren Ressourcen unter einer ausufernden Regulatorik und überbordenden Meldepflichten, die sich selten von denen der größeren Institute in Umfang und Komplexität unterscheiden. Schon um dem Grundsatz der Proportionalität entsprechend Rechnung zu tragen, sind die regulatorischen Anforderungen für kleine und mittlere Institute sowie Institute innerhalb eines IPS und die Intensität der laufenden Überwachung der in einem IPS zusammengeschlossenen Kreditinstitute oder des IPS selbst in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung für das Finanzsystem zu betrachten. Um die Erfüllung der Kriterien für diese kleineren Institute in einem angemessenen Rahmen zu ermöglichen, ist die explizite Ausgestaltung der Rahmenbedingungen speziell für IPS als eine Lösung durch den Gesetzgeber etabliert worden und als solche von zentraler Bedeutung. Sie dienen im Sinne eines ‚Level-Playing-Field‘ den kleineren und mittleren Instituten die ihnen größenbedingten Nachteile aus den Basel III Anforderungen (zumindest teilweise) auszugleichen. Wir verweisen hierbei auch auf die damit einhergehenden Vorteile für die Finanzstabilität, wie sie durch die EU Kommission bereits formuliert wurden.¹ Der Gesetzgeber erkennt diese Vorteile und trägt ihnen auch an anderer Stelle Rechnung. Als Beispiele seien hier die DGSD und die BRRD/SRM angeführt.

Kleineren Instituten kann somit ermöglicht werden, die umfangreichen regulatorischen Anforderungen besser zu bewältigen. Die Vielfalt der unterschiedlich ausgestalteten IPS und die Vielzahl der teilnehmenden Institute bezeugen diese Tatsache. Für diese Institute möchte die EZB offenbar ein einheitliches Rahmenwerk definieren. Wir wollen betonen, dass sich dieses neue Rahmenwerk jedenfalls am Level 1 Text zu orientieren hat und nicht über diesen hinausgehen darf. Dabei muss die Zielsetzung sein, auf unnötige Hürden bewusst zu verzichten und die Anforderungen auf das gesetzlich notwendige Mindestmaß einerseits und auf das risikobedingte Höchstmaß zu begrenzen.

In der Gesamtbetrachtung ermöglichen IPS so auch die Erreichung ganz zentraler Ziele der Aufsicht, solventere und liquidere Institute bei gleichzeitig reduzierten Risiken zu schaffen!

Detaillierte Anmerkungen zu „Einleitung“

Punkt 1:

Die Einheitlichkeit, Wirksamkeit und Transparenz, welche bei der Prüfung von IPS zur Anwendung kommen soll und der damit verbundene Leitfaden wird von unserer Seite begrüßt.

Im Sinne der Einheitlichkeit und Transparenz würden wir es begrüßen, wenn aufgrund der vielfachen Berührungspunkte zwischen DGS/ IPS (als Beispiele seien die Stresstests und

¹ European Commission services non-paper – Institutional Protection Schemes and the DGS and BRR Proposal, Brussels 24th September 2013.

der Fonds angeführt) der Leitfaden dazu konkret Stellung nehmen würde. Wenngleich die Einlagensicherung im Rahmen einer Richtlinie von den nationalen Gesetzgebern umzusetzen ist und dieser natürlich nicht vorgegriffen werden kann, sind doch die Grundsätze auf EU Ebene festgelegt worden und sollte daher der Umgang mit diesen Grundsätzen in Verbindung mit dem IPS hier transparent und einheitlich dargestellt werden.

Punkt 2:

Wie unter Punkt zwei richtig hervorgehoben, sind IPS und deren Ausgestaltung vielfältig und vielschichtig. Nicht nur können ihnen bedeutende und weniger bedeutende Institute angehören, sie finden ihren Ursprung auch in unterschiedlichen Sektoren. Die IPS unterstützen die Autonomie und Unabhängigkeit der einzelnen Mitglieder und den Bestand der Sektoren und leisten so wiederum einen ganz wesentlichen Beitrag zur Finanzmarktstabilität und zur Finanzierung der Realwirtschaft.

Sowohl die mit der Prüfung befasste Aufsichtsbehörde als auch der damit verbundene Leitfaden müssen daher diese Vielfalt berücksichtigen.

Punkt 4:

Wie oben angeführt, müssen die im Leitfaden festgelegten Vorgaben immer entsprechend des Erhalts der Vielfalt und im Lichte der Einzigartigkeit der verschiedenen IPS gelesen werden.

Punkt 6:

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. Eine IPS-Maßnahme ist eine Maßnahme des privaten Sektors. Die reine behördliche Bewilligung des IPS kann nicht dazu führen, dass auch IPS-Mittel als quasi-staatliche Mittel angesehen werden. Dies würde zur Konsequenz haben, dass bei jeglicher Finanzunterstützungen im Rahmen eines Institutssicherungssystems ein Beihilfeverfahren einzuleiten wäre.

Das IPS muss geeignete und einheitlich geregelte Systeme für die Überwachung und Einstufung von Risiken, mit entsprechender Möglichkeit zur Einflussnahme vorsehen. Ein vollständiger Überblick über die Risikosituation der einzelnen Mitglieder und das IPS insgesamt muss gewährleistet werden. Eine explizite Vorgabe, das IPS soll durch proaktive und rechtzeitige Maßnahmen zu jedem beliebigen Zeitpunkt und wie im Sinne der Art. 208 in Verbindung mit Art. 210 CRR gewährleisten, dass seine Mitglieder die aufsichtsrechtlichen Eigenmittelanforderungen dauerhaft einhalten, ist daher in diesem Zusammenhang überschießend.

Punkt 9 und 10:

Falls im Einzelfall jedoch Umstände vorliegen, die das Abweichen von diesen Vorgaben rechtfertigen, ist die EZB befugt, eine entsprechende Entscheidung zu treffen, sofern diese

klar und hinreichend begründet wird. Die Erwägungen, auf denen die Entscheidung über die Abweichung vom festgelegten Ansatz beruht, müssen darüber hinaus mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts übereinstimmen, insbesondere mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und des berechtigten Vertrauens der beaufsichtigten Institute.

Wir begrüßen das Abstellen auf den Vertrauensgrundsatz, weisen aber darauf hin, dass es durch den Konsultationsprozess nicht zu weiteren, über das gesetzliche Ausmaß hinausgehenden Anforderungen für IPS kommen darf. Insbesondere müssen Bestimmungen auf Level 1 eingehalten werden.

Detaillierte Anmerkungen zu „Vorgaben für die Prüfung nach Artikel 113 Absatz 7 CRR“

1) Artikel 113(7)(a) in Verbindung mit Art 113(6)(e) CRR

Eine Verknüpfung der Anforderungen aus Artikel 113(7)(a) mit denen des Art 7(1) CRR ist aus den Bedingungen des Art 113 nicht herzustellen. Nicht nur würde sich eine derartige Aufsichtspraxis als ein zusätzliches und erhebliches Erschwernis für die Etablierung eines IPS gerieren und auch sind die Bedingungen des Art 7(1) CRR vom Gesetzgeber nicht für eine unmittelbare Anwendung auf IPS gestaltet worden.

Eine derartige „Aufrüstung“ der Anforderungen von Art 113(7) CRR ist weit überschießend und daher abzulehnen bzw. aus den intendierten Prüfungsvorgaben entsprechend zu streichen.

2) Artikel 113(7)(b) CRR

Nach Art 113(7)(b) CRR hat die Haftungsvereinbarung eines IPS sicherzustellen, dass das IPS die von ihm zugesagte Unterstützung aus sofort verfügbaren Mitteln gewähren kann. Obgleich der Gesetzeswortlaut *per se* nicht auf einen Fonds referenziert, prüft nunmehr die EZB, ob ein *ex ante* Fonds geschaffen wurde. Klargestellt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass dieser *ex ante* Fonds ident mit dem Fonds der Einlagensicherungseinrichtung ist und sein kann, sofern IPS und Einlagensicherungseinrichtung zusammen fallen. Dies ergibt sich als logische Konsequenz aus der Tatsache, dass die Richtlinie (2014/49/EU) vorsieht, dass Einlagensicherungssysteme auch in der Form eines institutsbezogenen Sicherungssystems ausgestaltet sein können und der Gesetzgeber im Rahmen der Einlagensicherung die Möglichkeit der Heranziehung der verfügbaren Finanzmittel zur Verhinderung des Ausfalls eines Kreditinstituts vorsieht.

3) Art 113 (7) b iii)

Art 113 (7) b) sieht vor, dass eine dem Mitglied zugesagte Unterstützung aus sofort verfügbaren Mitteln zu gewähren ist.

Die Mitglieder verpflichten sich demnach im Rahmen des IPS bis zu ihrer regulatorischen Höchstgrenze eine gegenseitige Unterstützung zu leisten und Unterstützungsmaßnahmen entsprechend zu initiieren. Klargestellt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass die Unterstützung innerhalb des IPS nicht als Verpflichtung im Sinne des Art 208 iVm Art 210 CRR zu verstehen ist.

Darüber hinaus wird von der EZB angeführt, dass ein IPS eine Unterstützung für eines seiner Mitglieder nicht verweigern darf, wenn diese Weigerung zu einer Insolvenz des Mitgliedsinstituts führen würde.

Wir gehen davon aus, dass dieses Element nicht so ausgelegt werden kann, dass ein IPS unter allen Umständen Unterstützungsleistungen zur Verfügung zu stellen hat. Schließlich würde ein solche Unterstützungspflicht moral hazard und Trittbrettfahrer fördern und ein IPS

an sich in Frage stellen. Daher gehen wir davon aus, dass das IPS auch eine Unterstützung verweigern kann, wenn ein Mitgliedsinstitut nicht die Bedingungen/ Anforderungen eines IPS für Bereitstellung von Unterstützungsleistungen einhält, eindeutig erkennbar dolose Handlungen zu Lasten des IPS vorliegen.

Das IPS hat gemäß Leitfaden zu gewährleisten, dass die aufsichtsrechtlichen Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen der Mitgliedsinstitute eingehalten werden. Diese Gewährleistung ist überschießend und darf jedenfalls nicht derart ausgelegt werden, dass es zu einer Unterstützungsverpflichtung der anderen Mitgliedsinstitute kommt, bei einer reinen (kurzfristigen) Unterschreitung dieser Anforderungen. Wie bereits in den allgemeinen Ausführungen dargelegt, muss das IPS geeignete und einheitlich geregelte Systeme für die Überwachung und Einstufung von Risiken, mit entsprechender Möglichkeit zur Einflussnahme, vorsehen. Ein vollständiger Überblick über die Risikosituation der einzelnen Mitglieder und des IPS insgesamt muss sichergestellt werden, um in einem notwendigen Fall entsprechend Unterstützung zuschießen zu können. Dies impliziert das Monitoring eine Reihe von unterschiedlichen Indikatoren und darf nicht auf reine Eigenmittel und Liquiditätskennzahlen reduziert werden. Eine explizite Vorgabe, dass das IPS *gewährleisten* muss, dass aufsichtsrechtliche Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen der Mitgliedsinstitute eingehalten werden, ist daher nicht im Einklang mit Artikel 113 (7) lit. b.

4) 113 (7) b) vi) c)

In dieser Bestimmung wird die Mindestzielausstattung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln definiert, die auf Basis eines mittleren/schweren Stresstests berechnet werden. Die Bezeichnung „mittlerer/schwerer Stresstest“ ist irreführend. Es wäre klarzustellen, dass hier gemeint ist, dass die Quantifizierung der Mindestzielausstattung aufgrund eines mittleren oder schweren Stresstests erfolgt.

Der Grund liegt in dem Umstand, dass schwere Stresstests auf weniger wahrscheinlichen Szenarien aufbauen im Vergleich zu den Szenarien bei einem mittleren Stresstest. Je strenger der Stresstest ausfällt desto weniger wahrscheinlich ist das tatsächliche Eintrittsszenario. Es ist nicht ratsam jährlich einen kostenintensiven schweren Stresstest vorzuschreiben, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit hingegen gering ist. Im Ernstfall hat ein gut ausgestattetes IPS die finanziellen Möglichkeiten Unterstützungsleistungen anhand von Notfallplänen zu leisten.

In diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben ist, dass es nicht zielführend scheint, nur das ex-ante zur Verfügung stehende Volumen heranzuziehen, sondern es muss das gesamte im IPS zur Verfügung stehende Haftungsvolumen evaluiert werden. Denn gerade auch durch das ex-post Volumen werden Kapital- und Liquiditätsunterstützungen zur Verfügung gestellt. Eine Evaluierung, bezogen auf das ex-ante Vermögen allein, wäre irreführend und eine zu eingeschränkte Sicht auf das tatsächliche Haftungspotenzial.

5) Art 113 (7) c) ii)

Diese Bestimmung verlangt, dass geeignete Datenfluss- und IT-Systeme vorhanden sind. Diese Forderung ist nachvollziehbar; allerdings gehen wir davon aus, dass die EZB nicht um jeden Preis den Aufbau neuer Datenbanken und IT-Systeme verlangt. Vielmehr sollte darauf aufgebaut werden, dass auch bestehende und bewährte Systeme das Funktionieren eines IPS sicherstellen können.

6) Art 113 (7) c) iii)

Unter iii) dieses Abschnittes wird gefordert, dass das Leitungsgremium des IPS einheitliche Standards und Methoden für den Rahmen festlegen soll, der von den Mitgliedern des IPS beim Risikomanagement anzuwenden ist.

Derartig undifferenzierte Vorgaben sind nicht erforderlich und verursachen Rechtsunsicherheit. Sie sollten deshalb präzisiert werden.

Die EU-Regelungen zum aufsichtsrechtlichen Rahmen des Risikomanagements stellen teilweise auf das Leitungsorgan in Gänze ab (sog. monistisches System, siehe auch Erläuterung im Erwägungsgrund 56 der CRD IV). Die Verantwortung ist übergreifend in Art. 88 Abs. 1 a) CRD IV geregelt. Die Geschäftsleiter-Definition findet sich in Art. 3 Abs. 1 Nr. 9. Die nationale aufsichtsrechtliche Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgabe ist in Deutschland bspw. in den §§ 25a Abs. 1 und 25c KWG zu finden; auch hier wird in Bezug auf das Risikomanagement immer auf die Verantwortung der Geschäftsleitung des Instituts abgestellt.

Die entsprechenden Säule 2-Vorgaben, einschließlich etwaiger aufsichtlicher Maßnahmen/Sanktionen, beziehen sich somit immer bewusst auf das jeweilige Institut oder Gruppen im aufsichtsrechtlichen Sinne - nicht aber auf Verbände oder Sicherungssysteme. Hinzu kommt, dass mit den nationalen Säule-2-Vorgaben zum Risikomanagementprozess, etwa die Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Kreditinstitute (MaRisk) in Deutschland oder die Mindeststandards für das Kreditgeschäft (MS-K) in Österreich, bereits ausreichend definierte aufsichtsrechtliche Rahmen für die Institute vorgegeben sind. Auf eine zusätzliche Festlegung von Standards seitens des Sicherungssystems kann somit verzichtet werden. Ferner bestünde bei einer solchen Festlegung durch das IPS die Gefahr, dass sich haftungsrechtliche Probleme ergeben könnten (Stichwort "Hineinregieren" in die Risikopolitik).

Das Risikomanagement ist eine Kerntätigkeit von Instituten in der Verantwortung der Geschäftsleitung. Eine Festlegung von Standards und vor allem Methoden durch das IPS würde die Selbstständigkeit der IPS-Mitglieder bzw. den Verantwortungsbereich des Vorstands unzulässig einschränken.

7) Art 113 (7) c) iv)

Hier muss eine Präzisierung dahingehend erfolgen, dass unterschiedliche Modellierungen, unterschiedliche regulatorische Ansätze (AMA, Standardansatz, IRB) der Vorgabe bzgl. der einheitlich geregelten Systeme nicht widersprechen.

8) Art 113 (7) e)

Der jährliche Bericht mit der aggregierten Bilanz, der aggregierten Gewinn- und Verlustrechnung, dem Lagebericht und dem Risikobericht soll von einem externen Prüfer geprüft werden.

IPS sind zwar verpflichtet, eine aggregierte Bilanz etc. zu erstellen. Eine Pflicht, diese durch einen Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen, sieht die CRR jedoch nicht vor. Auch aus anderen Rechtsnormen ergibt sich keine derartige Pflicht.

Es besteht auch keine Notwendigkeit einer solchen Prüfung, da die benötigte aufsichtliche Sicherheit bereits durch die Prüfung der erweiterten Zusammenfassungsverrechnung (EZR) erlangt wird. Dabei bestätigt der externe Prüfer die Gleichwertigkeit der EZR zur

Konzernbilanzierung. Außerdem wird bestätigt, dass keine Doppelbelegung von Eigenmitteln erfolgt.

Die Anforderung der EZB geht über die gesetzlichen Vorgaben hinaus und erscheint daher überschießend; wir befürworten daher die Streichung.

9) Art 113 (7) h) ii)

Die Bedingung der überwiegenden Homogenität muss im Lichte einer Gesamtbetrachtung aller Mitglieder im System stattfinden. Einzelne Elemente sollten nicht in den Vordergrund gerückt werden (z.B. die unterschiedliche Größe der Mitglieder, wenn alle Mitglieder an ein Zentralinstitut angebunden sind und alle einheitlich geregelte Systeme verwenden, mit denen die Einstufung der Risikosituation gewährleistet werden kann).

Auch eine einheitliche Rechtsform kann bei der Prüfung des Vorliegens der Homogenität nicht herangezogen werden. Die Voraussetzung unter Art 113 (7) a) ist, dass ein Mitglied ein Institut, ein Finanzinstitut oder ein Anbieter von Nebendienstleistungen ist. Eine weitere Einschränkung sieht die CRR hierzu nicht vor.

10) Art 113 (7) h) iv)

Nach dieser Bestimmung basieren IPS-Sektoren häufig auf Kooperationen, d. h. Zentralinstitute und sonstige spezialisierte Institute des Netzwerks bieten anderen Mitgliedern des IPS Produkte und Dienstleistungen an. Bei der Prüfung der Homogenität der Geschäftsprofile berücksichtigt die EZB, inwieweit die Geschäftstätigkeiten der Mitglieder des IPS mit dessen Netzwerk verbunden sind (Produkte und Dienstleistungen für lokale Banken, Dienstleistungen für gemeinsame Kunden, Kapitalmarktaktivitäten etc.).

Wir verstehen diese Bestimmung so, dass Zentralinstitute weiterhin Bankgeschäfte über die von reinen Sektordienstleistungen hinaus erbringen können. Zentralinstitute sollten nicht zwingend nur auf Einheiten reduziert werden, die nur noch Produkte und Dienstleistungen für den Sektor bzw. das IPS erbringen dürfen.

11) Answer to question 3 - page 2 (Q & A document)

Die gesamte Konsultation soll grundsätzlich nur für Neuanträge gelten. Bereits genehmigte IPS sollen von den Vorschriften nicht betroffen sein.

Im letzten Satz der Antwort zur Frage 3 führt die EZB an, dass im Fall struktureller Veränderungen eines IPS oder bei Vorfällen, die möglicherweise Zweifel an der Erfüllung der Bedingungen der CRR aufkommen lassen, eine erneute Prüfung in Erwägung gezogen werden kann.

Für uns ist nicht klar, wann aus der Sicht der EZB solche strukturellen Veränderungen vorliegen. Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit bereits genehmigte IPS neuerlich bewertet werden? Hier bedarf es klarer Vorgaben.

Nach unserer Ansicht kommt es nur dann zu strukturellen Änderungen, wenn ein IPS in seinen Grundmanifesten massiv in Frage gestellt ist.