bankenverband

Säule-2-Proportionalität: Quo Vadis?

Spannungsfeld zwischen SREP 2.0 für direkt EZB-Beaufsichtigte einerseits, und für LSI-Kleinbanken andererseits

Impulsreferat zur KickOff-Veranstaltung: Forum „SREP für LSIs“

Dr. Thomas Hudetz / Gastreferent
(VakifBank International AG, Wien)

05.12.2017

Kontext und Relevanz I

bankenverband

- Das regulatorische Umfeld wird immer komplexer und stellt insbesondere Less Significant Institutions (LSI) vor immer größere Herausforderungen.

- Auch österreichische LSI‘s außerhalb der dezentralen Sektoren (also in der Regel: hier im Bankenverband vertreten) müssen sich in der komplexen regulatorischen Landschaft nachhaltig und risikoadäquat positionieren können; insbesondere muss versucht werden, Rechtsunsicherheit aus den Regularien für die Geschäftsleiter und Schlüsselfunktionen zu minimieren.

- Ein zentraler Punkt ist die ‚Operationalisierung‘ der Proportionalität im Rahmen der Säule 2 bzw. des SREP, insbesondere zur Parametrisierung von Säule-2-Methoden bzw. insgesamt der ICAAP/ILAAP-Methodologie - kurz gesagt: einfach aus Kostengründen, wodurch kleinere Banken natürlich nicht einmal ansatzweise ähnlich ausdifferenzierte Strukturen aufbauen können wie Großbanken, wenn sie langfristig am Markt bestehen wollen.

Kontext und Relevanz II

bankenverband

- Der Proportionalitätsgrundsatz wird insgesamt und in vieler Hinsicht immer mehr zu einem der relevantesten Themen für den österreichischen Bankensektor, und insbesondere für österreichische LSI außerhalb der dezentralen Sektoren.
  Auch wenn ein LSI Freigrenzen zu diversen Regularien überschreitet, die z.B. anhand der Bilanzsumme o.ä. bemessen sind, kann das natürlich nicht bedeuten, dass das allgemeine Proportionalitätsprinzip nicht zu berücksichtigen wäre.
- Wie ohnehin bestens bekannt: Das Prinzip der Proportionalität, insbesondere im Rahmen des Gesamtbank-Risikomanagements, ist auch in Österreich auf „High-Level"-Basis als Generalklausel gesetzlich verankert: siehe unter anderem §69 (2) BWG (FMA-Aufsichtspflicht) oder eben §39(2) BWG, in Verbindung mit der KI-RMV.
- Kreditinstitute bzw. deren Geschäftsleiter sind in diesem allgemeinen Rahmen gesetzlich sogar dazu *verpflichtet*, bei der „Erfassung, Beurteilung, Steuerung, Überwachung und Begrenzung der bankgeschäftlichen und bankbetrieblichen Risiken gemäß § 39 (2) BWG […] auf *die Art, den Umfang und die Komplexität der betriebenen Bankgeschäfte Rücksicht zu nehmen"* (vgl. insbes. §3 (1) KI-RMV).
  Diese Formulierung kann natürlich nicht nur als Bürde für die Institute mit höheren Umfang-/Komplexitäts-Graden gelten, sondern auch als Entlastung anderenfalls.

Kontext und Relevanz III

bankenverband

- Proportionalität kann aber im allgemeinen nicht auf der Ebene der Gesamtbank, sondern nur unterschieden z.B. nach Prüfgebiet im Fall einer Vor-Ort-Prüfung, oder z.B. nach Risikoarten (i.S. der KI-RMV und vieler anderer Aufsichtsdokumente), „nach Art, Umfang und Komplexität der betriebenen Bankgeschäfte“ adäquat sein.

Kurzer Historischer Rückblick (ein wenig: „die gute alte ICAAP-Zeit vor der Finanzkrise“)

- Zum ICAAP des Basel-II-Rahmens (bzw., aus heutiger Sicht: zum SREP *1.0*) war für die österreichischen Banken der ICAAP-Leitfaden von FMA und OeNB (2006) eine, für damalige Gegebenheiten sehr detaillierte und hilfreiche „Richtschnur“. Durch die OeNB-Publkation der „Ergänzenden Ausführungen“ aus 2012 wurde dies noch an damals laufende Basel-III-Entwicklungen heran geführt. Ähnlich war auch das deutsche BaFin-„Leitplankenpapier“ zur Risikotragfähigkeit v. Ende 2011 zu sehen.
- Es besteht nach unserer Einschätzung - trotz aller europäischen Regularien zu SREP bzw. ICAAP/ILAAP aus den letzten Jahren – auch noch heutzutage, zumindest für wenig komplexe Banken, in Säule 2 *in gewissem Rahmen* Methoden-Wahlfreiheit. - Ohne eine Sektororganisation (oder eine EU-Mutterbank) im Hintergrund kann eine einzelne Bank nur unscharf und mit großer Rechtsunsicherheit behaftet beurteilen, was hier als angemessen im Sinne der regulatorischen Vorgaben einzuschätzen ist.

Kontext und Relevanz IV

bankenverband

- In diesem Zusammenhang relevante Auszüge aus den früheren "Guidelines on the Application of the Supervisory Review Process under Pillar 2" des CEBS (2006) - der Vorläufer-Leitlinien der nun gültigen „EBA Guidelines on common procedures and methodologies for the SREP"*, die seit Anf. 2016 in Kraft sind (eben im historischen Rückblick, aber zu diesem Thema auch nach 10 Jahren noch unvermindert aktuell):
- "*For example, a small noncomplex institution would not be expected to have a sophisticated ICAAP, and its supervisor should not necessarily subject it to an intense and comprehensive dialogue.*"
- Oder an anderer Stelle: "*Proportionality: It is important to note that the notion of proportionality, which is laid down both in the recitals and the provisions of the CRD, applies to all guidance contained in this paper.*
  This means that guidance for both institutions and supervisors will be applied in a proportionate manner to reflect the nature, scale and complexity of the activities of the institutions. Given the wide range of institutions to which CRD applies, and the need to apply these guidelines flexibly and proportionately, supervisors will be open to explanations from institutions as to how differing approaches would still meet the aims of the guidelines, i.e. there is no 'one size which fits all' approach"

*) diese, für unser Thema nat. zentrale EBA-Leitlinie wird hier auf Folienseite 13 unten im aktuellen Kontext genannt

Aktuelles Mengengerüst der LSI in Österreich

bankenverband

- Anzahl der LSI als konzessionierte österr. Banken insgesamt (Anf. Dez. 2017, lt. FMA-Unternehmensdatenbank, gefiltert „in Österr. lizensierte Banken“): insgesamt **538 LSI**; davon mit Sektor-Zugehörigkeit zu, bzw. Mitglieder von:
- Raiffeisensektor – **415**
- Sparkassensektor – **46**
- Hypobanken-Sektor – **11**
- **Bankenverbands-Mitglieder – 49** (und zusätzlich: „andere“ LSI, die aktuell keine BV-Mitglieder s., aber sicher keinem Sektor zuzuordnen wären – **17**)
- im Vergleich: Anzahl direkt EZB-beaufsichtigter österr. **SI**-Banken (*solo,* d.h. Töchter/Verbundbanken in jew. KI-/Haftungsgruppen zugezählt) aktuell: **35** Davon 11 Bankenverbands-Mitglieder (bzw. die 4 übergeordn. KI-Gruppen: Unicredit Bank Austria – als 1 von 4 Tochterbanken* in Österr. von **SI**‘s im Euroraum, bzw. SSM – BAWAG P.S.K., Sberbank Europe, VTB Bank Austria)

*) weitere SI-Töchter : Deutsche Bank Österreich, FCA Bank (Crèdit Agricole-Gruppe), Santander Consumer Bank

(Angaben zur LSI-Klassifikation ohne Gewähr: wurden vom Referenten selbst auf Basis FMA-Institutsliste erstellt…)

Aktuelles Mengengerüst der LSI im Euro-Raum

bankenverband

- Anzahl der Einzelbank-LSI im Euro-Raum (per Ende 2016) ist **3.267**, davon:
- **ca. 53%** in Deutschland
- **>16%** in Österreich **!**
- … und JE-2016 noch ca. **15%** in Italien (vorbehaltlich Genossenschaftssektor-Fusionsbestrebungen in Italien 2017 - wird 15% LSI-Anteil w.o. deutl. reduzieren)
- also zus. Deutschl., Österr., Italien **> 84%** der o.a. LSI-Gesamtzahl (JE-2016).

(Quelle: „LSI supervision within the SSM“, EZB, Nov. 2017)

- Praxis-Auswirkung davon auf SSM-Beaufsichtigung insbes. in Österreich ist, verglichen mit anderen EU-MS‘n: nationale Aufsichtsanforderungen für LSI betreffen *hohe Anzahl tw. kleiner* Einzelbanken *solo*, wogegen in vielen MS, aufgrund dort ausgeprägter Konsolidierungs- bzw. Filialnetz-Strukturen, die EZB *nur mittelbar* die kleineren, untergeordneten Einheiten beaufsichtigt.

Aktuelle EZB-Strategie: SREP 2.0 f. alle LSI i. SSM (I)

bankenverband

- Aktuelle EZB-Planungen und Entwicklungen zu harmonisiertem SREP f. LSI:

Originalzitat aus ganz aktuellem EZB-Strategiedokument „LSI supervision within the SSM“, Nov. 2017

> **Of these projects, the SREP is one of the most crucial for the harmonisation of supervisory processes.** The ECB, in cooperation with NCAs, has developed a SREP methodology for LSIs, which is based on that for significant institutions, but embeds features that allow for proportionality and flexibility in the scope of the application. Once fully developed, the common methodology for the LSI SREP shall be adequately implemented by the NCAs, as direct supervisors, to decide capital, liquidity and other supervisory measures. This project is still ongoing: in March 2016, a key milestone was achieved with the release of a first version for specific parts of the RAS: business model analysis, internal governance and risk management, risk to capital and risk to liquidity and funding. Another milestone was achieved in May 2017 with the release of the first preliminary version for the test of the SREP methodology for LSIs in 2017. The complete SREP methodology for LSIs is planned to be implemented by NCAs from 2018 onwards and by 2020, at the latest, following a staggered approach.

Immerhin ist der Begriff „Proportionality“ an dieser Stelle und einigen anderen im selben Abschnitt zu finden (rel. kurzer Report mit 18 Seiten). - Insgesamt ist aber nur wenig Flexibilität der nationalen Aufsichten bei dieser Umsetzung des SREP für LSI erkennbar: die beiden genannten EZB-Vorgaben für die NCA‘s von März `16 sowie Mai `17 (RAS = Risk Assessment Standards; bzw. Feld-Tests der SREP-Methoden für LSI‘s noch f. 2017) haben, nach bish. Informationen sehr verbindlichen Charakter – siehe auch Folienseite 10 unten, noch aus 2016.

Aktuelle EZB-Strategie: SREP 2.0 f. alle LSI i. SSM (II)

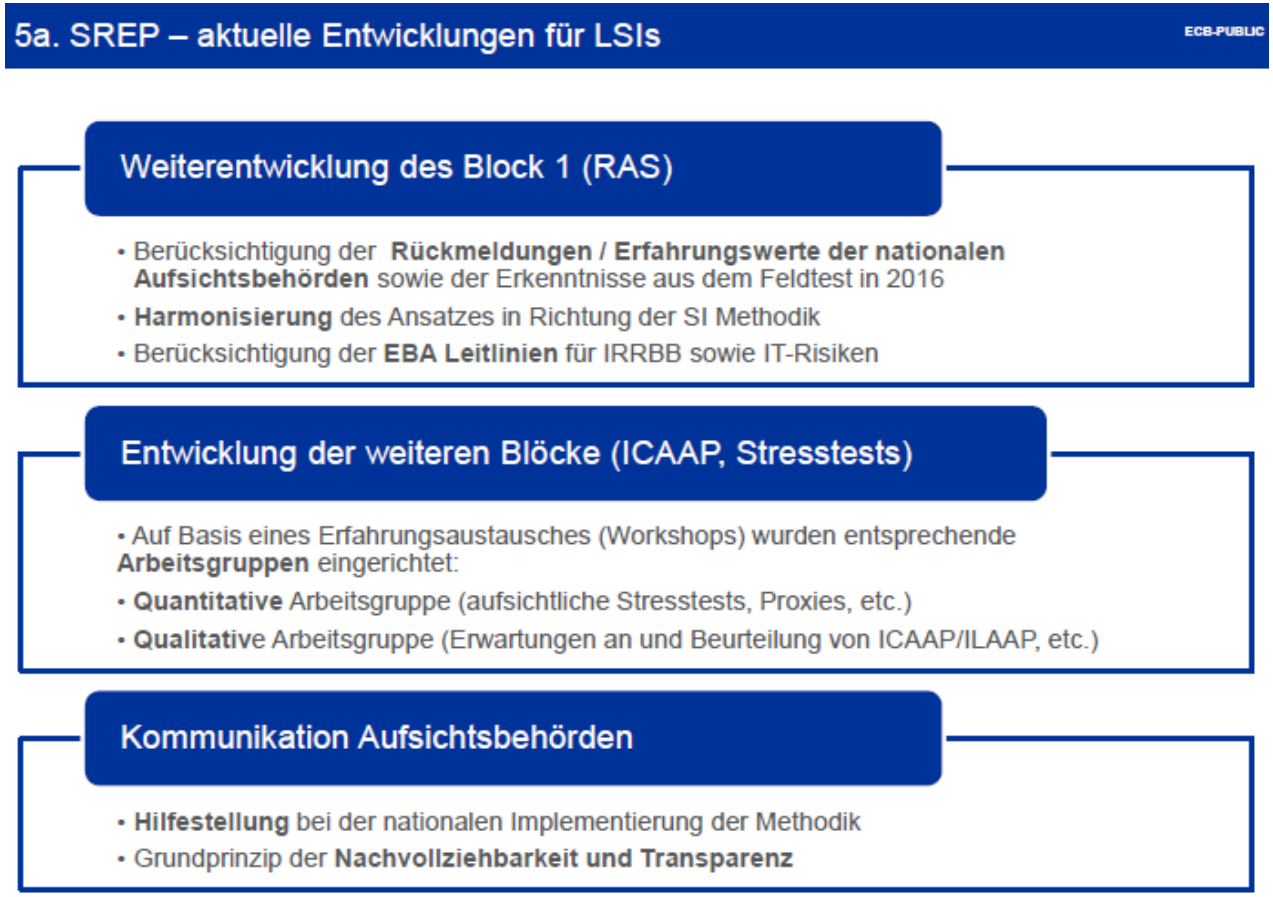
bankenverband

- Aus öffentlich verfügbarer Präs. von J. Vesala, *bis Ende Okt. `17*: DirectorGeneral, Micro-Prud. Supervision III (= Indirekte LSI-Aufsicht), 26. April 2017 in Salzburg – Folienkopie 1 (v. 3):

Aktuelle EZB-Strategie: SREP 2.0 f. alle LSI i. SSM (III)

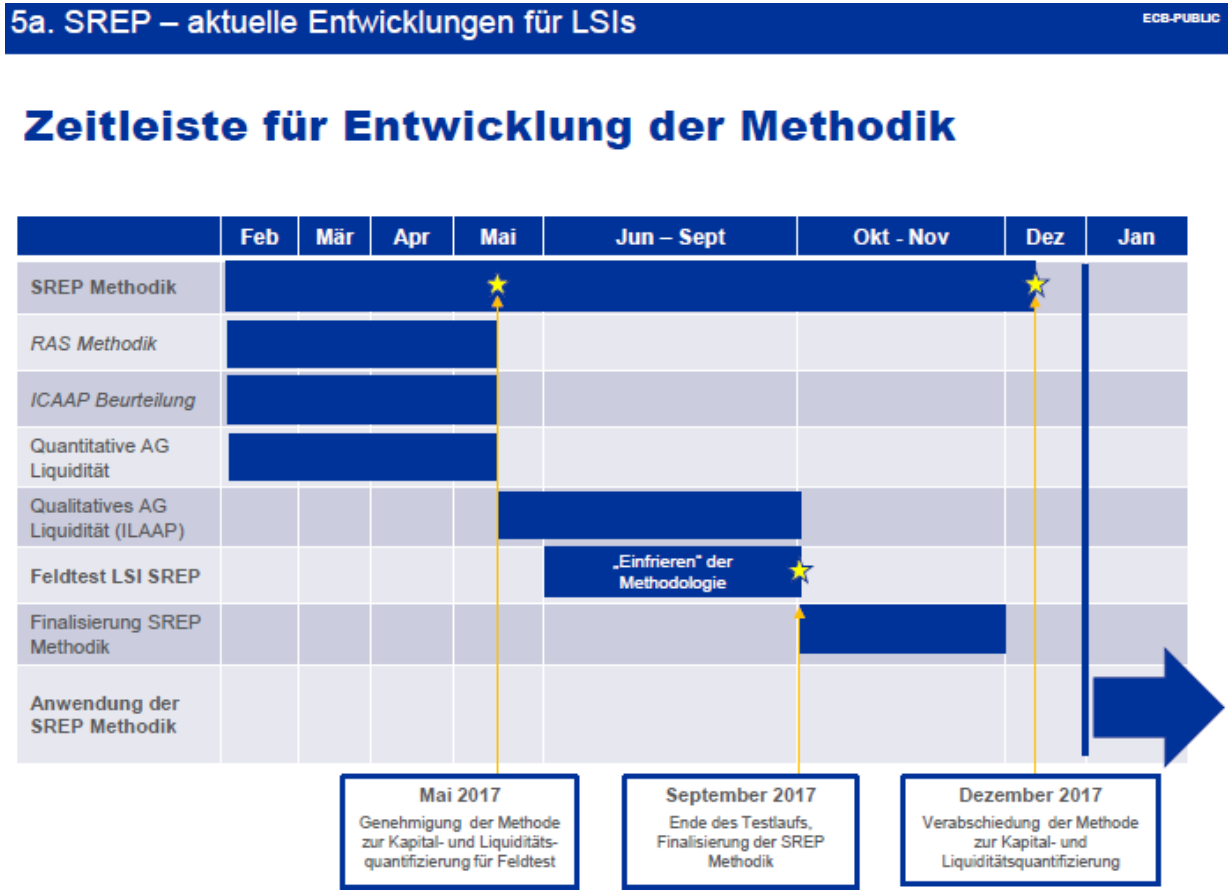
bankenverband

- Aus öffentlich verfügbarer Präs. von J. Vesala, *bis Ende Okt. `17*: DirectorGeneral, Micro-Prud. Supervision III (= Indirekte LSI-Aufsicht), 26. April 2017 in Salzburg – Folienkopie 2 (v. 3):



Aktuelle EZB-Strategie: SREP 2.0 f. alle LSI i. SSM (IV)

- Aus öffentlich verfügbarer Präs. von J. Vesala, *bis Ende Okt. `17*: DirectorGeneral, Micro-Prud. Supervision III (= Indirekte LSI-Aufsicht), 26. April 2017 in Salzburg – Folienkopie 3 (v. 3):



Rückblick: vorangegangene EZB-Dokumente zu LSI's, bzw. SREP-Weiterentwicklung zunächst für SI's – bisher, 2016/17

bankenverband

- *Guideline of the ECB / Recommendation of the ECB on the exercise of options and discretions available in Union law by national competent authorities in relation to* ***less significant institutions*** (ECB/2017/9), v. 04.04. 2017: "nichts SREP-Relevantes"

- Brief von D. Nouy (Chair of ECB Supervisory Board) an die **SI**'s, 20.02.2017, Betreff: *Mehrjahresplan für die SSM-Leitfäden zum ICAAP und zum ILAAP* →
- 2 Konsultationsversionen der SSM-Leitfäden zum ICAAP und ILAAP, damals mit Konsultationsfrist Ende Mai 2017 – Anfang 2018 kommt zweite Konsultationsrunde mit 2. Versionen auf Basis ersten SI-Feedbacks, sowie der SREP-Erfahrungen 2017

dieser Brief v. Februar `17 (ca. 30 Seiten) verwies zurück auf die, ebenso als Schreiben erfolgte Veröffentlichung ‚EZB-Erwartungen an ICAAP/ILAAP', ca. 1 Jahr davor (25 S.):

- Brief von D. Nouy an die **SI**'s, 08.01.2016, Betreff: *Supervisory expectations on ICAAP and ILAAP and harmonised information collection on ICAAP and ILAAP* – hatte jedenfalls damals Anfang 2016 wohl noch ausschließlich auf SI's abgezielt.

EZB-SREP 2.0 *für SI*'s: „über die EBA-GL's hinausgehend" - schon 2016 mit Leitlinien ‚EZB-Erwartungen an ICAAP/ILAAP'

bankenverband

- Rückblick auf die EZB-Weiterentwicklung seit Beginn 2016, zu SREP für **SI**:

EBA Guidelines on ICAAP and ILAAP information collected for SREP purposes

- Konsultationspapier vom 11. Dezember 2015
- Finales Papier vom 3. November 2016
- Gültig ab 1. Jänner 2017

ECB supervisory expectations on ICAAP and ILAAP and harmonised information collected on ICAAP and ILAAP

- Ergangen im Jänner 2016
- Konkretisierung der EBA Guidelines durch EZB
- Spezifizierung durch quantitatives Template und zusätzliche qualitative Anforderungen (Reader's Manual, Capital Adequacy Statement)

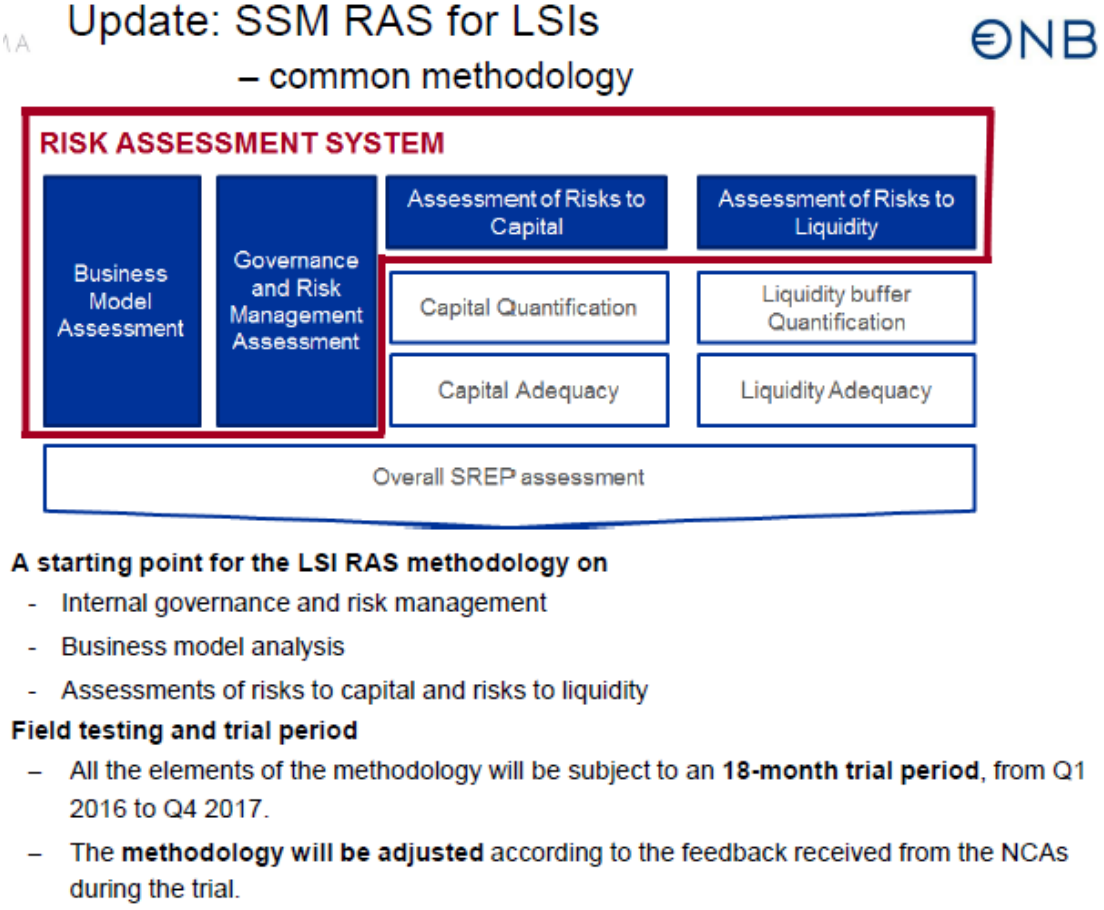
… und diese EZB-Leitlinien von Jänner 2016 bezogen sich auch auf die Veröffentlichung (schon Ende 2014) der „EBA Guidelines on common procedures and methodologies for the SREP", die in dieser Version Anfang 2016 in Kraft traten – natürlich ebenso für **LSI's**

(Quelle der obigen Darstellung: G. Eperjesi / Banco do Brasil, aus einer Seminarversansatltung, März 2017)

EZB-Weiterentwicklung zu SREP für LSI begann parallel zu Leitlinien ‚EZB-Erwartungen an ICAAP/ILAAP', seit 2015/16

bankenverband

- Rückblick auf die EZB-Weiterentwicklung seit Beginn 2016 zu SREP für **LSI**:



(Quelle der Darstellung: OeNB/FMA, April 2016, Bankenverbands-Präsentation „SREP für LSI's")

EZB- *und* EBA-Institutsklassifikation der LSI im Hinblick auf SREP-‚*Proportionalität*' – zunächst nur: *Full-SREP-Frequenz*

bankenverband

- SREP für **LSI** – Umsetzung in Österreich: Proportionalität im SREP-**Prozess**

Kategorie	Monitoring Schlüssel-indikatoren	umfassendes SREP Verfahren	Update SREP-Bewerung
HP LSI	vierteljährlich	jährlich	Jährlich
MP LSI	vierteljährlich	alle 2 Jahre	Jährlich
LP LSI	vierteljährlich	alle 3 Jahre	Jährlich

- HP / MP / LP = High / Medium / Low Priority: nach einigen Kriterien festgesetzt *(?)*
- „Proportionalität" im SREP-Prozess beschränkt sich auf 1/2/3-jährige Periode des umfassenden SREP-Verfahrens = „Full-SREP" – ist **für alle LSI** in Österreich der Fall
- *Proportionalität in der SREP-Methodik:* so gen. „Alternativer SREP" (=standardisiert) für kleinere *Sektorinstitute*; Voraussetzungen: Zentralinstitut u. Liquiditätsverbund, nur für **LP**-LSI (→ BS < 1 Mrd.), homogenes Geschäftsmodell, sonst „unauffällig"…
- *FMA informiert Revisionsverband über Ergebnis;* bei TSCR-"Problem": ggf. Full-SREP

OeNB-publizierte Ergebnisse des SREP (für SI und LSI), und insbes. der Vor-Ort-Prüfungen d. OeNB bei LSI, aus 2016

bankenverband

Ergebnisse des SREP in Österreich im Jahr 2016

Wesentliche Treiber für Kapitalaufschläge bzw. qualitative Maßnahmen wie beispielsweise die Anordnung von Vor-Ort-Prüfungen oder zusätzliche Berichtspflichten waren:

- *ineffiziente Geschäftsmodelle und die sinkende Ertragslage*
- *die geringere Kreditqualität in bestimmten Märkten wie z. B. in CESEE*
- *Mängel in der IT-Infrastruktur und in der Datenqualität*
- *Defizite bei der Messung von Risiken mit Risikomodellen*
- *Schwachstellen im Risikomanagement wie z. B. unzureichende Ressourcen, verbesserungswürdige Prozesse, Dokumentationen und Notfallpläne*
- *andere institutsspezifische Risiken wie spezielle Kreditrisiken, Kreditrisikokonzentrationen, Risiken, die aus dem Geschäftsmodell erwachsen, Rechtsrisiken, Beteiligungsrisiken, etc.*

Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfungen im engeren Sinn bei den weniger bedeutenden Kreditinstituten

Insgesamt führten die Vor-Ort-Prüfungen bei LSI zu 416 Feststellungen, welche in Prüfberichten dokumentiert und der FMA zur Kenntnis gebracht wurden. Rund 12 % davon stellen ein sehr hohes bzw. hohes Risiko für die geprüften Banken dar. Von besonderer Bedeutung im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen bei LSI ist die Äußerung eines Verdachtes auf Gesetzesverletzung, insbesondere des § 39 BWG, in welchem die Sorgfaltspflichten der Geschäftsleiter geregelt sind. Bei insgesamt 7 Prüfungen wurde der Verdacht auf Normverletzungen bei gleichzeitigem Vorliegen von mit hohem oder sehr hohem Risiko verbundenen Feststellungen geäußert. Diese wurden hinsichtlich ihrer weiteren Bearbeitung durch die FMA als besonders prioritär eingestuft.

(zitiert aus: „Die OeNB als integraler Teil der Bankenaufsicht“, OeNB-Eigenverlag, von Ende September 2017)

EBA hat nächste Runde im „SREP-Konsultations-Karussell“ schon wieder eingeläutet: 3 neue GL-CP‘s v. Ende Okt. `17

bankenverband

- Draft Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the SREP and supervisory stress testing (CP/2017/18): stellt bereits die “Novellierung” der Anfang 2016 in Kraft getretenen SREP-Guidelines dar (siehe Foliens. 9, unten), enthält einige weitere Verschärfungen, insbes. SREP-Anforderungen an bankinterne Stresstests (vgl. n. Punkt) und SREP-Verwendung von aufsichtlichen Stresstests – bis Ende Jänner 2018 in Konsultation, geplant: ab Anf. 2019 anzuwenden, auch für LSI !

- Draft Guidelines on institution’s stress testing (CP/2017/17): stellt die nochmalige Konsultation einer Neufassung der *ersten CP-Fassung* zum selben Thema von Ende 2015 dar – damals wäre gepl. gewesen, bis Mitte 2016 die finale GL zu publizieren. Enthält weitere Verschärfungen: z.B. Reverse Stresstesting, aber auch Ansätze für Proportionalität (betr. Umfang, Art und Häufigkeit der Stresstests) bei LSI - soll ab ca. Mitte 2018 anzuwenden sein, auch für LSI ! Allein das stellt *enormen Aufw*. dar.
- Draft Guidelines on the management of interest rate risk arising from non-trading book activities (CP/2017/19): stellt bereits die “Novellierung” der Anfang 2016 in Kraft getretenen IRRBB-Guidelines (2015/08) dar, worin teilweise bereits die BCBS-Standards zum Bankbuch-Zinsrisiko für die EU umges. werden – „erst“ ab Anf. 2019.

(insgesamt: „EBA Pillar 2 Roadmap“, von April 2017 → enthält nochm. Updates für 2019, nach CRD/CRR-Review)

EBA und EZB gehen - in meiner persönlichen Einschätzung - tats. in Richtung „regulatorischer Overkill“ für LSI in EU/SSM …

… hier ist aber ohnehin „nur“ der regulatorische Gesamtrahmen für den SREP unser Thema, ohne die weiteren aktuellen (Proportionalitäts-)Themen auch nur zu tangieren:

- BWG-Novelle ‚Aufsichtsreform‘ (seit 10.11.2017): Ausschüsse erst ab 5 statt 1 Mrd., Auslagerungsregelungen, kein eigener Leiter Risikomanagement für Kleinbanken, Prozess nach OeNB-Vor-Ort-Prüfungen, Auskunftsbescheide, Innenrevisionspflicht, (u.a., nicht direkt für Bank selbst rel.) → keine Inhalte tats. zur SREP-Proportionalität
- CRR-/CRD-Review seit Nov. 2016 der EU-Komm.: aus erster Reviewfassung, und aus seitheriger Diskussion dazu…→ jeweils Elemente der Proportionalität enthalten …
- Deutsches Positionspapier („Non-Paper“) dazu aus Juni 2017: SREP nur „am Rande“ (so gen. „Small Banking Box“-Ansatz - 3 Bankengruppen, etwa wie: LP/MP-LSI / SI).
- ein „großer Wurf in Österreich“ - wie aus fallweisen FMA-Pressemeldungen seit der Aufsichtskonferenz 2016 und noch Anfang 2017 zu hoffen gewesen wäre, wonach ein ausdrückliches „Proportionalitätskonzept“ für österr. LSI‘s in Ausarbeitung wäre - für Nicht-Sektor-Banken *v.a. im Bankenverband* nun wieder in weite Ferne gerückt

(Scherzhaft ausgedrückt: sozusagen ein gewisser „Fata-Morgana-Effekt“, den hier kleinere AT-Banken erleiden…)

Danke für Ihr aktives Interesse an dem Thema!
Diese KickOff-Veranstaltung sollte BV-Forum dazu anstoßen…

- **Resümee:** für mich persönlich, als relativ erfahrenen Leiter IKS/Strat. Gesamtbank-Risikomanagement einer, EU-seitig ‚Stand-Alone'-Kleinbank (zwar mit Drittstaat-Mutterkonzern - der zu EU-Aufsichtsnormen nicht hilfreich wäre) stellt sich immer drängender die **Frage: wie soll ich mit den vorh. (Zeit/Personal-)Ressourcen** all das lesen / realitätsbezogen verstehen, u. v.a. auch aufsichtstauglich umsetzen können ?
- „Hase-und-Igel-Situation" (wie im bek. Märchen): hat man schwierige Etappe soweit geschafft, drängt Aufsicht schon mit weiteren/anderen/kurzfristigen Anforderungen
- *SREP-**Proportionalität, quo vadis?*** Ist der „regulatorische Overkill" unausweichlich – oder lässt er sich in Österreich/Deutschl. als „LSI-Dominanzstaaten" noch abfedern ?

(*u. nur als Fußnote: ein Risikomanager sollte sich **auch** um das Tagesgeschäft, **nicht nur** um die Aufsicht kümmern…*)

Dr. Thomas Hudetz, Head of Strategic Risk Management and Risk Controlling,

VakifBank International AG
Prinz-Eugen-Straße 8-10, 1040 Wien
+43-(0)1-5123520 – 541 DW
thomas.hudetz@vakifbank-ag.at