

# ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V. BERLIN • BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E. V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBANDE. V. BERLIN-BONN • VERBAND DEUTSCHER HYPOTHEKENBANKEN E. V. BERLIN

Comments of the  
Zentraler Kreditausschuss<sup>1</sup>  
on the Call to CEBS for Comments on the 3rd consultation paper concerning the Application of the  
Supervisory Review Process under Pillar 2

- Published by the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) on May, 24<sup>th</sup> 2004 -

---

<sup>1</sup> The ZKA is the joint committee operated by the central associations of the German banking industry. These associations are the *Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)*, for the cooperative banks, the *Bundesverband deutscher Banken (BdB)*, for the private commercial banks, the *Bundesverband Öffentlicher Banken (VÖB)*, for the public-sector banks, the *Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)*, for the savings banks financial group, and the *Verband deutscher Hypothekenbanken (VdH)*, for the mortgage banks. Collectively, they represent more than 2,500 banks.

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die frühzeitige Übersendung des 3. Konsultationspapiers von CEBS zur Durchführung des bankaufsichtlichen Überprüfungsverfahrens (Säule 2). Der eingeräumten Gelegenheit zur Stellungnahme kommen wir gerne nach.

Nach der grundsätzlichen Verabschiedung von Basel II wird die Diskussion über die Umsetzung künftig mehr als bisher in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken. Dabei besteht die Herausforderung darin, Säule 2 so auszugestalten, dass den Instituten und der Aufsicht einerseits ein verlässlicher Rahmen vorgegeben wird, um ein europäisches Level-playing-field zu schaffen, andererseits aber ausreichende Handlungsspielräume gewährleistet werden.

Im einzelnen haben wir folgende grundsätzliche Anmerkungen:

### **1. Berücksichtigung aller materiellen Risiken**

Das Baseler Papier führt zum ersten Grundprinzip, dem bankinternen Kapital-Allokationsprozess in den Ziffern 732 bis 742 aus, dass „all material risks ...“ berücksichtigt werden sollen. Ausdrücklich genannt werden die Kreditrisiken, operationellen Risiken, Marktrisiken, Zinsänderungsrisiken im Bankbuch sowie die Liquiditätsrisiken. Darüber hinaus ist in Ziffer 742 zu „other risks“ ausgeführt, dass für diese, insbesondere für Reputations- und strategische Risiken, noch keine adäquaten Messmethoden bestehen, vielmehr der Baseler Ausschuss von den Instituten die Entwicklung solcher Methoden zum Management der verschiedenen Aspekte dieser Risiken erwartet.

Im Gegensatz dazu betont das 3. Konsultationspapier von CEBS an mehreren Stellen einerseits zwar richtigerweise die Notwendigkeit, „alle wesentlichen“ Risiken (so z. B. Textziffer 22, 2. Unterpunkt) zu erfassen, bezieht aber ausdrücklich andere Risiken, wie Reputations- und strategische Risiken (gleiche Textziffer, ICAAP VIII a) sowie Anhang B) und sogar darüber hinaus an anderen Stellen weitere, im Baseler Papier nicht genannte Risiken als von den Banken zu berücksichtigende mit ein. Zu nennen sind hier beispielsweise sonstige Risiken des konsolidierten Konzerns und hier insbesondere beim Outsourcing bspw. Informations- und Kommunikationstechnik-Risiken (SREP III b)).

Diese deutliche Ausweitung der zu berücksichtigenden Risiken führt zu einem dazu, dass die Banken grundsätzlich jedes denkbare Risiko bei ihrem internen Kapital-Allokationsprozess angemessen berücksichtigen müssen und zum anderen die angemessene Berücksichtigung solcher Risi-

ken unabhängig von der jeweiligen Sinnhaftigkeit bei **allen** Kreditinstituten von den Bankaufsehern zu überprüfen und einzuschätzen ist. Während die geforderte Berücksichtigung aller Risiken auf Institutsebene einen unter Risikogesichtspunkten nicht vertretbaren Aufwand für den Aufbau entsprechender Systeme bedingt, kann die Einschätzung dieser Risiken durch den Bankaufseher in der Folge verschiedene bankaufsichtliche Maßnahmen nach sich ziehen, wie bspw. die Vorgabe, für diese Risiken zusätzliches Eigenkapital vorzuhalten.

Zur Vermeidung von Überinterpretationen und Abweichungen sprechen wir uns daher mit Nachdruck dafür aus, das Prinzip der Erfassung aller materiellen Risiken konsequent im gesamten Dokument umzusetzen. Dies gilt sowohl für die Frage, ob ein Risiko an sich als bedeutend, d.h. als materiell gewertet werden muss als auch für die Frage, ob die potentiellen Konsequenzen aus der Realisierung dieses Risikos im Verhältnis zu Art und Umfang der Geschäfte des Kreditinstitutes materiell sind.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass das Konsultationspapier in Textziffer 19 der wesentlichen Erwägungen als Zielsetzung formuliert, den Aufwand für die Kreditinstitute zu minimieren. Diesem Ziel sollte in der Umsetzung Rechnung getragen werden.

## **2. Individuelle Eigenkapitalzuschläge nur als „ultima ratio“ des aufsichtlichen Maßnahmenkataloges**

Wir gehen weiterhin davon aus, dass die wesentlichen Risiken im Kreditgeschäft durch die Eigenkapitalanforderungen der Säule 1 grundsätzlich angemessen erfasst und ausreichend hinterlegt werden. Vor diesem Hintergrund sind wir der Auffassung, dass in Tz. 16 die Vermutung einer ausreichenden und risikoangemessenen Eigenkapitalhinterlegung gelten sollte. In diesem Zusammenhang sollte auch in Tz. 18 Satz 1 klargestellt werden, dass die Eigenkapitalanforderungen nach Säule 1 als weiterhin grundsätzlich ausreichende Mindeststandards für die aufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen betrachtet werden.

Die derzeitigen Formulierungen des CEBS-Konsultationspapiers legen die Vermutung nah, dass die Einhaltung der Eigenkapitalanforderungen nach Säule 1 nur für wenige Institute unter Risikogesichtspunkten als ausreichend angesehen wird. So formuliert beispielsweise ICAAP X c) i) „the pillar 1 approach may, in fact, be appropriate for some less sophisticated institutions, although they would have to take an active role in justifying this, including consideration of forward-looking elements.“ Diese Formulierung impliziert u.E. eine Verkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses, nach dem das Eigenkapital nach Säule 1 als grds. ausreichend angesehen wird und individuelle Eigenkapitalzuschläge im Rahmen der Säule 2 nur ultima ratio eines aufsichtlichen

Maßnahmenkataloges sind. Die Einhaltung der Anforderungen der Säule 1 wäre bei dieser Sichtweise reduziert auf ein keinesfalls ausreichendes Indiz zur Einhaltung der Anforderungen aus Säule 2. Wir sind der Auffassung, dass das Konsultationspapier das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen Säule 1 und Säule 2 deutlich hervorheben und die Qualität der individuellen Eigenkapitalzuschläge als ultima ratio der aufsichtlichen Sanktionsmaßnahmen nach Säule 2 betonen sollte. So nennt auch Tz. 759 des Baseler Papiers die Verpflichtung, zusätzliches Eigenkapital aufzunehmen, als letzte von mehreren Eingriffsmöglichkeiten. Wir betrachten dies als ein Stufenverhältnis der aufsichtlichen Eingriffsmöglichkeiten, an deren Ende individuelle Eigenkapitalzuschläge stehen. Soweit die Institute die aus Säule 1 erwachsenden Anforderungen korrekt einhalten, gehen wir im übrigen davon aus, dass Maßnahmen der Aufsichtsinstanzen zur Minimierung von Risiken und erhöhte Anforderungen an die Eigenkapitalhinterlegung nach Säule 2 nur für solche Risiken eingefordert werden können, die nicht von Säule 1 abgedeckt sind.

### **3. Balance zwischen aufsichtlichen Überprüfungsprozess (SREP) und Entscheidungen des Bankinstitutes**

Die Beziehung zwischen Aufsicht und Bank im Rahmen des SREP wurde zu Recht und wiederholt als „Dialog“ bezeichnet. Im Gegensatz dazu entsteht jedoch im CEBS-Konsultationspapier an verschiedenen Stellen der Eindruck, dass Entscheidungen, die den Bankgeschäftsleitungen vorbehalten sind, durch das Ermessen der Aufsicht ersetzt werden können. Tz. 746 des Baseler Papiers führt jedoch zutreffend aus: „Der Schwerpunkt der Überprüfung sollte auf der Qualität des Risikomanagements und der Kontrollen der Bank liegen und nicht dazu führen, dass die Aufsichtsinstanzen die Rolle des Bankmanagements übernehmen“. Wir regen an, dass CEBS diesen Aspekt in die SREP Principles oder in das SREP ‚summary‘ übernimmt.

### **4. Zum SRP bei international tätigen Konzernen**

Das Papier enthält keinerlei Ausführungen, wie der SRP bei Konzernen mit Tochterinstituten in anderen EU-Mitgliedsstaaten und/oder außereuropäischen Ländern durchgeführt wird und welche Kompetenzen die jeweiligen Aufseher wahrnehmen sollen bzw. werden. Um Wettbewerbsverzerrung und unnötige Kosten für die international tätigen Institute zu vermeiden, muss sichergestellt sein, dass Institute mit im Ausland ansässigen nachgeordneten Unternehmen nicht mit unterschiedlichen, widersprüchlichen oder sich sogar ausschließenden Anforderungen konfrontiert werden. Wir gehen davon aus, dass CEBS zu dieser Frage ein gesondertes Konsultationspapier veröffentlicht.

## **5. Outsourcing**

Das Konsultationspapier sieht im Abschnitt "ICAAP High Level Principles" auch Regelungen zum Outsourcing vor. Darin wird, unter besonderer Hervorhebung von weniger hoch entwickelten Instituten, u.a. ausgeführt, dass Anforderungen an ein Outsourcing auf nationaler bzw. europäischer Ebene normiert werden können, dabei das individuelle Risikoprofil jedes Instituts zu berücksichtigen ist und die Verantwortlichkeiten der Geschäftsleitung im Fall des Outsourcings unberührt bleiben. Nach unserer Auffassung werden damit zum einen lediglich Outsourcing-Anforderungen, die sowohl bereits auf nationaler Ebene bestehen, als auch im CEBS-Konsultationspapier zum Outsourcing enthalten sind, wiederholt. Zum anderen halten wir die intendierte unterschiedliche Behandlung von Instituten bei der Auslagerung von Teilen des ICAAP für systemfremd. Für die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Outsourcing-Maßnahme kann im Regelfall die Größe oder Entwicklung eines Instituts kein entscheidender Faktor sein. Insbesondere bei kleineren Instituten oder im Verbund organisierten Gruppen kann eine Auslagerung durchaus sinnvoll sein. Wir regen deshalb an, die im Konsultationspapier enthaltenen Regelungen zum Outsourcing zu streichen und vielmehr allein auf die bestehenden nationalen bzw. vor der Verabschiedung stehenden europäischen Regelungen seitens der CEBS abzustellen.

## **6. Unterscheidung „management body“ und „senior management**

An mehreren Stellen des Konsultationspapiers wird der Begriff „management body and senior management“ verwendet (vgl. z.B. im gesamten Kapitel „4. The Internal Capital Assessment Process“). Angesichts der Strukturen bei deutschen Kreditinstituten mit überwiegend einem Vorstand einerseits und Verwaltungsrat bzw. Aufsichtsrat andererseits stellt sich die Frage, ob mit „senior management“ der Vorstand und mit „management body“ der Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat gemeint sind. Sollte dies intendiert sein weisen wir darauf hin, dass nach nationalem Recht in Deutschland der Aufsichts- / Verwaltungsrat keine Entscheidungskompetenzen als Geschäftsleitung hat und allenfalls die grundsätzlichen Vorgaben für die Geschäftspolitik und damit die Risikobereitschaft des betr. Institutes beschließt. Wir regen eine Klarstellung parallel zur Fußnote 61 des Baseler Konsultationspapiers an.

## **7. Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften**

### 7.1 Konsultationspapier

- a) In Tz. 11, Satz 3, sollte nach „... to determine appropriate prudential measures“ „when necessary“ eingefügt werden um klarzustellen, dass eine Festlegung aufsichtlicher Maßnahmen nur bei Bedarf als Option erfolgt.
- b) Tz. 16 beinhaltet für größere und komplexere Kreditinstitute das Erfordernis, Stresstests und Szenarien zu entwickeln, mit deren Hilfe sie die Sensibilität des Kapitalbedarfs gegenüber externen Faktoren einschätzen müssen. Wir gehen davon aus, dass die durch Basel vorgegebenen Stresstests (z.B. Tz. 434ff, 764, 775) den Anforderungen der Säule 2 vollumfänglich genügen und keine darüber hinausgehenden Stresstests erforderlich sind.
- c) Tz. 18 Satz 1 betont die Einstufung der Eigenkapitalanforderungen nach Säule 1 als Mindeststandards für die aufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen. Es sollte klargestellt werden, dass die Einhaltung dieser Mindeststandards als grundsätzlich ausreichend angesehen wird, um den Anforderungen an eine risikogerechte Berücksichtigung zu genügen. Darüber hinaus sollte die Betonung der Risikosteuerungsprozesse im letzten Satz zur Erfüllung der Anforderungen aus Säule 2 gerade im Vergleich zur Möglichkeit der individuellen Eigenkapitalzuschläge deutlicher hervorgehoben werden. Auf die obigen Ausführungen unter 2. wird verwiesen.

### 7.2 High Level Principles des ICAAP

- a) Wir weisen darauf hin, dass die von den Instituten jährlich durchzuführende Überprüfung des ICAAP oftmals bereits im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen stattfindet. In ICAAP VI a) sollte daher klargestellt werden, dass eine jährliche Überprüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung den Anforderungen nach einer regelmäßigen Überprüfung durch die Institute genügt.
- b) ICAAP VIII a) verlangt die Berücksichtigung aller Risiken. Wir sind der Auffassung, dass der ICAAP auf die Berücksichtigung aller wesentlichen Risiken beschränkt werden sollte. Die unter ICAAP VIII a) ii. erfassten Risiken sind nach unserer Auffassung bereits durch ICAAP VIII a) i. ausreichend abgebildet. Darüber hinaus wird die unter ICAAP VIII a) iv. intendierte Erfassung von Risikofaktoren, die außerhalb des Kredit-

institutes liegen, von uns abgelehnt. Beide Teilziffern sollten ersatzlos gestrichen werden. Auf unsere obigen Ausführungen unter 1. und 2. wird verwiesen.

- c) Tz. VIII g) verlangt implizit eine umfassende Aggregation aller Risiken durch die Institute. Wir weisen zum einen darauf hin, dass eine Aggregation nur solcher Risiken ange-dacht werden kann, die materiell und quantifizierbar sind. Darüber hinaus geben wir zu bedenken, dass die überwiegende Mehrheit der Kreditinstitute derzeit nicht in der Lage ist, eine sinnvolle Aggregation von Risiken durchzuführen. Wir sind daher der Auffas-sung, dass die Aggregation der wesentlichen Risiken als Ziel einer künftigen Instituts-steuerung formuliert werden sollte.
- d) ICAAP VIII f) sieht die Berücksichtigung von Restrisiken im Ansatz zur Kreditrisiko-minderung vor. Aus unserer Sicht werden die genannten Risiken bereits durch entspre-chende Hair Cuts und eine sehr konservative Anrechnung der Sicherheiten im Rahmen der Kreditrisikominderungstechniken in Säule 1 ausreichend berücksichtigt. Die Teilzif-fer sollte daher gestrichen werden.
- e) Hinsichtlich der u.a. in ICAAP IX c) niedergelegten Verpflichtung zur Durchführung von Stresstests wird auf unsere obige Ausführung 7.1 b verwiesen. Im übrigen sind wir der Auffassung, dass eine Verpflichtung der Institute u.a. zur Analyse der Auswirkun-gen neuer gesetzlicher Vorschriften und Maßnahmen der Wettbewerber zu weitgehend ist und daher gestrichen werden sollte.
- f) Hinsichtlich der Formulierungen in ICAAP X c), i) verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen.
- g) Nach ICAAP XI a) Satz 2 soll das Kreditinstitut in der Lage sein, u.a. Ähnlichkeiten zwischen seinem ICAAP und den aufsichtlichen Anforderungen zur Zufriedenheit der Aufsichtsinstanz zu erläutern. Wir sind der Auffassung, dass in dem dargestellten Fall, in dem der ICAAP die aufsichtlichen Anforderungen erfüllt, kein Erläuterungsbedarf durch die Institute besteht. Konsequenterweise wird auch im SREP unter V c) nur eine Erläuterungspflicht bei bestehenden Unterschieden verlangt. Wir regen daher an, die Erläuterungspflicht für Ähnlichkeiten im ICAAP XI a) Satz 2 ersatzlos zu streichen.
- h) ICAAP XI b) legt es der Aufsicht nahe, Kreditinstitute zu ermutigen, weiter gehende Offenlegungen vorzunehmen und ihren ICAAP mit dem ihrer Wettbewerber zu verglei-chen. Angesichts der Tatsache, dass die Institute in einem scharfen Wettbewerb zuein-

ander stehen und die konkrete Ausgestaltung des ICAAP eine hohe Wettbewerbsrelevanz aufweist, lehnen wir diese Tz. mit Nachdruck ab. Grosse Teile des ICAAP sollten auf einen bilateralen Austausch zwischen Bank und Aufsicht beschränkt bleiben.

### 7.3 High Level Principles des SREP

- a) Hinsichtlich der in SREP III b) geforderten Berücksichtigung der sonstigen Risiken wird auf unsere obigen Ausführungen verwiesen.
- b) Hinsichtlich möglicher Stresstests nach SREP IV e) wird auf die Ausführungen unter 7.1 b) verwiesen.
- c) Der unter Tz. VIII b) dargestellte Maßnahmenkatalog enthält unter (iv) und insbesondere unter (v) Maßnahmen, die einen erheblichen Eingriff in die Geschäftspolitik der Institute bedeuten würden. Wir sind der Auffassung, dass Eingriffe in Geschäftsbereiche, die der Entscheidung durch die Geschäftsleitung vorbehalten sind, nicht mehr vom Grundgedanken des supervisory review process getragen wären. Wir halten daher eine Streichung von (iv) und (v) für sinnvoll. Zu den Maßnahmen (i) bis (iii) wird auf unsere obigen Ausführungen zu 2. verwiesen und angeregt, die Reihenfolge der dargestellten Maßnahmen entsprechend der Reihenfolge in Tz. 759 des Basler Papiers zu ändern, d.h. die Möglichkeit der individuellen Eigenmittelzuschläge an das Ende des möglichen Maßnahmenkataloges zu setzen, um ein klares Stufenverhältnis zum Ausdruck zu bringen.
- d) Aus gleichem Grund sollte in SREP VIII d) die Formulierung „at least“ im Zusammenhang mit individuellen Eigenkapitalanforderungen durch „only“ ersetzt werden.
- e) Die Formulierung von SREP VIII e) sollte den Charakter der individuellen Eigenkapitalanforderungen als aufsichtliche ultima ratio deutlich hervorheben. Auf die obigen Ausführungen wird verwiesen.
- f) SREP X verlangt eine formelle aufsichtliche Bewertung in mindestens jährlichen Abständen. Wir sind der Auffassung, dass die Frequenz der aufsichtlichen Bewertung ebenfalls vom systemischen Risikogehalt, der Art und der Größe des Kreditinstitutes abhängen sollte. Es ist aus unserer Sicht konsequent, die Prüfungsfrequenz unter den grundsätzlich richtigen Vorbehalt der doppelten Proportionalität zu stellen.

8. Anhang B

Die Berücksichtigung aller dort aufgeführten Risiken im Rahmen des bankinternen und aufsichtlichen Eigenkapital-Allokationsprozesses ist aus den oben genannten Gründen viel zu weitgehend.

Klaus Schlee

Mit freundlichen Grüßen

Für den

ZENTRALEN KREDITAUSSCHUSS

Deutscher Sparkassen- und Giroverband