

Sonderbericht

**Der Einheitliche
Aufsichtsmechanismus –
Guter Auftakt, doch
bedarf es weiterer
Verbesserungen**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6225-7	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/50170	QJ-AB-16-029-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-6182-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/342551	QJ-AB-16-029-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6196-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/56982	QJ-AB-16-029-DE-E

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Abbildung 4 muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

Bei den in diesem Bericht aus Unterlagen anderer Einrichtungen (z. B. BIZ und IWF) zitierten Textstellen handelt es sich nicht notwendigerweise um von diesen Einrichtungen erstellte offizielle Übersetzungen.

Sonderbericht

**Der Einheitliche
Aufsichtsmechanismus –
Guter Auftakt, doch
bedarf es weiterer
Verbesserungen**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Dieser Bericht wurde von der Prüfungskammer IV – mit dem Schwerpunkt auf den Bereichen „Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft“ – unter Vorsitz von Herrn Baudilio Tomé Muguruza, Mitglied des Rechnungshofs, erstellt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Neven Mates, Mitglied des Hofes. Herr Mates wurde unterstützt von George Karakatsanis, Kabinettschef, Marko Mrkalj, Attaché, Zacharias Kolias, Direktor, sowie Mirko Gottmann, Aufgabenleiter. Zum Prüferteam gehörten Boyd Anderson (abgeordneter Sachverständiger), Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern und Giorgos Tsikkos, Prüfer. Thomas Everett leistete redaktionelle Unterstützung.



Von links nach rechts: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Kolias, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern

Ziffer

Abkürzungen

I - XV **Zusammenfassung**

1 - 12 **Einleitung**

6 - 12 **Gründung der Europäischen Bankenunion**

13 - 19 **Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik**

19 **Schwierigkeiten bei der Erlangung von Prüfungsnachweisen**

20 - 77 **Governance**

21 - 27 **Eine komplexe Organisationsstruktur wurde aufgebaut**

25 Der Einstellungsprozess der EZB für den SSM war angesichts der zeitlichen Beschränkungen wirksam, ...

26 - 27 ... hängt jedoch in hohem Maße von den Ressourcen der NCAs ab

28 - 39 **Die institutionellen Einrichtungen wurden gemäß den Anforderungen geschaffen, unterstützt durch ein kompliziertes Beschlussfassungsverfahren**

32 - 35 Die Beschlussfassung ist ein komplexes Verfahren, mit Informationsaustausch auf zahlreichen Ebenen und umfassender Beteiligung des Sekretariats des Aufsichtsgremiums

36 - 37 Das Aufsichtsgremium muss eine Vielzahl an Beschlüssen fassen ...

38 - 39 ... mit Folgewirkungen für die Arbeit des Lenkungsausschusses

40 - 52 **Der Grundsatz der Trennung zwischen Geldpolitik und Aufsichtstätigkeit wird angewendet, allerdings bestehen Risiken hinsichtlich der Wahrnehmung der Unabhängigkeit**

42 - 46 Es könnte mehr getan werden, um die Risiken infolge der gemeinsamen Nutzung von Diensten zu bewerten

47 - 52 Der organisatorische und finanzielle Aufbau des SSM birgt zusätzliche Risiken für die Unabhängigkeit der geldpolitischen Funktion und der Aufsichtsfunktion

- 53 - 57 **Für mit dem SSM befasste Führungskräfte und Mitarbeiter gelten Ethik-Verfahren und Verhaltenskodizes**
- 53 - 57 Es wurde ein „Ethik-Rahmen für den SSM“ geschaffen, doch die NCAs unterliegen weiterhin nationalen Rechtsvorschriften und haben einen großen Ermessensspielraum bei der Festlegung ihrer eigenen Vorschriften
- 58 - 77 **Interne Revision: ein innovativer Ansatz auf der Grundlage eines umfassenden Prüfungsplans, doch die Umsetzung wird durch Probleme bei der Ressourcenzuweisung und Planung behindert**
- 62 - 65 Ressourcenzuteilung durch die D-IA: Obwohl der Personalbedarf klar quantifiziert wurde, war der Personalbestand letztendlich unzureichend
- 66 - 69 Die Planung basiert auf einem umfassenden „Audit Universe“, allerdings werden bewährte Verfahren nicht immer berücksichtigt
- 70 - 77 Die Methoden zur Risikobewertung sind zwar im Allgemeinen angemessen, dennoch mangelt es an Sicherungsmaßnahmen, um zu gewährleisten, dass Bereiche mit hohem und mittlerem Risiko vollständig und zum richtigen Zeitpunkt geprüft werden
- 78 - 103 **Regelungen zur Rechenschaftspflicht**
- 82 - 84 **i) Die Funktionen und Zuständigkeiten des SSM als Ganzes sind in den entsprechenden Rechtsvorschriften klar definiert und öffentlich einsehbar**
- 85 - 87 **ii) Der Prüfungsauftrag des Hofes ist im Vertrag über die Arbeitsweise der EU niedergelegt**
- 88 - 97 **iii) Ein formeller Kriterienkatalog für die Leistungsmessung, um Sicherheit zu erlangen, dass die SSM-Ziele erreicht werden, wurde noch nicht entwickelt**
- 98 - 99 **iv) Die demokratische Kontrolle über die Aufsicht durch das Parlament unterliegt erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Vertraulichkeit**
- 100 - 103 **v) Es gibt Feedback-Regelungen, diese umfassen jedoch noch keine allgemeinen Befragungen von Finanzinstituten**
- 104 - 149 **Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung**
- 106 - 125 **Planungen und Schätzungen zum Gesamtbedarf an Aufsichtsressourcen, Ressourcenzuteilung und Personalausstattung**
- 107 - 110 Bei den anfänglichen Schätzungen des Gesamtpersonalbedarfs für den SSM wurde ein einfacher Ansatz zugrunde gelegt, ...
- 111 - 112 ... allerdings wurde dabei die wachsende Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit Aufsichtstätigkeiten nicht in vollem Umfang vorausgesehen
- 113 - 119 Die Cluster-Methodik sollte die anfängliche Zuweisung von Personal für die JSTs vereinfachen, sollte jedoch aktualisiert werden
- 120 - 121 Die Ressourcen der EZB werden entsprechend ihrer Cluster-Methodik zugewiesen
- 122 - 125 Die Politik zur Ernennung der Koordinatoren soll die Harmonisierung fördern, wird jedoch nicht immer befolgt

- 126 - 137 **Zusammenarbeit der EZB mit und Abhängigkeit der EZB von den NCAs**
- 126 - 128 Die JSTs sind in hohem Maße auf NCA-Mitarbeiter angewiesen, doch die EZB hat wenig Kontrolle über NCA-Ressourcen
- 129 Das Personal der JSTs besteht noch immer im Wesentlichen aus Staatsangehörigen der Herkunftsland-NCAs, ...
- 130 - 137 ... während einige Personalstände von NCAs die Erwartungen der EZB hinsichtlich der Personalausstattung der JSTs nicht erfüllen
- 138 - 149 **Aufbau, Berichtswege und Schulungssystem der JSTs**
- 138 - 139 Multinationale Teams erleichtern den Austausch von Erkenntnissen und bewährten Verfahren, ...
- 140 ... doch kollidierende Berichtswege, ...
- 141 ... mangelnde Klarheit bei Kommunikationsabläufen und Aufgabenverteilung ...
- 142 ... sowie Unterschiede bezüglich der Verwendung und Einstufung der Querschnittsfunktionen der NCAs könnten zu einem unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen führen
- 143 - 147 Das Fehlen verbindlicher Leistungsbeurteilungen von NCA-Mitarbeitern der JSTs könnte Probleme im Hinblick auf Anreize und Leistung mit sich bringen
- 148 - 149 Der SSM umfasst weder ein integriertes Schulungsprogramm noch ein Zertifizierungsprogramm für Aufsichtspersonal
- 150 - 183 **Aufsicht vor Ort**
- 150 - 152 **Die Vorkehrungen für die Aufsicht vor Ort sind kohärent und umfassend**
- 153 - 170 **Bei der Personalausstattung, Planung und Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen sind Schwächen zutage getreten**
- 153 - 158 Geringe Einbindung der EZB bei Vor-Ort-Prüfungen
- 159 - 164 Die Planung ist detailliert und komplex
- 165 - 170 Im IT-Bereich sind Verbesserungen notwendig
- 171 - 175 **Die EZB plant konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen und Fähigkeiten von Prüfern und Prüfungsleitern**

176 - 183 **Eine klare Berichterstattungsstruktur, der es jedoch an Detailgenauigkeit mangelt und die durch langwierige Verfahren beeinträchtigt werden könnte**

176 - 177 Das Berichtswesen der EZB ist gut strukturiert

178 - 182 Die Vorschriften für die Weiterleitung der Feststellungen sind jedoch unvollständig

183 Der Zeitrahmen für die Erstellung von Berichten ist lang

184 - 197 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

185 - 187 **Governance**

188 - 189 **Rechenschaftspflicht**

190 - 194 **Gemeinsame Aufsichtsteams**

195 - 197 **Vor-Ort-Prüfungen**

Anhang I – Der Prüfungsansatz im Überblick

Anhang II – Beschränkungen beim Informationszugang

Anhang III – Beschlussfassungsverfahren

Anhang IV – Haushaltsverfahren der EZB

Anhang V – Die Prüfung der Bankenaufsicht in ausgewählten nationalen Rechtsräumen

Anhang VI – Empfehlungen des IWF zu Transparenz und Rechenschaftspflicht bei den Aufsichtsaufgaben der EZB

Anhang VII – Der Umfang der Überprüfung durch die Kommission gemäß Artikel 32 der SSM-Verordnung

Anhang VIII – Befragung der nationalen zuständigen Behörden und beaufsichtigten Institute

Anhang IX – Wesentliche Bestimmungen zur Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament

Anhang X – Struktur des Berichterstattungsverfahrens für die Vor-Ort-Prüfung

Antwort der EZB

- AEUV:** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- BCBS:** *Basel Committee on Banking Supervision* (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)
- BIZ:** Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
- BUCOM:** *European Central Bank Budget Committee* (Haushaltsausschuss der Europäischen Zentralbank)
- COI:** *Centralised on-site inspection division* (Abteilung für zentrale Vor-Ort-Prüfungen der EZB)
- EBA:** Europäische Bankenaufsichtsbehörde
- ESFS:** *European System of Financial Supervision* (Europäisches Finanzaufsichtssystem)
- ESZB:** Europäisches System der Zentralbanken
- EZB:** Europäische Zentralbank
- FAQs:** *Frequently asked questions* (Häufig gestellte Fragen)
- FDIC:** *Federal Deposit Insurance Corporation* (Einlagensicherungsfonds der US-Banken)
- GAO:** *Government Accountability Office* (US-Rechnungshof)
- GD MS:** *Directorate-General for Micro-Prudential Supervision* (Generaldirektion Mikroprudenzielle Aufsicht)
- IAC:** *Internal Auditors Committee* (Ausschuss der internen Revisoren)
- IMAS:** Informationsmanagementsystem
- IWF:** Internationaler Währungsfonds
- JST:** *Joint supervisory team* (gemeinsames Aufsichtsteam)
- MEL:** *Minimum engagement level* (Mindestmaß an Aufsichtstätigkeit)
- NCA:** *National Competent Authority* (nationale zuständige Behörde)
- n. z.:** nicht zutreffend/nicht beantwortet
- NZB:** Nationale Zentralbank
- ORKB:** Oberste Rechnungskontrollbehörde
- RAS:** *Risk Assessment System* (Risikobewertungssystem)

SEP: *Supervisory Examination Programme* (aufsichtliches Prüfungsprogramm)

SQA: *Supervisory Quality Assurance* (Abteilung für Aufsichtliche Qualitätssicherung)

SREP: *Supervisory Review and Evaluation Process* (aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess)

SSM: *Single Supervisory Mechanism* (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus)

VZÄ: Vollzeitäquivalent

WWU: Wirtschafts- und Währungsunion

Was ist der SSM?

I

Die weltweite Finanzkrise 2008 hat in vielen europäischen Volkswirtschaften zu ernsthaften Störungen geführt. Die Folgewirkung für den Bankensektor bestand nach Jahren der Deregulierung und steigenden Risikobereitschaft darin, dass viele Kreditinstitute auf rückläufigen Märkten eine übermäßig hohe Risikoexponierung aufwiesen und gezwungen waren, beim Staat um finanzielle Unterstützung zu ersuchen. Die staatlichen Rettungsprogramme trugen jedoch zwangsläufig zu einer höheren öffentlichen Verschuldung bei, führten zu einem Rückgang der Investitionen und des Wachstums und erhöhten den Druck auf die Banken im Hinblick auf ihre Zahlungsfähigkeit.

II

Zur besseren Vermeidung künftiger Krisen und zur Stärkung des Vertrauens in den Bankensektor war es notwendig, den Teufelskreis von übermäßiger Risikobereitschaft und staatlichen Rettungsmaßnahmen zu durchbrechen. Im Jahr 2012 kündigten die Staats- und Regierungschefs der EU im Bemühen um eine dauerhafte Lösung für das Euro-Währungsgebiet die gemeinsame Regulierung der Banken im Rahmen einer Europäischen Bankenunion an.

III

Die wesentlichen Säulen der Bankenunion sollten die zentrale Aufsicht über Banken des Euro-Währungsgebiets, ein Mechanismus zur Abwicklung zahlungsunfähiger Banken zu möglichst geringen Kosten für den Steuerzahler und die Wirtschaft sowie ein harmonisiertes System der Einlagensicherung bilden. Der erste Schritt – die zentrale Bankenaufsicht – führte zur Einrichtung eines Einheitlichen Aufsichtsmechanismus („Single Supervisory Mechanism“ – SSM) im Jahr 2014, auf den ein großer Teil der Aufsichtstätigkeit übergehen sollte, die zuvor von nationalen Behörden wahrgenommen wurde. Der SSM wurde der Europäischen Zentralbank unterstellt, wobei jedoch die teilnehmenden Mitgliedstaaten ebenfalls eng eingebunden sind.

Worum geht es im vorliegenden Bericht?

IV

Der Hof hat den Auftrag, die Effizienz der Verwaltung der EZB zu prüfen. Daher lag der Schwerpunkt dieser Prüfung auf der Art und Weise, wie die EZB den SSM eingerichtet und ihre Arbeit organisiert hat. Der Hof untersuchte insbesondere die Governance-Struktur des neuen Mechanismus (einschließlich der Arbeit der Internen Revision), die Regelungen zur Rechenschaftspflicht (einschließlich der externen Prüfung), die Organisation und Ressourcenausstattung der Bankenaufsichtsteams (sowohl „off-site“ als auch „on-site“ vor Ort in den Banken) und das Verfahren für Vor-Ort-Prüfungen.

V

Der Hof sah sich jedoch in allen Bereichen, die er zu prüfen beabsichtigte, einem bedeutenden Hindernis gegenübergestellt – nämlich der Uneinigkeit mit der EZB über die genauen Bedingungen des Prüfungsauftrags des Hofes und seines Rechts auf Zugang zu Dokumenten. Mit der Begründung, sie lägen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Hofes, verweigerte die EZB die Herausgabe einer Reihe von Unterlagen, die der Hof benötigte, um seine Arbeit zu vollenden. Folglich war der Hof nur teilweise in der Lage zu beurteilen, ob die EZB den SSM im Hinblick auf die Governance, externe aufsichtsrechtliche Aktivitäten („off-site supervision“) und Vor-Ort-Prüfungen („on-site inspections“) effizient verwaltet.

Welche Feststellungen hat der Hof getroffen?

VI

Dem Hof lagen ausreichende Informationen vor, um zu dem Schluss zu gelangen, dass der SSM planmäßig eingerichtet wurde. Aufgrund der Beteiligung nationaler Aufsichtsbehörden ist die Aufsichtsstruktur relativ komplex und hängt in hohem Maße von der Koordination und Kommunikation zwischen dem Personal der EZB und den Beauftragten der nationalen zuständigen Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten ab. Diese Komplexität stellt eine Herausforderung im Bereich der Governance dar, wo die Effizienz und Wirksamkeit der Beschlussfassung auf Managementebene durch komplizierte Verfahren für den Informationsaustausch womöglich beeinträchtigt werden.

VII

Die EZB ist rechtlich verpflichtet, auf eine klare Trennung zwischen ihrer geldpolitischen Funktion und ihrer Aufsichtsfunktion zu achten. Letztere wird von einem Aufsichtsgremium überwacht, welches dem EZB-Rat Vorschläge für Beschlüsse unterbreitet. Allerdings übt das SSM-Aufsichtsgremium innerhalb der EZB keine Kontrolle über den Haushalt oder die Humanressourcen für Aufsichtsaufgaben aus. Dies wirft Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit der beiden Arbeitsbereiche der EZB auf. Ebenso besorgniserregend ist die Tatsache, dass einige Abteilungen der EZB Dienste für beide Funktionen bereitstellen, und zwar ohne klare Vorschriften und Berichtswege, die mögliche Zielkonflikte verringern würden.

VIII

Die Interne Revision ist solch ein Gemeinsamer Dienst. Der Hof stellte fest, dass diese für ihre Arbeit im Zusammenhang mit dem SSM nicht mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet war, da dieser Aufgabe weniger Aufmerksamkeit gewidmet wird als anderen Prüfungsaufgaben. Obwohl zur Ermittlung der erforderlichen Prüfungsthemen eine zufriedenstellende Risikobewertung durchgeführt wurde, reichen die für die Interne Revision derzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht aus, um die risikoreichsten Aspekte der Vorgänge im Zusammenhang mit dem SSM innerhalb eines vertretbaren zeitlichen Rahmens anzugehen.

IX

Die Bemühungen der EZB zur Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaftspflicht für den SSM gegenüber dem Europäischen Parlament und der breiten Öffentlichkeit werden möglicherweise dadurch geschwächt, dass es keinen geeigneten Mechanismus für die Bewertung der Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit und die anschließende diesbezügliche Berichterstattung gibt.

X

Der Umfang des Aufsichtspersonals wurde ursprünglich anhand eines stark vereinfachten Ansatzes festgelegt, der auf Schätzungen der Personalausstattung für ähnliche Funktionen in den nationalen zuständigen Behörden vor der Einrichtung des SSM beruhte. Es wurde versäumt, eine ausführliche Analyse des Personalbedarfs für den neuen und deutlich anspruchsvolleren Rahmen des SSM durchzuführen, und daher wurde keine unmittelbare Verbindung zwischen dem aufsichtlichen Prüfungsprogramm und der Zuteilung von Ressourcen hergestellt, wie in den Rechtsvorschriften vorgesehen. Es gibt Hinweise darauf, dass der derzeitige Personalbestand unzureichend ist.

XI

Die Beaufsichtigung der bedeutenderen Banken des Euro-Währungsgebiets im Rahmen des SSM – sowohl vor Ort als auch von außen – hängt in hohem Maße von den Mitarbeitern ab, die von den nationalen Behörden ernannt werden. Daher hat die EZB, obwohl sie die Gesamtverantwortung trägt, keine ausreichende Kontrolle über die Zusammenstellung und Fähigkeiten der Aufsichts- und Prüfungsteams oder über die Ressourcen, die sie beitragen kann.

XII

Die Zuteilung von Ressourcen zu gemeinsamen Teams für externe aufsichtsrechtliche Aktivitäten, insbesondere vonseiten der nationalen Behörden, entsprach nicht den anfänglichen Bedarfsschätzungen, und die daraus resultierenden personellen Engpässe könnten in vielen Fällen die Fähigkeit der Teams beeinträchtigen, die Banken in ihrem Zuständigkeitsbereich wirksam zu beaufsichtigen.

XIII

Die Aufgabe der Aufsicht vor Ort liegt ebenfalls im Verantwortungsbereich der EZB, doch hier ist das Problem, dass in den Prüfungsteams üblicherweise nur sehr wenige EZB-Mitarbeiter vertreten sind. Darüber hinaus werden die Prüfungen in den meisten Fällen von der Aufsichtsinstanz des Herkunfts- oder Aufnahmelandes der Bank geleitet.

XIV

Weitere Punkte, die laut Erkenntnissen des Hofes die Durchführung der Aufsicht vor Ort beeinträchtigen, sind unter anderem die fehlende Anleitung zur Priorisierung von Prüfungsersuchen, Mängel im IT-Bereich und die Notwendigkeit, die Qualifikationen der Vor-Ort-Prüfer der nationalen zuständigen Behörden zu verbessern. Darüber hinaus besteht aufgrund der langen Dauer des Verfahrens zur Abgabe der endgültigen Empfehlungen die Gefahr, dass die Feststellungen nicht mehr aktuell sind, wenn sie der geprüften Bank formell übermittelt werden.

Wie könnte der SSM verbessert werden?

XV

Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:

- a) Im Bereich der Governance sollte die EZB
 - i) sich bemühen, die Effizienz zu verbessern, indem sie das Beschlussfassungsverfahren weiter strafft;
 - ii) untersuchen, inwieweit das System der Gemeinsamen Dienste ein Risiko für die Trennung der Funktionen darstellt, gesonderte Berichtswege für Fälle einrichten, in denen spezifische Aufsichtsressourcen betroffen sind, und prüfen, wie der Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums stärker in das Haushaltsverfahren eingebunden werden können;
 - iii) der Internen Revision Fähigkeiten und Ressourcen so zuteilen, dass höhere Risiken abgedeckt sind, soweit und wenn dies angezeigt ist.

- b) Im Bereich der Rechenschaftspflicht sollte die EZB
 - i) alle für den Hof zur Erfüllung seines Prüfungsauftrags erforderlichen Dokumente zur Verfügung stellen;
 - ii) einen formellen Kriterienkatalog für die Leistungsmessung entwickeln und veröffentlichen, um die Wirksamkeit ihrer Aufsichtstätigkeiten nachzuweisen.
- c) Im Bereich der externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten (gemeinsame Aufsichtsteams – JSTs) sollte die EZB
 - i) Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass sich die nationalen Behörden in vollem Umfang und im richtigen Verhältnis an der Arbeit der JSTs beteiligen;
 - ii) gemeinsam mit den nationalen zuständigen Behörden (NCAs) Methoden entwickeln, um die Eignung künftiger JST-Beauftragter und deren spätere Leistung zu bewerten;
 - iii) eine umfassende Datenbank zu den Fähigkeiten, Erfahrungen und Qualifikationen aller JST-Mitarbeiter einrichten und auf dem neuesten Stand halten;
 - iv) ein formelles einschlägiges Schulungsprogramm für das gesamte Aufsichtspersonal einführen und die Einrichtung eines Zertifizierungsprogramms für externe aufsichtsrechtliche Aktivitäten in Erwägung ziehen;
 - v) eine risikobasierte Methodik zur Bestimmung der Zielgröße und Zusammensetzung eines jeden JST entwickeln;
 - vi) das für die Aufsichtsplanung verwendete Cluster-Modell regelmäßig überprüfen und erforderlichenfalls aktualisieren. Die Clusterbildung sollte auf der Grundlage der jüngsten bankenspezifischen Informationen erfolgen.
- d) Im Bereich der Aufsicht vor Ort sollte die EZB
 - i) die Präsenz ihres eigenen Personals bei Vor-Ort-Prüfungen deutlich stärken und sicherstellen, dass die Prüfungen überwiegend von nichteinheimischen Prüfern geleitet werden;
 - ii) Mängel im IT-System beheben und die Fähigkeiten und Qualifikationen von Vor-Ort-Prüfern allgemein verbessern.

01

Das Finanzsystem ist für das Funktionieren der Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Ein stabiles Finanzsystem spielt eine entscheidende Rolle bei der effizienten Zuteilung von Ressourcen und trägt somit zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum bei. Eine Störung der Finanzstabilität kann hohe Kosten für den Staat und die Wirtschaft als Ganzes mit sich bringen.

02

Im Vorfeld der weltweiten Finanzkrise war für europäische Banken vor allem kennzeichnend, dass sie Risiken (z. B. Derivate, Immobilien, Staatenrisiken) falsch bewertet hatten, während ihre Bilanzsummen bei unzureichender Kapitalausstattung und unzureichenden Liquiditätspuffern rasch anstiegen. Dieses unzulängliche Risikomanagement führte in Verbindung mit niedrigen Zinssätzen zu einer übermäßigen Risikobereitschaft, einem Kreditboom sowie einer nicht tragbaren Verschuldung und trug gleichzeitig zur Entstehung erheblicher makroökonomischer Ungleichgewichte in mehreren EU-Mitgliedstaaten bei. Bedauerlicherweise wurden diese Schwächen nicht früh genug erkannt, um sie auf zufriedenstellende Weise zu beheben. Aufgrund der hohen Verflechtung der moderneren Finanzsysteme verbreiteten sich die Probleme eines Landes rasch über nationale Grenzen hinweg und verursachten somit auch in anderen EU-Mitgliedstaaten finanzielle Schwierigkeiten.

03

Angesichts der zunehmenden Liquiditätsengpässe und der fortgesetzten Auswirkungen des Wirtschaftsabschwungs auf die Kreditqualität erwiesen sich viele Banken als extrem anfällig und benötigten Unterstützung aus öffentlichen Mitteln. Insbesondere im Euro-Währungsgebiet zeigte sich, dass die der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zugrunde liegenden Modalitäten tief verwurzelte strukturelle Schwachstellen aufwiesen.

04

Ein wichtiger Faktor war, dass die Regulierung und Beaufsichtigung von Kreditinstituten im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten lagen. Das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Aufsichtsbehörde bedeutete, dass zwischen den Befugnissen der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestanden¹.

¹ Europäische Kommission: *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU* (Bericht der hochrangigen Gruppe für Finanzaufsicht in der EU), Brüssel, 2009.

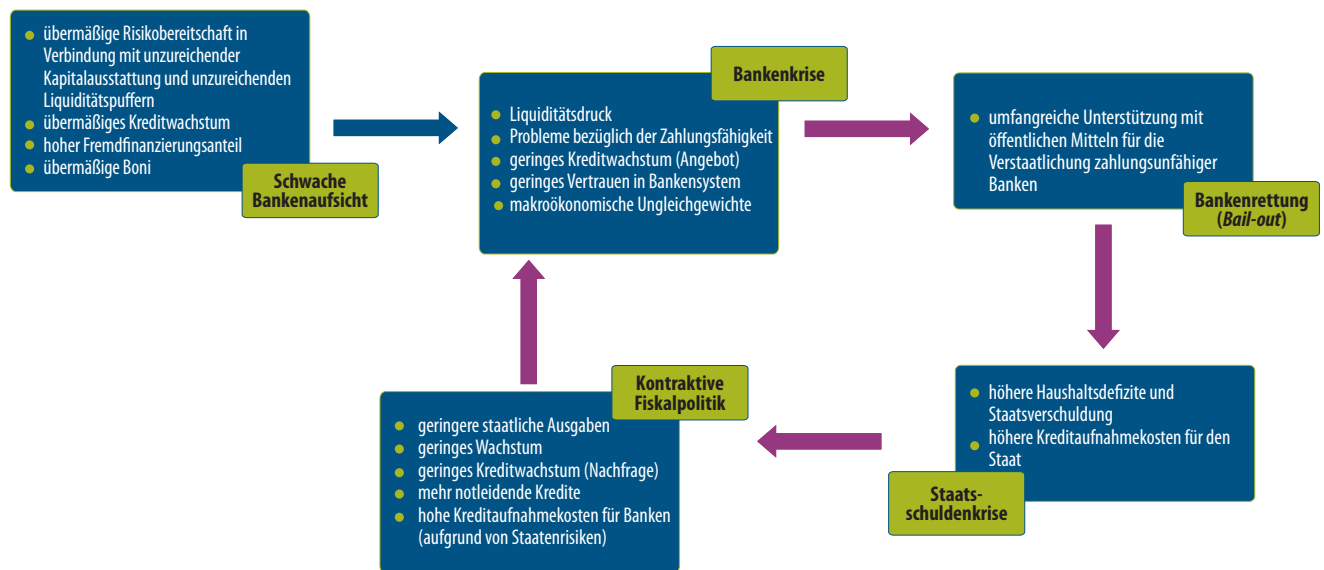
05

Ein weiterer Mangel bestand darin, dass die institutionelle Architektur der WWU im Jahr 2012 als unzureichend dafür angesehen wurde, „das schädliche Wechselspiel zwischen der Anfälligkeit der Staaten und den Schwachstellen des Bankensektors“ zu verhindern². Eine Krise in einem nationalen Bankensystem würde sich auf die Regierung auswirken und umgekehrt. Die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten schwächte das Euro-Währungsgebiet und machte die Überwindung der Krise noch komplizierter (siehe **Abbildung 1**).

2 Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates, in Zusammenarbeit mit José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, Präsident der Euro-Gruppe, und Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, Dezember 2012.

Abbildung 1

Die Abhängigkeit zwischen Banken und Staat: eine Abwärtsspirale?



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Gründung der Europäischen Bankenunion

06

Im Jahr 2012 fassten die europäischen Staats- und Regierungschefs den Beschluss, zur Vertiefung der WWU eine Europäische Bankenunion zu schaffen, um den „Teufelskreis zwischen Banken und Staaten zu durchbrechen“³ und die Schwachstellen des Bankensektors in den Ländern des Euro-Währungsgebiets zu beseitigen. Der Hauptzweck der Bankenunion besteht darin, den europäischen Bankensektor im Rahmen eines stabilen und gut funktionierenden Finanzsystems transparenter, einheitlicher und sicherer zu machen (siehe **Table 1**).

- 3 Die Schaffung der Europäischen Bankenunion wurde auf einem Sondergipfel des Europäischen Rates am 29. Juni 2012 verkündet. Daraufhin veröffentlichte der Präsident des Europäischen Rates am 5. Dezember 2012 in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Europäischen Kommission, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank einen Bericht mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“. Drei Jahre später, am 22. Juni 2015, legten die fünf Präsidenten (zu denen nun auch der Präsident des Europäischen Parlaments zählte) einen Folgebericht mit dem Titel „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ vor.
- 4 Aufsichtsrechtliche Vorschriften sind die Rechtsvorschriften, die zur Verbesserung der finanziellen Solidität von Kreditinstituten eingeführt wurden.

Table 1

Die Ziele der Bankenunion

Das europäische Bankwesen gewinnt durch die Bankenunion an

Transparenz,	da konsequent gemeinsame Regeln und verwaltungstechnische Standards für die Aufsicht, Sanierung und Abwicklung von Banken angewandt werden,
Einheitlichkeit,	da inländische und grenzüberschreitende Bankgeschäfte gleich behandelt werden und die finanzielle Solidität der Banken von den Ländern, in denen sie ansässig sind, entkoppelt wird,
Sicherheit,	da die Bankenaufsicht früh einschreitet, wenn Banken in Schwierigkeiten geraten – um sie vor dem Zusammenbruch zu bewahren und, falls notwendig, für eine effiziente Abwicklung zu sorgen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB (Website der EZB zur Bankenaufsicht).

07

Mit der Gründung der Bankenunion wurden geschaffen:

- a) ein Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (*Single Supervisory Mechanism – SSM*) zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung aufsichtsrechtlicher Vorschriften⁴ in allen Ländern des Euro-Währungsgebiets;
- b) ein Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism – SRM*) zur Sicherstellung einer geordneten Abwicklung insolvenzbedrohter Banken mit möglichst geringen Kosten für den Steuerzahler und die Realwirtschaft, und zwar durch die Beteiligung privater Gläubiger an der Umstrukturierung und Abwicklung von Banken;
- c) eine teilweise harmonisierte Regelung für die Einlagensicherung.

08

Die Einrichtung des SSM im November 2014 wurde als „der bedeutendste Schritt in Richtung einer stärkeren wirtschaftlichen Integration seit Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion“⁵ bezeichnet. Er bildet eine notwendige Grundlage für die anderen Säulen der Bankenunion: den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und – möglicherweise – ein EU-weites Einlagensicherungssystem. Auch die Gesetzgeber sahen in ihm ein wesentliches Element dafür, die Verbindung zwischen nationalen Regierungen und Banken zu zerschlagen und das Risiko künftiger systemischer Bankenrisiken zu verringern. Darüber hinaus soll der Regulierungs- und Aufsichtsrahmen des SSM mit den laufenden Entwicklungen im weltweiten Finanzmarktumfeld, das auf komplizierten internationalen Vereinbarungen und Verpflichtungen (z. B. den Basler Vereinbarungen)⁶ basiert, Schritt halten und somit Banken die Möglichkeit nehmen, risikoreichere Tätigkeiten in Rechtsräume zu verlagern, in denen die Regulierung großzügiger gehandhabt wird.

09

Der SSM umfasst die Europäische Zentralbank (EZB) sowie die für die Bankenaufsicht verantwortlichen nationalen Behörden („nationale zuständige Behörden“ – NCAs) in den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Gemäß der SSM-Verordnung⁷ sind diese Einrichtungen für die mikroprudenzielle Aufsicht über alle Kreditinstitute in den teilnehmenden Mitgliedstaaten⁸ verantwortlich. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 ist die EZB dafür verantwortlich, dass der SSM wirksam und einheitlich funktioniert. Artikel 5 sieht vor, dass der SSM auch makroprudenzielle Aufgaben übernimmt (siehe **Kasten 1**).

- 5 EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2014, Vorwort von Mario Draghi.
- 6 Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates, José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, Präsident der Euro-Gruppe, und Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, Dezember 2012.
- 7 Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).
- 8 Alle Länder des Euro-Währungsgebiets (Belgien, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Slowakei und Finnland) nehmen automatisch am SSM teil. Nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten können im Rahmen eines Systems der „engen Zusammenarbeit“ mit der EZB teilnehmen.

Kasten 1

Mikro- und makroprudenzielle Aufsicht

Im Rahmen der mikroprudenziellen Aufsicht soll die finanzielle Solidität einzelner Banken sichergestellt werden. Mithilfe der makroprudenziellen Aufsicht sollen Risiken für die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes ermittelt werden, die vor allem auf makroökonomische Entwicklungen zurückzuführen sind. Während sich die Ziele der beiden Aufsichtsebenen unterscheiden, stimmen die verwendeten Instrumente weitgehend überein: Ein makroprudenzielles Instrument kann für eine Bewertung oder Intervention im Rahmen der mikroprudenziellen Aufsicht eingesetzt werden und umgekehrt. Unterschiede gibt es hingegen in Bezug auf die Logik und den Umfang des Einsatzes dieser Instrumente. So gilt insbesondere ein und dasselbe Instrument oftmals als mikroprudenziell, wenn es selektiv für einzelne Institute angewandt wird, und als makroprudenziell, wenn es für Bankengruppen oder alle Banken in einem Land angewandt wird.

10

Die drei Hauptziele des SSM⁹ sind:

- a) Gewährleistung der Sicherheit und Solidität des europäischen Bankensystems;
- b) Verbesserung der finanziellen Integration und Stabilität;
- c) Gewährleistung einer konsistenten Aufsicht.

11

Die jeweiligen aufsichtlichen Rollen und Zuständigkeiten von EZB und NCAs werden anhand der Bedeutung der beaufsichtigten Unternehmen zugewiesen. Im Rahmen des SSM ist die EZB zuständig für die direkte Beaufsichtigung „bedeutender“ Institute¹⁰. Dazu bildet die EZB gemeinsame Aufsichtsteams (JSTs), die sich aus Mitarbeitern der EZB und der NCAs zusammensetzen. Jedes JST ist zuständig für die mikroprudenzielle Aufsicht über eine bedeutende Bank, doch die entsprechenden Beschlüsse werden vom EZB-Rat auf Vorschlag des Aufsichtsgremiums des SSM gefasst.

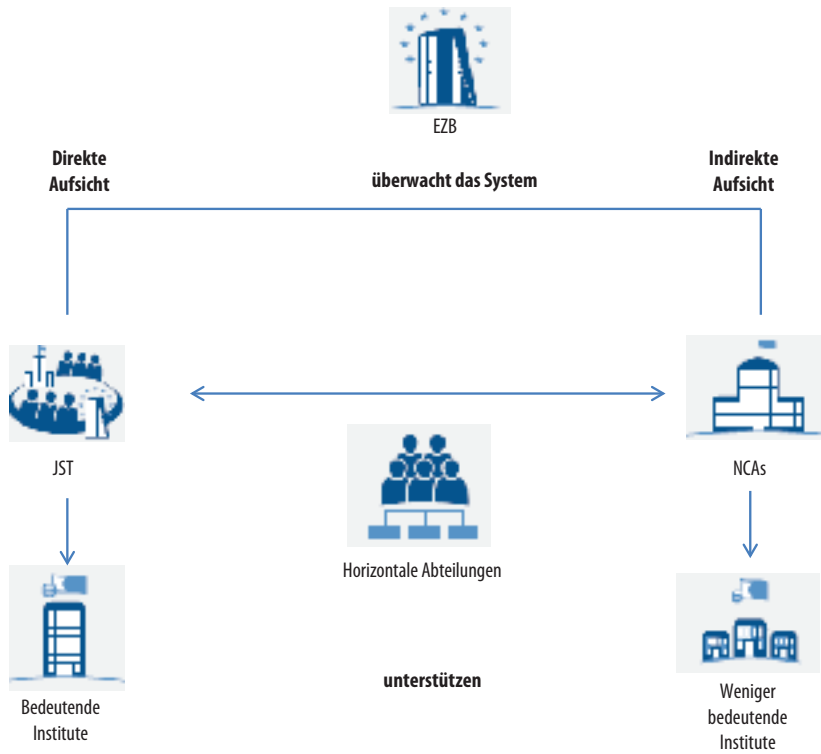
12

Die EZB überwacht zudem die Beaufsichtigung der „weniger bedeutenden“ Banken. In diesen Fällen ist die direkte Aufsichtsbehörde die entsprechende NCA, die befugt ist, alle erforderlichen Aufsichtsbeschlüsse zu fassen. Die EZB kann jedoch auch jederzeit die direkte Beaufsichtigung eines weniger bedeutenden Instituts übernehmen, wenn sie dies für erforderlich hält. **Abbildung 2** zeigt die Aufgabenverteilung innerhalb des SSM.

- 9 Leitfaden der EZB zur Bankenaufsicht.
- 10 129 Bankengruppen (rund 1 200 beaufsichtigte Unternehmen) halten derzeit Vermögenswerte von mehr als 21 Billionen Euro und werden direkt von der EZB beaufsichtigt, während rund 3 200 Banken als weniger bedeutend eingestuft sind. Die Kriterien zur Bestimmung, ob eine Bank als bedeutend eingestuft und somit direkt von der EZB beaufsichtigt wird, finden sich in Artikel 6 Absatz 4 der SSM-Verordnung. Bei diesen Kriterien handelt es sich um den Gesamtwert der Aktiva der Bank, ihre wirtschaftliche Relevanz für den Mitgliedstaat oder die EU als Ganzes, die Bedeutung ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeiten und schließlich die Frage, ob finanzielle Unterstützung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität beantragt oder erhalten wurde. Jedes dieser Kriterien kann zutreffen. Eine Bank kann ebenfalls als bedeutend angesehen werden, wenn sie eine der drei bedeutendsten Banken in einem bestimmten Land ist.

Abbildung 2

Die Aufgabenverteilung innerhalb des SSM



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

13

Der Hof prüfte, ob die gemeinsamen Aufsichtsteams und die Vor-Ort-Prüfungsteams des SSM so aufgestellt worden sind, dass sie in einem geeigneten Umfeld der Governance, Prüfung und Rechenschaftspflicht effizient arbeiten können¹¹. Insbesondere untersuchte der Hof

- a) das durch die Governance-Struktur geschaffene Umfeld für die Arbeit der JSTs sowie der Vor-Ort-Prüfungsteams, einschließlich der Rolle der Internen Revision der EZB sowie der Planung ihrer Arbeit am SSM;
- b) die Verfahren und Vorschriften zur Rechenschaftspflicht, einschließlich der externen Prüfung und deren Anwendung in der Praxis;
- c) die Planung und Einrichtung der JSTs, wobei der Schwerpunkt auf Strukturen und Ressourcen lag;
- d) die Festlegung, Planung und Ausführung von Vor-Ort-Prüfungen sowie die Berichterstattung darüber.

14

Die Prüfungskriterien wurden aus folgenden Quellen abgeleitet:

- a) rechtliche Anforderungen und Ziele der SSM-Verordnung sowie der SSM-Rahmenverordnung¹²;
- b) die überarbeitete Fassung der Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) aus dem Jahr 2012;
- c) die vom Institute of Internal Auditors (IIA) aufgestellten Standards und die Mindestanforderungen an das Risikomanagement der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin);
- d) die internen Vorschriften und Verfahren der EZB.

15

Die Prüfungsnachweise wurden im Rahmen von Sitzungen mit und Befragungen von leitendem Aufsichtspersonal der EZB sowie im Wege der prüferischen Durchsicht interner Unterlagen und öffentlich verfügbarer Daten erlangt. Anhand dieser Nachweise wurde die Zweckmäßigkeit der Governance-Regelungen und der Organisationsstruktur der EZB nach Übernahme ihrer Aufsichtsaufgaben überprüft und die Einhaltung des rechtlichen Rahmens sowie insbesondere der Vorschriften bezüglich der Unabhängigkeit bewertet. Der Hof überprüfte die Effizienz des Beschlussfassungsverfahrens und bewertete den für das Aufsichtspersonal eingeführten Ethik-Rahmen. Außerdem wurden Aufbau und Planung der Internen Revision im Rahmen des SSM mit anerkannten bewährten Verfahren verglichen.

11 Der Prüfungsauftrag des Hofes leitet sich aus Artikel 27.2 der ESZB-Satzung und Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung ab.

12 Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (ABL. L 141 vom 14.5.2014, S. 1).

16

In Bezug auf die Verfahren und Vorschriften zur Rechenschaftspflicht, einschließlich der externen Prüfung, untersuchte der Hof die Prozesse zur Auswahl von Daten und Informationen für wesentliche Interessenträger und überprüfte die Einhaltung der geltenden Vorschriften. Darüber hinaus wurden die Regelungen zur Rechenschaftspflicht und externen Prüfung für den SSM mit denen verglichen, die in gewissen anderen Rechtsräumen Anwendung finden. Hierzu wurden Informationen der ORKB von Australien, Kanada und den USA herangezogen.

17

Was die Arbeit der JSTs anbelangt, prüfte der Hof die Vorplanung und die Zuweisung der Aufsichtsressourcen durch die EZB während der Anlaufphase und deren Zusammenarbeit mit und Abhängigkeit von den NCAs bei der Ressourcenausstattung und Durchführung von externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten. Darüber hinaus bewertete der Hof den Aufbau und die Berichtswege der JSTs sowie deren Vorkehrungen, um angemessene Schulungsangebote bereitzustellen.

18

Zusätzlich zu den Prüfungsarbeiten bei der EZB übermittelte der Hof allen einschlägigen NCAs und bedeutenden Banken einen Fragebogen, um Feedback zur Effizienz des neuen Aufsichtssystems einzuholen. In **Anhang I** sind die zu jedem Prüfungsgegenstand tatsächlich durchgeführten Arbeitsschritte im Einzelnen erläutert.

Schwierigkeiten bei der Erlangung von Prüfungsnachweisen

19

Die EZB stellte dem Hof nur sehr wenige der Informationen bereit, die er angefordert hatte, um die „Comprehensive Assessments“ der EZB, die JSTs, die Planung und Durchführung der Aufsichtstätigkeiten, das Beschlussfassungsverfahren und die tatsächlich im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen geleistete Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Effizienz der Verwaltung („operational efficiency of the management“) zu beurteilen. Alle Einzelheiten hierzu finden sich in **Anhang II**. In aller Kürze lässt sich jedoch festhalten, dass u. a. folgende Prüfungsnachweise nicht untersucht werden konnten:

- i) Zur Governance:
 - o Beschlüsse und Protokolle des Aufsichtsgremiums (siehe Ziffern 36-39).
- ii) Zur Rechenschaftspflicht:
 - o Dokumentation zu Ad-hoc-Aussprachen zwischen dem Europäischen Parlament und der Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums sowie Dokumentation, die die Kommission im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Berichterstattungspflicht bezüglich des SSM angefordert hat (siehe Ziffer 92 und Ziffern 98-99).

iii) Zu den JSTs:

- Teile des Aufsichtshandbuchs hinsichtlich Tätigkeiten im Rahmen des aufsichtlichen Prüfungsprogramms (*Supervisory Examination Programm – SEP*) sowie die SEP-Dokumente für eine Stichprobe von Banken, die im Rahmen der Prüfung des Hofes gezogen wurde;
- einschlägige Kapitel des Aufsichtshandbuchs, Modelle und Methoden sowie Stichproben von Berichten und Beschlüssen im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*);
- spezifische Daten zu den einzelnen bedeutenden Unternehmen sowie die der Cluster-Methodik zugrunde liegenden Berechnungen und die Zuordnung von Banken zu bestimmten Clustern durch die EZB (siehe Ziffern 104-149).

iv) Zur Aufsicht vor Ort:

- Informationen über konkrete Prüfungsersuchen, einschließlich Einzelheiten zu den Gründen für Ersuchen, ihrer Priorisierung sowie den Gründen im Falle ihrer Ablehnung;
- Informationen über NCA-Ressourcen und die Planung von Prüfungen für 2015 und 2016;
- Prüfberichte und die Anhänge zu Kapitel 6 des Aufsichtshandbuchs zur Methodik für Vor-Ort-Prüfungen (siehe Ziffern 150-183).

20

Für die Zwecke des vorliegenden Berichts bezieht sich der Begriff der Governance (Verwaltungspraxis) auf die internen Abläufe und Verfahren, auf deren Grundlage die Aufsichtsfunktion ausgeführt und mit denen sichergestellt wird, dass die Aufsichtstätigkeiten und -beschlüsse kohärent, effizient, wirksam und transparent sind. Zu einer guten Verwaltungspraxis gehört die klare Zuweisung von Rollen und Zuständigkeiten, die ordnungsgemäße Übertragung von Befugnissen sowie eine angemessene operative Unabhängigkeit, damit die Aufsichtsinstanzen ihre Aufgaben gemäß ihrem Mandat und ihrer fachlichen Kompetenz erfüllen können. Ein weiterer Aspekt der guten Verwaltungspraxis ist die Interne Revision, die es erleichtert, Betrugsfälle aufzudecken und zu verhindern, die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen und Risiken einzudämmen. Laut BCBS sollten die „operative Unabhängigkeit, die Rechenschaftspflicht und die Führungsstrukturen jeder Aufsichtsinstanz [...] gesetzlich geregelt und öffentlich gemacht“ werden (Grundsatz 2, Zentrales Kriterium 1).

Eine komplexe Organisationsstruktur wurde aufgebaut

21

Eine zentrale Bestimmung der SSM-Verordnung zur Organisationsstruktur des SSM lautet: „Das mit der Wahrnehmung der der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben befasste Personal ist von dem mit der Wahrnehmung anderer der EZB übertragener Aufgaben befassten Personal organisatorisch getrennt und unterliegt einer von diesem Personal getrennten Berichterstattung“¹³.

22

Der EZB ist es gelungen, rasch eine neue Organisationsstruktur zur Erfüllung der Aufsichtsfunktion einzurichten¹⁴. Die neue Struktur umfasst das Aufsichtsgremium, das, unterstützt von einem Sekretariat, für die Planung und Ausführung der Aufsichtsaufgaben der EZB zuständig ist, sowie vier Generaldirektionen für mikroprudenzielle Aufsicht (GD MS I bis IV), die dem Vorsitzenden sowie dem stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums über funktionelle Angelegenheiten Bericht erstatten¹⁵ (siehe **Abbildung 3**). Innerhalb der Governance-Struktur der EZB wurde bei der GD MS IV im Hinblick auf die Aufsichtsfunktion der EZB eine spezielle Abteilung eingerichtet, die für die aufsichtliche Qualitätssicherung (*supervisory quality assurance – SQA*) zuständig ist. Die SQA bildet eine „zweite Verteidigungslinie“ zwischen den operativen Abteilungen und der Internen Revision. Zu ihren Aufgaben gehören nachträgliche Qualitätssicherungsprüfungen in Bezug auf die Arbeitsergebnisse, Prozesse und Instrumente der EZB. Im Wege von Empfehlungen an das Management ist es das Ziel der SQA, die Qualität der Bankenaufsicht zu stärken und bewährte Verfahren zu fördern.

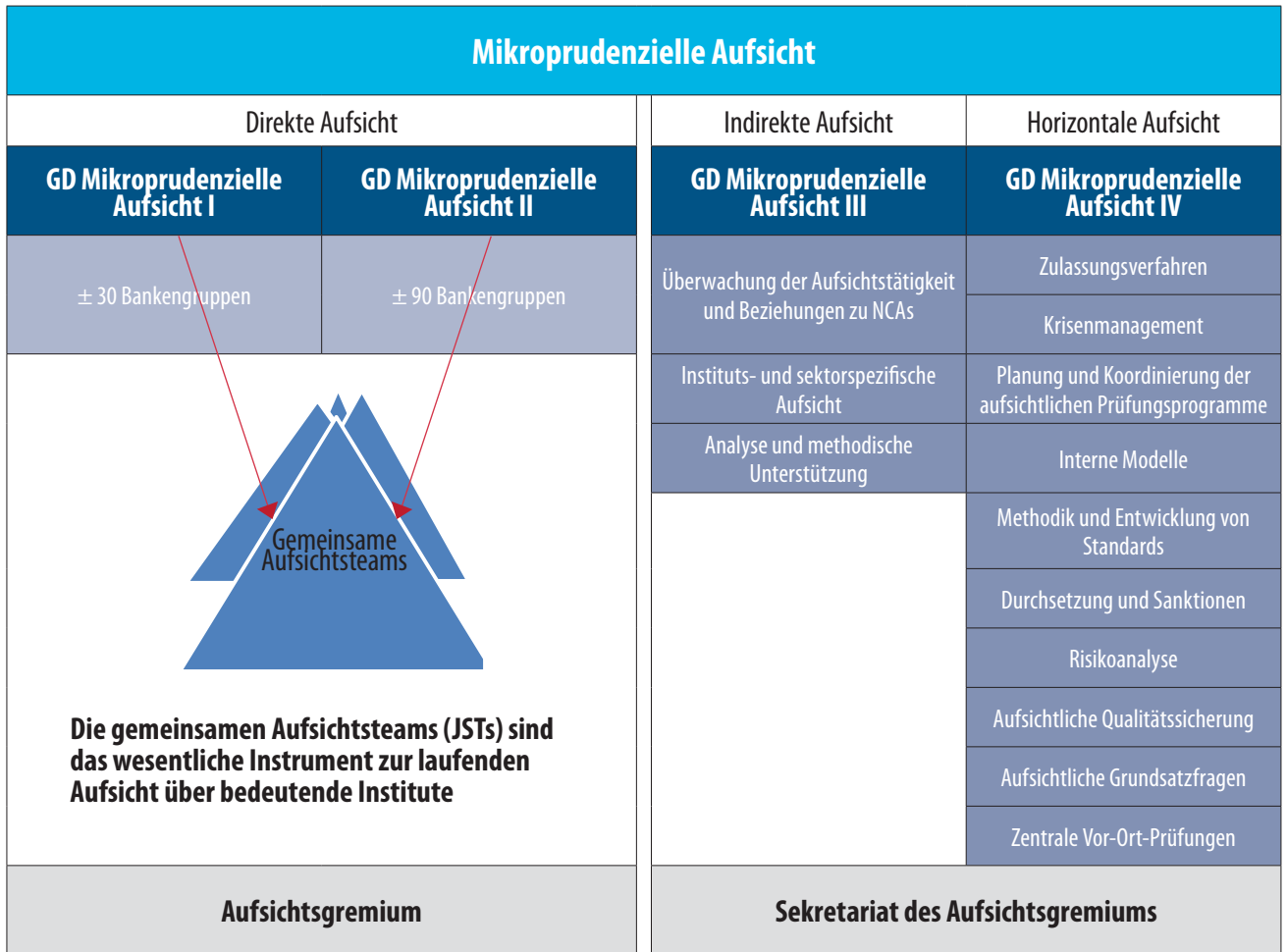
23

Das Modell, das für die Bereitstellung von Ressourcen für die Beaufsichtigung von bedeutenden Instituten angenommen wurde, umfasst sowohl Mitarbeiter der EZB als auch Mitarbeiter der jeweiligen NCAs¹⁶. In der GD MS I und der GD MS II, die die direkten Aufsichtsaufgaben der EZB wahrnehmen, sind die EZB-Mitarbeiter tätig, die zu Mitgliedern und Koordinatoren der gemeinsamen Aufsichtsteams (JSTs) ernannt wurden. Die entsprechenden NCA-Mitarbeiter der JSTs arbeiten von den Räumlichkeiten ihrer jeweiligen Heimatinstitutionen aus. Im März 2016 waren von den NCAs 846 VZÄ für JST-Arbeiten eingesetzt worden gegenüber 455 VZÄ (215 von der GD MS I und 240 von der GD MS II), die von der EZB zugewiesen wurden.

- 13 Artikel 25 Absatz 2 Unterabsatz 2 der SSM-Verordnung.
- 14 Die Beschlussorgane der EZB sind im AEUV festgelegt. Die Zuständigkeit des Direktoriums für die Verwaltung der internen Organisation der EZB, einschließlich des Personalwesens und Haushaltsfragen, blieb von der SSM-Verordnung unberührt.
- 15 Erwägungsgrund 66 der SSM-Verordnung.
- 16 Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der SSM-Verordnung sind die EZB und die NCAs rechtlich zur loyalen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch verpflichtet. In Artikel 6 Absatz 3 ist festgehalten, dass „die nationalen zuständigen Behörden dafür verantwortlich [sind], die EZB [...] bei der Vorbereitung und Durchführung sämtlicher Rechtsakte im Zusammenhang mit den Aufgaben nach Artikel 4 in Bezug auf alle Kreditinstitute [...] zu unterstützen.“

Abbildung 3

Organisationsstruktur des SSM



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

24

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SSM im November 2014 war der neue organisatorische Aufbau zur vollständigen Aufnahme seiner Funktionen bereit. Allerdings brachte die komplexe Struktur, auf die man sich geeinigt hatte, erhebliche Herausforderungen mit sich. Ein hohes Maß an Koordination und nahtloser Kommunikation zwischen Mitarbeitern der EZB und der NCAs wurde zu einer wesentlichen Voraussetzung für einen gemeinsamen und effizienten Aufsichtsansatz.

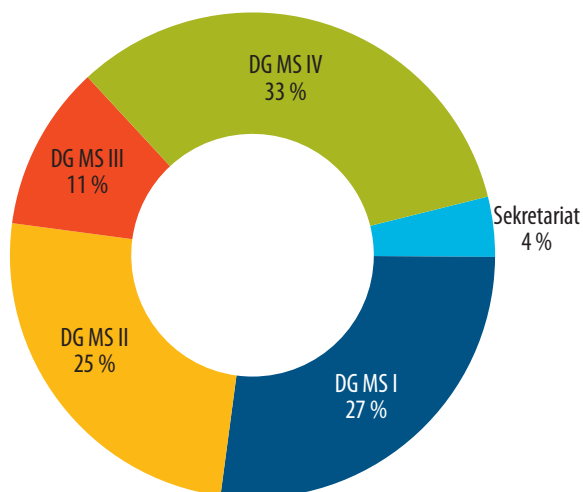
Der Einstellungsprozess der EZB für den SSM war angesichts der zeitlichen Beschränkungen wirksam, ...

25

Im Vorfeld der Übernahme ihrer Aufsichtsaufgaben ergriff die EZB Maßnahmen zur Ressourcenausstattung der neuen Funktion – trotz des engen zeitlichen Rahmens gelang ihr dies mit großem Erfolg. Die Einstellungsverfahren begannen 2013; auf 113 getrennte Stellenausschreibungen meldeten sich 25 000 Bewerber. Bis Ende 2014 waren rund 85 % der 1 073 für 2015 genehmigten VZÄ-Stellen besetzt. 2015 fanden weitere Einstellungsverfahren statt, und Ende des Jahres waren rund 96 % aller bewilligten Planstellen besetzt. Der Hof verglich auf Stichprobenbasis die Lebensläufe von eingestellten Mitarbeitern mit den für die entsprechenden Stellen erforderlichen Fähigkeiten. Die betreffenden Mitarbeiter verfügten über die notwendigen Fähigkeiten und Qualifikationen, um die durch die EZB übertragenen Aufgaben zu erfüllen – trotz der Tatsache, dass Referenzen erst ab Dezember 2015 systematisch überprüft wurden (indem Kontakt zu den in den Lebensläufen angegebenen Referenzpersonen aufgenommen wurde). **Abbildung 4** zeigt die prozentuale Aufteilung der dem SSM zugewiesenen EZB-Mitarbeiter.

Abbildung 4

Bewilligte Planstellen für die Bankenaufsicht der EZB, Stand: 31. Dezember 2015 – nach VZÄ aufgeschlüsselt



... hängt jedoch in hohem Maße von den Ressourcen der NCAs ab

26

Für die Ressourcenausstattung des SSM gelten die Regeln, dass „die EZB [...] dafür verantwortlich [ist], die für die Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel sowie das dafür erforderliche Personal einzusetzen“¹⁷, und dass die Ressourcen auf eine Weise beschafft werden sollten, „die ihre Unabhängigkeit von einer ungebührlichen Einflussnahme der nationalen zuständigen Behörden und der Marktteilnehmer sicherstellt“¹⁸.

27

Ein wesentliches Risiko, das sich aus dem derzeitigen Aufbau ergibt, besteht darin, dass im Rahmen des Systems gemeinsam besetzter Aufsichtsteams ein großer Teil der Kosten für die Beaufsichtigung bedeutender Banken im Euro-Währungsgebiet von den NCAs zu tragen ist¹⁹. Daher handelt es sich beim aggregierten Haushalt für Aufsichtsaufgaben in Wirklichkeit um eine Zusammenlegung von 27 gesonderten Haushalten²⁰, einschließlich des Haushalts der EZB. Ein erheblicher Teil der zusammengelegten Mittel wird für Personalkosten auf nationaler Ebene (NCAs und Zentralbanken) ausgegeben. Die nationalen Stellen haben bezüglich der finanziellen und sonstigen Ressourcen, die sie Vor-Ort-Prüfungen und ihren für die JSTs ernannten Mitarbeitern zuweisen²¹, das letzte Wort, obwohl diese Aufsichtsbereiche letztlich in der Verantwortung der EZB liegen. Und obgleich die EZB die Höhe der Aufsichtsgebühren, die sie von Banken erhebt, offenlegt und diese Gebühr den NCAs mitteilt, bevor sie eine endgültige Entscheidung über deren Anwendung trifft, enthält der derzeitige Rechtsrahmen keine Bestimmung für eine konsolidierte Offenlegung der Gesamtkosten des SSM.

Die institutionellen Einrichtungen wurden gemäß den Anforderungen geschaffen, unterstützt durch ein kompliziertes Beschlussfassungsverfahren

28

Für den SSM ist ein Rechtsrahmen in Kraft. Wie in den Verordnungen vorgesehen und im Einklang mit Grundsatz 1 des BCBS²² wurden Vorkehrungen für die Schaffung und die Geschäfts- und Verfahrensordnungen der Einrichtungen des SSM, die eine Rolle im Beschlussfassungsverfahren spielen, getroffen und veröffentlicht.

- 17 Artikel 28 der SSM-Verordnung.
- 18 Erwägungsgrund 77 der SSM-Verordnung.
- 19 Eine Untersuchung der Haushalte der NCAs war nicht im Prüfungsumfang des Hofes enthalten.
- 20 Diese Zahl umfasst die Haushalte der NCAs sowie gegebenenfalls anderer von teilnehmenden Mitgliedstaaten benannter Behörden.
- 21 In Artikel 6 der SSM-Verordnung sind die Regeln für die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den NCAs im Rahmen des SSM aufgeführt. Dokumente und Informationen über NCAs erhielt der Hof jedoch ausschließlich über die EZB und seinen Fragebogen. Die einzelnen NCAs wurden keinen Prüfungsverfahren unterzogen.
- 22 http://www.bis.org/publ/bcbs230_de.pdf

29

Die Rolle des Aufsichtsgremiums besteht darin, die der EZB übertragenen Aufsichtsaufgaben zu planen und auszuführen. In diesem Zusammenhang stellt das Aufsichtsgremium Beschlussentwürfe fertig, die in den meisten Fällen von den JSTs stammen, und legt diese dem EZB-Rat vor. Ein Beschluss gilt als angenommen, wenn der EZB-Rat nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums Widerspruch dagegen einlegt (dies wird als Verfahren der „impliziten Zustimmung“ bezeichnet). Die Zusammensetzung des Gremiums und das entsprechende Ernennungsverfahren sind in der SSM-Verordnung festgelegt²³. Der Hof war nicht in der Lage, die Verfahren für die Ernennung und Abberufung der NCA-Vertreter im Aufsichtsgremium zu prüfen²⁴. Die EU-Organe werden bei der Ernennung der aus den NCAs stammenden Mitglieder in keiner Weise konsultiert oder anderweitig einbezogen.

30

Ebenfalls im Einklang mit der SSM-Verordnung²⁵ hat die EZB einen administrativen Überprüfungsausschuss eingerichtet, der interne administrative Überprüfungen ihrer Beschlüsse vornimmt. Bis Juli 2015 war der administrative Überprüfungsausschuss zur Überprüfung von sechs Beschlüssen aufgefordert worden und hatte in allen Fällen innerhalb der festgesetzten Zweimonatsfrist eine Stellungnahme abgegeben. In einem Fall benötigte das Aufsichtsgremium anstelle von 20 Arbeitstagen dreieinhalb Monate, um dem EZB-Rat nach Abschluss des Verfahrens im Überprüfungsausschuss einen neuen Beschlussentwurf zu unterbreiten.

31

Die Schlichtungsstelle²⁶, die eingerichtet wurde, um bei abweichenden Meinungen der NCAs bezüglich eines Einwands des EZB-Rates gegen einen Beschluss des Aufsichtsgremiums zu vermitteln, ist bislang noch nicht in Anspruch genommen worden.

Die Beschlussfassung ist ein komplexes Verfahren, mit Informationsaustausch auf zahlreichen Ebenen und umfassender Beteiligung des Sekretariats des Aufsichtsgremiums

32

Wirksame interne Führungsstrukturen und Kommunikationswege sollen es erleichtern, Beschlüsse auf einer Ebene, die der Bedeutung der jeweiligen Angelegenheit entspricht, und innerhalb eines der jeweiligen Dringlichkeitsstufe angemessenen zeitlichen Rahmens zu fassen²⁷.

33

Das Beschlussfassungsverfahren innerhalb des SSM, einschließlich des Verfahrens der „impliziten Zustimmung“, ist in **Abbildung 5** dargestellt.

23 Artikel 26 der SSM-Verordnung.

24 Siehe Grundsatz 2 des BCBS, Zentrales Kriterium 2.

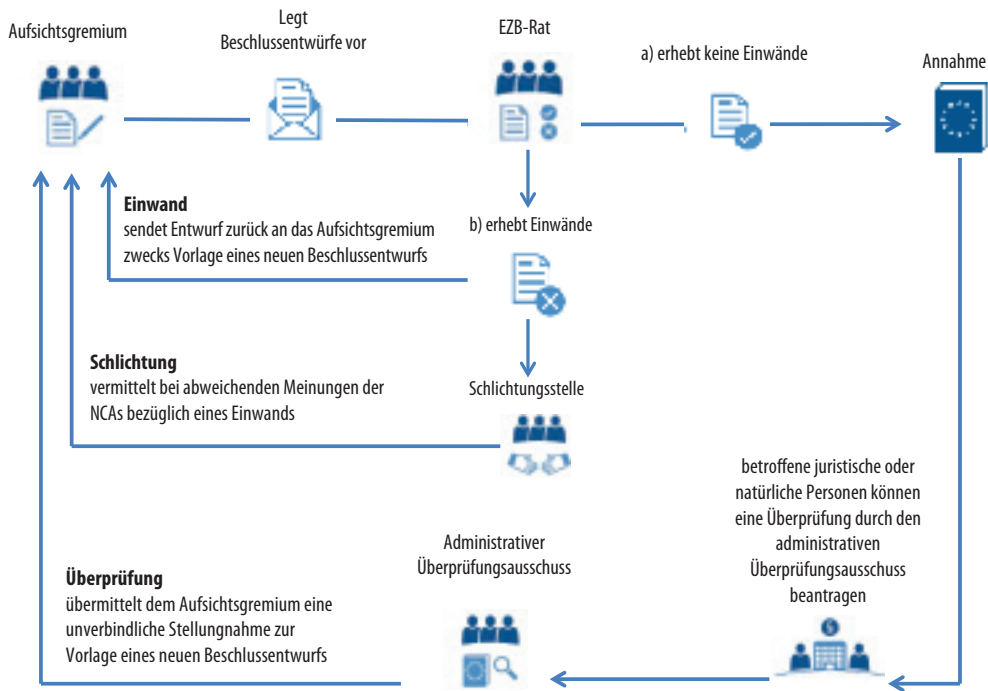
25 Artikel 24 der SSM-Verordnung.

26 Siehe Verordnung (EU) Nr. 673/2014 der Europäischen Zentralbank vom 2. Juni 2014 über die Einrichtung einer Schlichtungsstelle und zur Festlegung ihrer Geschäftsordnung (ABl. L 179 vom 19.6.2014, S. 72).

27 Grundsatz 2 des BCBS, Zentrales Kriterium 4.

Abbildung 5

Überblick über das Beschlussfassungsverfahren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

34

In **Anhang III** wird der komplizierte und aufwändige Informationsaustausch im Rahmen des Beschlussfassungsverfahrens beschrieben, an dem das Sekretariat des Aufsichtsgremiums in hohem Maße beteiligt ist. Gemäß dem Standardverfahren sollte der Prozess ungefähr fünf Wochen²⁸ dauern (ohne Berücksichtigung der Vorbereitungsarbeiten der JSTs).

35

Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums ist für die Koordinierung des Beschlussfassungsverfahrens zuständig. Hierfür hat es interne Vorgehensweisen und Verfahren entwickelt. Allerdings hat es nur in begrenztem Umfang Anleitung für JSTs und andere Geschäftsbereiche in Form von Checklisten, Vorlagen und Ablaufdiagrammen bereitgestellt.

28 Dieser Zeitraum umfasst fünf Arbeitstage, in denen die Mitglieder des Aufsichtsgremiums die Unterlagen prüfen, bevor sie den Beschlusssentwurf billigen, zwei Wochen, in denen die Kreditinstitute ein Recht auf Anhörung haben, und maximal zehn Arbeitstage, in denen der EZB-Rat den Beschluss ohne Einwand gemäß den Bestimmungen der SSM-Verordnung annimmt. Die verschiedenen Phasen der Vorbereitungsarbeiten der JSTs sind in **Anhang III** beschrieben. Die Standardfrist von fünf Wochen gilt in den Fällen, in denen eine Anhörung erforderlich ist. Ist davon auszugehen, dass der Beschluss keine negativen Auswirkungen hat, so ist das Recht auf Anhörung nicht erforderlich, und das Standardverfahren dauert drei Wochen.

Das Aufsichtsgremium muss eine Vielzahl an Beschlüssen fassen ...

36

Im November 2015 hatte das Aufsichtsgremium insgesamt 1 450 Aufsichtsbeschlüsse getroffen (siehe **Tabelle 2**). Die derzeit amtierende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums hat öffentlich bekundet, dass der EZB-Rat aufgrund der großen Zahl an Aufsichtsbeschlüssen, die ihm vorgelegt würden, den Schlussfolgerungen des Aufsichtsgremiums vertrauen müsse²⁹. Im Januar 2016 wurde eine Debatte darüber angestoßen, einige Aspekte des Beschlussfassungsverfahrens zu straffen³⁰.

Tabelle 2

Aufsichtsbeschlüsse November 2014 – November 2015

Kategorie des Aufsichtsbeschlusses	Zahl der Beschlüsse
Beschlüsse über die Geschäftsleitereignung („Fit-and-Proper-Beschlüsse“)	661
Einstufung und Änderung der Einstufung als bedeutendes Kreditinstitut	216
Mit Bezug zum „Comprehensive Assessment“	145
Aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP)	119
Eigenmittel (CET1-Quote, Verringerung)	103
Erwerb von qualifizierten Beteiligungen	80
Lizenzierungen	27
Ausnahmen von Aufsichtsanforderungen	18
Verschiedenes	17
Ausstehende Aufsichtsverfahren	13
Anweisungen für NCAs in Bezug auf bedeutende Institute	13
Sonstige Zulassungen (Verkäufe)	9
Verschmelzungen	8
Beschlüsse über Kostenentscheidungen und Gebühren	7
Beschlüsse über Finanzkonglomerate	6
Interne Modelle	5
Beschlüsse über Gruppenstrukturen	2
Allgemeine Anweisungen an die NCAs	1
INSGESAMT	1 450

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

29 „Wir sprechen hier von tausenden Entscheidungen, die dem EZB-Rat vorgelegt werden. Da sind Entscheidungen dabei, die nicht einmal meinen Tisch erreicht haben, oder die Tische auf den nächsten Hierarchieebenen unter mir, da die SSM-Verordnung keine Delegation vorsieht. Ich glaube nicht, dass sich der EZB-Rat jedes Detail ansehen kann. Er muss dem Aufsichtsgremium vertrauen.“ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.de.html>

30 In einer Rede erklärte die amtierende stellvertretende Vorsitzende, dass das Aufsichtsgremium die Einführung eines Rahmens erwäge, um „Routine-Entscheidungen“ auf niedrigere Ebenen zu delegieren, wodurch sich das Aufsichtsgremium auf sensiblere, wesentlichere und diskretionäre Fragen konzentrieren könne. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.de.html>

37

Für die 16 in der Stichprobe erfassten Fälle erhielt der Hof Tabellen mit den Verfahrensschritten und Terminen für verschiedene Arten von Beschlüssen. Allerdings hatte der Hof keinen Zugriff auf zugrunde liegende Dokumente, weshalb keine Aussage zur Effizienz des Verfahrens getroffen werden kann.

... mit Folgewirkungen für die Arbeit des Lenkungsausschusses

38

In einer Überprüfung der EZB aus dem Jahr 2015 wurden Mängel hinsichtlich der Organisation und anderer Details der Verfahren und Sitzungen des Lenkungsausschusses festgestellt. Der wichtigste Punkt war der, dass das Sekretariat Schwierigkeiten hatte, Sitzungen des Aufsichtsgremiums und des Lenkungsausschusses, die am selben Tag stattfanden, vorzubereiten, sodass Unterlagen oftmals spät in Umlauf gebracht wurden und die Ausschussmitglieder auf die Erörterung der Tagesordnungspunkte nicht ausreichend vorbereitet waren.

39

Die Überprüfung mündete in eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer Reihe von Optionen. Nach deren Abwägung beschloss der Lenkungsausschuss, abgesehen von der Standardisierung einiger Elemente des Verfahrens für die Weiterbehandlung keine Änderungen an seiner Arbeitsweise vorzunehmen.

Der Grundsatz der Trennung zwischen Geldpolitik und Aufsichtstätigkeit wird angewendet, allerdings bestehen Risiken hinsichtlich der Wahrnehmung der Unabhängigkeit

40

Die EZB nimmt die ihr durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben unbeschadet und getrennt von ihren Aufgaben im Bereich der Geldpolitik und von sonstigen Aufgaben wahr³¹. Im Erwägungsgrund 65 dieser Verordnung heißt es, dass die geldpolitischen und die aufsichtlichen Aufgaben der EZB vollständig voneinander getrennt wahrgenommen werden sollten, um Interessenkonflikte zu vermeiden und zu gewährleisten, dass jede Funktion gemäß den jeweiligen Zielen ausgeübt wird. Das mit der Durchführung der durch die Verordnung übertragenen Aufgaben befasste Personal ist von dem mit der Durchführung anderer der EZB übertragener Aufgaben befassten Personal organisatorisch getrennt und unterliegt einer von diesem Personal getrennten Berichterstattung. Die EZB war dazu verpflichtet, alle erforderlichen internen Vorschriften, einschließlich der Regelungen zum Berufsgeheimnis und zum Informationsaustausch zwischen den beiden funktionellen Bereichen, zu erlassen und zu veröffentlichen sowie sicherzustellen, dass der EZB-Rat seine geldpolitischen und aufsichtlichen Funktionen in vollkommen getrennter Weise wahrnimmt³².

31 Artikel 25 der SSM-Verordnung.

32 Siehe insbesondere Artikel 25 der SSM-Verordnung.

41

Die EZB hat diesbezüglich einen Beschluss sowie Vorschriften zum Berufsgeheimnis und zum Informationsaustausch zwischen den beiden Funktionen erlassen. Sie hat ihre Geschäftsordnung geändert, um die neuen Beschlussorgane in die Organisationsstruktur einzugliedern und deren Zusammenspiel im Rahmen des Beschlussfassungsverfahrens zu klären. Dem Hof wurde mitgeteilt, dass der EZB-Rat im Einklang mit der Verordnung die Sitzungen und Tagesordnungen für diese beiden Bereiche trennt. Dies ist in Artikel 131.1 der Geschäftsordnung der EZB vorgeschrieben.

Es könnte mehr getan werden, um die Risiken infolge der gemeinsamen Nutzung von Diensten zu bewerten

42

Gemäß dem Beschluss der EZB über die Umsetzung der Trennung³³ können bestimmte Abteilungen der EZB als „Gemeinsame Dienste“ eingerichtet werden, die sowohl die geldpolitische Funktion als auch die Aufsichtsfunktion unterstützen. Gemeinsame Dienste werden im Interesse einer effizienten und wirksamen Erbringung von Diensten eingerichtet, um Doppelarbeit so weit wie möglich zu reduzieren. Trotz der beschriebenen positiven Aspekte sind diese Regelungen aber auch mit Risiken verbunden (siehe **Tabelle 3**).

43

Risiken aufgrund einer unzureichenden Umsetzung des Trennungsgrundsatzes können auch in anderen funktionellen Bereichen der EZB bestehen. Eines dieser Risiken ist unter anderem die Weitergabe vertraulicher Informationen. Die Gemeinsamen Dienste sind von den Bestimmungen über den Informationsaustausch zwischen den funktionellen Bereichen im Sinne des Artikels 6 des EZB-Beschlusses über die Umsetzung der Trennung ausgenommen (d. h., der Austausch vertraulicher Informationen bedarf nicht der vorherigen Zustimmung des Direktoriums)³⁴, auch wenn die allgemeinen Grundsätze für den Zugang zu Informationen gelten.

44

Für die Verarbeitung vertraulicher Informationen gelten allgemeine Bestimmungen (z. B. die rechtlichen Verpflichtungen nach Artikel 37.2 der Satzung des ESZB und der EZB, Artikel 339 AEUV, der Ethik-Rahmen der EZB sowie die Artikel 4 und 5 des Beschlusses EZB/2014/39). Der Grundsatz 2 des BCBS, Kriterium 5, betont die Notwendigkeit von Regeln darüber, wie Interessenkonflikte zu vermeiden sind, und über den angemessenen Gebrauch von Informationen. Dennoch hat die EZB weder eine spezifische Analyse der Risiken für die einzelnen Gemeinsamen Dienste vorgenommen noch die Trennung auf Bereichs- oder Abteilungsebene für die meisten Geschäftsbereiche sichergestellt.

33 Beschluss EZB/2014/39 vom 17. September 2014 über die Umsetzung der Trennung zwischen der geldpolitischen Funktion und der Aufsichtsfunktion der Europäischen Zentralbank (ABl. L 300 vom 18.10.2014, S. 57).

34 Artikel 3 Absatz 4 des Beschlusses EZB/2014/39.

Table 3 Die Gemeinsamen Dienste der EZB und die Risiken für die Trennung der Funktionen

Gemeinsamer Dienst/ Geschäftsbereich	Getrennte Abteilungen innerhalb des Dienstes?	Mögliche Konflikte	Besondere Sicherheitsvorkehrungen abgesehen vom EZB-Beschluss und vom Ethik-Rahmen?
Verwaltung	Nein	Ressourcenverteilung, Priorisierung der Aufgaben	Nein
Informationstechnologie	Nein	Ressourcenverteilung, Priorisierung der Aufgaben, unterschiedliche IT-Anforderungen	Nein
Kommunikation	Nein	Im Falle gegensätzlicher Ansichten zu einem Thema würde die Stelle kommunikative Unterstützung leisten. Dies könnte zu einem für beide Parteien unbefriedigenden Kompromiss führen.	Nein
Personal, Budget und Organisation	Nein	Die funktionelle Berichterstattung erfolgt einzig an das EZB-Direktorium, ohne eine Aufteilung der Zuständigkeiten bezüglich Einstellung, Budget, Beförderung, Kündigung und Disziplinarbefugnis, wobei das Aufsichtspersonal faktisch gegenüber dem Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums verantwortlich ist.	Nein
Interne Revision	Sehr begrenzt. Als Mitglied des Managementteams der Direktion Interne Revision (D-IA) ist der Teamleiter der Internen Revision für die Prüfungsarbeit in beiden Bereichen zuständig; das Team prüft auch die Statistik (sowohl aufsichtlich als auch geldpolitisch).	Da sich die Risikobewertung auf die Organisation als Ganzes erstreckt, werden wesentliche Risiken in einem Bereich in einem anderen womöglich nicht oder nicht früh genug angegangen. Ressourcen werden möglicherweise nicht angemessen verteilt. Dieser Bereich wird im Abschnitt über die Interne Revision behandelt.	Nein
Rechtsdienste	Eine gesonderte Aufsichtsabteilung wurde eingerichtet, wobei die Trennung bis zur Ebene des stellvertretenden Generaldirektors geht. Der Generaldirektor ist für beide Bereiche zuständig. Der Berichtsweg für die Aufsichtstätigkeit führt nicht zum Vorsitzenden, sondern zum stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums, der auch Mitglied des EZB-Rates und des EZB-Direktoriums ist.	Eine rechtliche Würdigung kann beide Funktionen betreffen ¹ . Gibt es keine vollständige Trennung auf GD-Ebene, dominiert womöglich eine Seite die andere, insbesondere zumal die funktionelle Berichterstattung über die Aufsichtstätigkeit an den stellvertretenden Vorsitzenden, nicht den Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums erfolgt. Dies könnte es schwierig machen, unterschiedliche Ansichten zu Themen, die beide Bereiche betreffen, zum Ausdruck zu bringen.	Nein

1 In Bezug auf Rechtsdienste und aufsichtsrechtliche Beratung führt der Berichtsweg nicht nur zum stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums, sondern auch zu dem für Rechtsdienste zuständigen Mitglied des Direktoriums.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

45

Abgesehen vom Beschluss EZB/2014/39 erhielt der Hof keine Dokumentation über die Umsetzung des Grundsatzes der Trennung, auch nicht über mögliche Informationsbarrieren („Chinese Walls“³⁵) innerhalb der Gemeinsamen Dienste oder Nachweise für eine Überwachung der Einhaltung des Trennungsgrundsatzes.

46

Mit Ausnahme der Direktion Rechtsdienste und der Direktion für Statistik besteht weder eine Trennung zwischen aufsichtlichen und sonstigen Aufgaben der EZB innerhalb Gemeinsamer Dienste auf Abteilungsebene noch ein funktionaler Berichtsweg zum Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums. Ab dem 1. Januar 2016 berichten einige Gemeinsame Dienste (GD Informationssysteme, GD Verwaltung, GD Personal und GD Finanzen) dem Chief Services Officer (CSO), welcher wiederum über den Präsidenten der EZB dem Direktorium berichtet. Die EZB hat keine Risikoanalyse zu möglichen Interessenkonflikten, der gemeinsamen Nutzung von Informationen innerhalb dieser Dienste oder der Notwendigkeit von Sicherheitsvorkehrungen vorgenommen. Sie hat auch keine Überwachung der diesbezüglichen Einhaltung für die einzelnen Geschäftsbereiche eingerichtet, um die Risiken zu verringern, die sich aus dem Konzept der Gemeinsamen Dienste womöglich ergeben könnten.

Der organisatorische und finanzielle Aufbau des SSM birgt zusätzliche Risiken für die Unabhängigkeit der geldpolitischen Funktion und der Aufsichtsfunktion

47

Einer der Grundsätze des BCBS besagt Folgendes: „Die Aufsichtsinstanz ist operativ unabhängig, verfügt über [...] Budgetprozesse, die die Autonomie nicht untergraben, und angemessene Ressourcen; sie ist für die Erfüllung ihrer Aufgaben und den Einsatz ihrer Ressourcen rechenschaftspflichtig“³⁶.

48

Das Direktorium ist für die Verwaltung der internen Organisation der EZB zuständig, wozu unter anderem die haushaltstechnischen und personellen Aspekte ihrer Aufsichtsfunktion zählen³⁷. In **Anhang IV** ist das Haushaltsverfahren der EZB beschrieben. Vor dem Ende eines jeden Geschäftsjahres beschließt der EZB-Rat auf der Grundlage eines Vorschlags des Direktoriums den Haushalt der EZB für das nächste Geschäftsjahr. Die Ausgaben für die Aufsichtsaufgaben werden im Haushalt getrennt ausgewiesen und mit dem Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums abgestimmt³⁸.

35 „Chinese Walls“ sind interne Informationsbarrieren, die zur Vermeidung von Interessenkonflikten errichtet werden.

36 Grundsatz 2 des BCBS.

37 Die interne Organisationsstruktur der EZB wurde durch die SSM-Verordnung nicht geändert (Artikel 10.1 der Geschäftsordnung der EZB). Gemäß Artikel 11.6 der Satzung des ESZB und der EZB ist das Direktorium für die laufenden Geschäfte der EZB zuständig. Dies schließt jedoch nicht aus, dass dem Aufsichtsgremium durch Anwendung des Verfahrens der „impliziten Zustimmung“ oder ähnlicher Verfahren ein hohes Maß an Autonomie zuteil wird.

38 Artikel 15.1 der Geschäftsordnung der EZB.

49

Der Haushaltsausschuss der EZB (BUCOM), der sich aus Experten aus den nationalen Zentralbanken zusammensetzt, unterstützt die Beschlussorgane in ihrer Arbeit³⁹. In diesem Zusammenhang berät er den EZB-Rat in Bezug auf die Ressourcenausstattung für sowohl die geldpolitische als auch die aufsichtliche Funktion, wobei er in organisatorischer Hinsicht keinen Unterschied zwischen den beiden macht.

50

Gemäß dem Haushaltsverfahren der EZB werden der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums zu den Ausgaben der EZB im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht konsultiert, doch weder der BUCOM noch die GD Finanzen, von der eine Abteilung (BCO – siehe **Anhang IV**) für die haushaltsbezogene Beratung, Bewertung und Überwachung mitverantwortlich ist, erstattet dem Vorsitzenden oder dem Aufsichtsgremium als Ganzes Bericht. Jedes Jahr vor Abschluss des Beschlussfassungsverfahrens teilt die EZB den Mitgliedern des Aufsichtsgremiums den Inhalt eines EZB-Beschlussentwurfs über die Gesamtsumme der bei den Banken zu erhebenden Aufsichtsgebühren mit.

51

Konkret bedeutet dies, dass das Aufsichtsgremium, obwohl es für die Planung und Ausführung von Aufsichtsaufgaben zuständig ist, keine Kontrolle über die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen hat. Dies könnte das Aufsichtsgremium und dessen Vorsitzenden angesichts der Bruchstückhaftigkeit der Ressourcenausstattung der Aufsichtstätigkeit (siehe Ziffern 26 und 27) letztendlich daran hindern, die gebotene Rechenschaftspflicht wahrzunehmen.

52

Nach Erwägungsgrund 66 der SSM-Verordnung⁴⁰ sollte das Personal, das an der Wahrnehmung der der EZB übertragenen Aufgaben beteiligt ist, dem Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums Bericht erstatten. In der Praxis schließt der Berichtsweg den stellvertretenden Vorsitzenden ein, der auch Mitglied des EZB-Rates und des Direktoriums ist und zusammen mit dem EZB-Rat die letzte Phase der Beschlussfassung einleitet. Dasselbe gilt für die Aufsichtsabteilungen innerhalb der Gemeinsamen Dienste für Rechtsfragen und Statistik, die nur dem stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums Bericht erstatten (siehe Ziffer 46).

39 Artikel 9 der Geschäftsordnung der EZB.

40 Die Erwägungsgründe einer Verordnung an sich entfalten zwar keine Rechtswirkung, bieten jedoch wichtige Orientierungshilfen für die Auslegung der Artikel der Verordnung und die erforderlichen organisatorischen Regelungen wie die Erstellung der dazugehörigen Rahmenverordnungen oder Geschäfts- und Verfahrensordnungen.

Für mit dem SSM befasste Führungskräfte und Mitarbeiter gelten Ethik-Verfahren und Verhaltenskodizes

Es wurde ein „Ethik-Rahmen für den SSM“ geschaffen, doch die NCAs unterliegen weiterhin nationalen Rechtsvorschriften und haben einen großen Ermessensspielraum bei der Festlegung ihrer eigenen Vorschriften

53

Die für das gesamte Personal der EZB geltenden ethischen Standards sind im „Ethik-Rahmen“⁴¹ der Institution festgelegt, der einen wesentlichen Bestandteil der Dienstvorschriften der EZB bildet. Der Rahmen gilt für alle Mitarbeiter der EZB, jedoch nicht für das den JSTs zugewiesene Aufsichtspersonal der NCAs, da die EZB keine Befugnis hat, die Beschäftigungsbedingungen von NCA-Mitarbeitern zu regeln.

54

Im März 2015 verabschiedete die EZB eine Leitlinie⁴² über die Festlegung von Grundsätzen eines gesonderten „Ethik-Rahmens für den SSM“. Der neue Rahmen sollte sich aus der Leitlinie, Empfehlungen zur vorbildlichen Umsetzung der Grundsätze (Umsetzungsverfahren) und den von der EZB und jeder NCA gesondert erlassenen internen Vorschriften und Praxisregeln zusammensetzen. Die NCAs hatten bis März 2016 Zeit, die Leitlinie umzusetzen. Eine gemeinsame Task-Force für den Ethik-Rahmen überwacht regelmäßig die diesbezüglichen Harmonisierungsbemühungen.

55

Die Leitlinie ist insofern weniger ausführlich als der für das EZB-Personal geltende Ethik-Rahmen, als in ihr lediglich die grundlegenden Prinzipien eines gemeinsamen Rahmens festgelegt sind, den die NCAs bei der Einführung ihrer eigenen internen Vorschriften, Verfahren und Mechanismen übernehmen sollen. Daher besteht unter den einzelnen NCAs erheblicher Spielraum für Abweichungen hinsichtlich der detaillierten Ausgestaltung der internen Vorschriften. Unterschiede zwischen nationalen Ethik-Rahmen innerhalb des SSM könnten das satzungsmäßige Ziel der Konvergenz und Harmonisierung der Aufsichtstätigkeiten gefährden und ein Reputationsrisiko für die EZB bilden. Beispielsweise wird in der Leitlinie die Frage der Karenzzeiten⁴³ für Mitarbeiter und Mitglieder der Gremien der EZB und der an der Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben beteiligten NCAs angesprochen, allerdings wird lediglich festgestellt, dass solche Zeiten existieren sollten, ohne dass eine Mindestfrist genannt wird; außerdem werden darin weder die Amtszeiten für Führungskräfte im Aufsichtsbereich⁴⁴ berücksichtigt, noch wird eine Stelle zur Überwachung der Einhaltung des SSM-Ethik-Rahmens oder die Häufigkeit solcher Überwachungsmaßnahmen festgelegt.

41 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015XB0620\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015XB0620(01)&from=DE)

42 Leitlinie (EU) 2015/856 der Europäischen Zentralbank vom 12. März 2015 über die Festlegung von Grundsätzen eines Ethik-Rahmens für den SSM (EZB/2015/12) (ABl. L 135 vom 2.6.2015, S. 29).

43 Sperrfrist, die nach dem Ausscheiden aus einer Funktion bei der EZB bei einem Wechsel in Positionen einzuhalten ist, die zu einem Interessenkonflikt führen könnten.

44 Im Vereinigten Königreich gilt beispielsweise für die Amtszeit der Führungskräfte im Aufsichtsbereich eine Höchst- und Mindestdauer.

56

Die zusätzlich zu der Leitlinie von der EZB herausgegebenen Umsetzungsverfahren („Implementation Practices“) enthalten verschiedene Empfehlungen der EZB⁴⁵ für nationale Ethik-Rahmen. Im Gegensatz zur Leitlinie sind die Umsetzungsverfahren für die NCAs jedoch rechtlich nicht bindend.

57

Es wird beabsichtigt, dass die teilnehmenden NCAs die Bestimmungen des Ethik-Rahmens für den SSM (einschließlich der Bestimmungen der Leitlinie sowie der Umsetzungsverfahren) auf ihre Mitarbeiter anwenden. Allerdings bringen es der allgemein gehaltene Charakter der Leitlinie sowie die Tatsache, dass die Umsetzungsverfahren rechtlich nicht bindend sind, zwangsläufig mit sich, dass die einzelnen NCAs bei der Festlegung und Anwendung ihrer eigenen Ethik-Rahmen über erheblichen Spielraum verfügen.

Interne Revision: ein innovativer Ansatz auf der Grundlage eines umfassenden Prüfungsplans, doch die Umsetzung wird durch Probleme bei der Ressourcenzuweisung und Planung behindert

58

Für die interne Revision ist bei der EZB die Direktion Interne Revision (D-IA) zuständig, die mit Einführung des SSM zu einem Gemeinsamen Dienst wurde. Die D-IA prüft sämtliche Geschäftsprozesse der EZB; darüber hinaus übernimmt sie die Zuweisung von Ressourcen an den Ausschuss der internen Revisoren (IAC), einem Gremium, das sich aus der oberen Managementebene der D-IA und deren Amtskollegen aus den NCAs und nationalen Zentralbanken (NZB) zusammensetzt.

59

Der IAC tritt in drei unterschiedlichen „Zusammenstellungen“ zusammen, um sich mit Angelegenheiten des Eurosystems, des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB)⁴⁶ und der SSM-Prüfung zu befassen. Hierzu zählen etwa Planungsaufgaben, die Festlegung gemeinsamer Prüfungsstandards, der Austausch sachdienlicher Erkenntnisse sowie die Durchführung von Prüfungen und damit verbundenen Aktivitäten. Gemäß der Geschäftsordnung des IAC für das Revisionswesen kommt dem IAC die Rolle des obersten Revisionsverantwortlichen („Chief Audit Executive“) für das Eurosystem/ESZB/SSM unter der gemeinsamen Verantwortung seiner Mitglieder zu. Gleichzeitig handelt jedes IAC-Mitglied als Vertreter einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit und übernimmt individuelle Verantwortung für die Abwicklung und Leistung seiner Teile eines Revisionsprojekts und die diesbezügliche unabhängige Berichterstattung.

45 Beispielsweise wird der EZB und – soweit gemäß nationalen Rechtsvorschriften möglich – den NCAs im Umsetzungsverfahren 11 über Beschränkungen nach Beendigung der Beschäftigung empfohlen, angemessene Karenzzeiten für Mitglieder von Gremien sowie für Mitarbeiter auf Führungs- und Expertenebene festzulegen, die beabsichtigen, für ein Kreditinstitut, an dessen Beaufsichtigung sie beteiligt waren, oder für direkte Wettbewerber dieses Kreditinstituts zu arbeiten. Für Mitglieder von Gremien oder Führungskräfte sollte die Karenzzeit mindestens sechs Monate betragen, falls sie beabsichtigen, für ein Kreditinstitut zu arbeiten, für dessen Beaufsichtigung sie zuständig waren.

46 Das ESZB umfasst die EZB sowie die nationalen Zentralbanken aller 28 EU-Mitgliedstaaten, wohingegen sich das Eurosystem auf die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (deren Aufgabe die Umsetzung der von der EZB beschlossenen Geldpolitik ist) beschränkt.

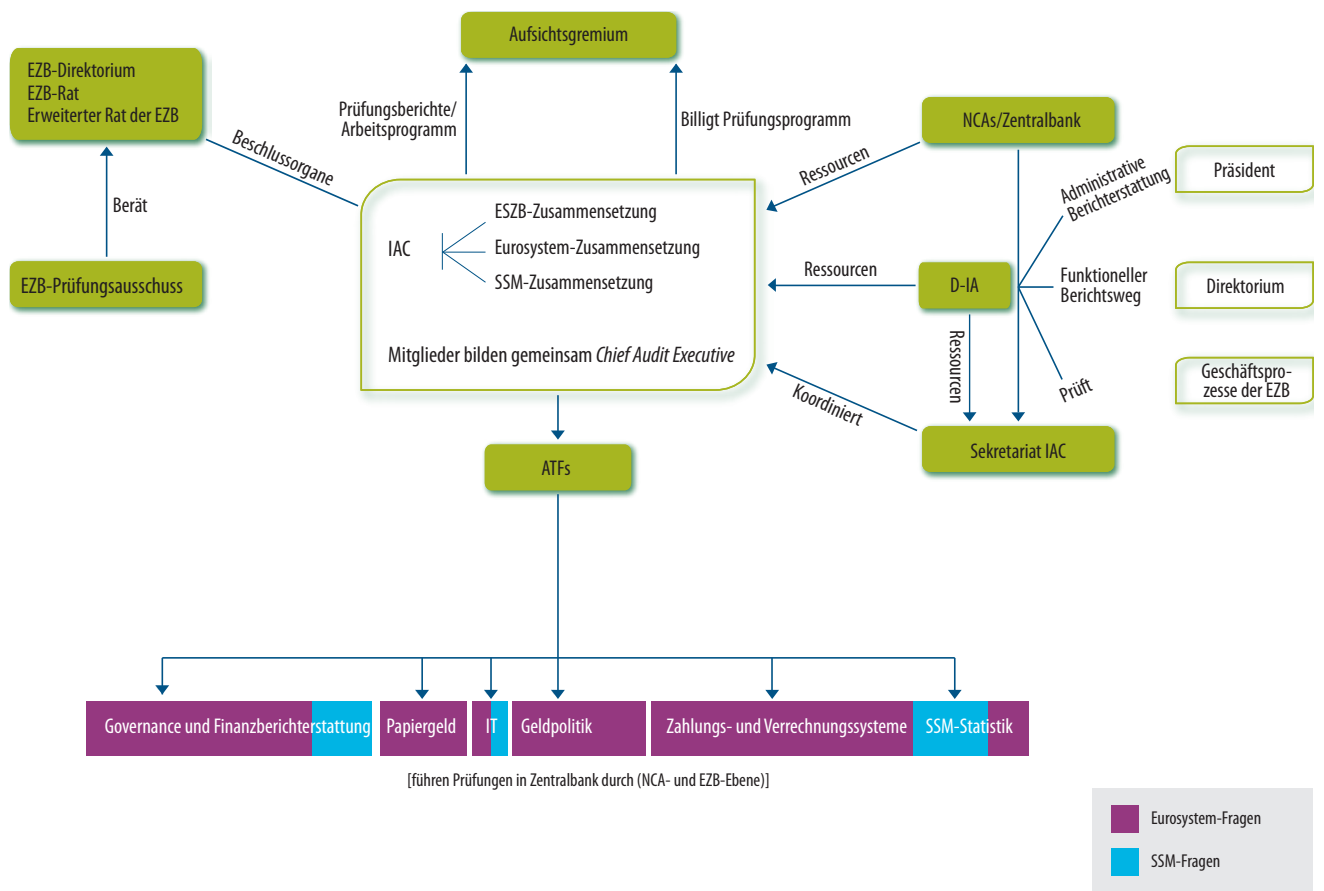
60

Der Aufbau des IAC ist in **Abbildung 6** dargestellt. Sechs Prüfungs-Task-Forces (Audit Task Forces – ATFs) sind für die Planung und Durchführung von Revisionsaufträgen zu spezifischen Themen zuständig. Die ATFs setzen sich aus Mitarbeitern der EZB sowie der NCAs/NZB zusammen. Jede Feststellung eines gemeinsamen Revisionsteams im Zuge einer IAC-Revision auf lokaler Ebene muss bezüglich ihrer Auswirkungen auf den SSM als Ganzes bewertet werden. Dieser innovative Ansatz wurde eingeführt, damit Querschnittsthemen im Rahmen des gesamten SSM systematisch geprüft werden. Bei der Prüfung des Hofes stand hauptsächlich die Rolle derjenigen ATF im Vordergrund, die für den SSM und Statistik zuständig ist: die ATF SSM-ST.

61

Der Hof untersuchte die Zuteilung von Ressourcen an den IAC, insbesondere durch die D-IA, sowie die Prüfungsplanung und Risikobewertung (einschließlich der Risikoabdeckung).

Abbildung 6 Die Rolle der D-IA bei der internen Revision des SSM und des Eurosystems



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Ressourcenzuteilung durch die D-IA: Obwohl der Personalbedarf klar quantifiziert wurde, war der Personalbestand letztendlich unzureichend

62

Im März 2013 gelangte die D-IA nach der Schlussfolgerung einer externen Qualitätsbewertung, wonach die Vorbereitung der D-IA auf ihre Prüfung des SSM vorangetrieben werden müsse, zu der Feststellung, dass mindestens 16 VZÄ notwendig wären, um diesen Bereich auf unabhängige und objektive Weise abzudecken. Im August 2013 genehmigte der EZB-Rat jedoch lediglich drei Vollzeitmitarbeiter für die D-IA für 2013 und weitere vier für 2014, die sowohl SSM- als auch Statistik-Aufgaben übernehmen sollten⁴⁷. Den Geschäftsbereichen, die das Personal angefordert hatten, wurden keine Gründe für die Abweichung von den ursprünglich vorgeschlagenen Zahlen (siehe **Tabelle 4**) genannt.

47 Der Bereich Statistik ist eine Aufgabe, die sowohl mit der Bankenaufsicht (Aufsichtsdaten) als auch der Geldpolitik (Zentralbankdaten) verknüpft ist.

Tabelle 4

Ermittelter Personalbedarf im Vergleich zum tatsächlich eingestellten Personal

Von der D-IA für den SSM ermittelter Personalbedarf (VZÄ)	16
Bewilligte Planstellen insgesamt	7
(eine Planstelle für Aufgaben im Geschäftsbereich Untersuchungen, die auch Tätigkeiten in Bereichen ohne Bezug zum SSM umfassen kann)	(1)
(eine IT-Planstelle – für spezielle Projekte mit Mitarbeitern aus anderen Bereichen der D-IA besetzt)	(1)
SSM-/Statistik-Aufgaben zugewiesene Planstellen (in anderen Bereichen als IT und anlassbezogene Untersuchungen), und zwar	5
(ein infolge eines extern veröffentlichten Einstellungsverfahrens aus den Reihen der EZB-Mitarbeiter eingestellter Hauptrevisor)	1
(durch externes Verfahren eingestelltes Personal mit unlängst erworbenen, speziellen Fähigkeiten in den Bereichen Geschäftsbanktätigkeit/Bankenaufsicht)	2
(im Rahmen einer kurzfristigen Abordnung eingestelltes Personal mit unlängst erworbenen, speziellen Fähigkeiten im Bereich Bankenaufsicht)	1
(interner D/IA-Transfer eines Mitarbeiters mit Schwerpunkt IT/Statistik)	1

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

63

Der Vorsitzende der ATF SSM-ST verfügt über einschlägige Erfahrung im Bereich der Bankenaufsicht (1995-2000) und ist Mitglied des D-IA-Managementteams, das sowohl für Prüfungen für die ATF als auch für Prüfungen im Zentralbankwesen zuständig ist. Zwei Personen mit drei bzw. vier Jahren Erfahrung im Bereich der Bankenaufsicht wurden im März 2015 Mitglieder des Teams. Ein weiteres Teammitglied, das im September 2014 hinzukam, bringt im Privatsektor erworbene Erfahrung in den Bereichen Risikomanagement und Basel-II-Umsetzung ein.

64

Trotz der geringen Mitarbeiterzahlen in der D-IA wird durch den aktuellen Qualifikationsmix eine Reihe wichtiger Bereiche einschließlich des Bereichs der allgemeinen Prüfung abgedeckt, doch werden speziellere Fähigkeiten und praktische Erfahrung (etwa im Bereich makroprudenzielle Aufsicht, Firmenkredit-Backoffice) notwendig sein, wenn das Team eine Größe erreicht hat, die für eingehende Prüfungen zu methodologischen und konzeptuellen Fragestellungen ausreicht.

65

Da die ATF auf der kollektiven Verantwortung ihrer Mitglieder beruht, hängt ihre Leistung von der Zusammenarbeit mit NCAs und deren praktischen Beiträgen zur Erfüllung der Aufgabe ab. In einigen Bereichen (z. B. Aufsicht vor Ort, Beiträge von lokalen NCA-Mitarbeitern) kann der Grad der Abhängigkeit höher als in anderen sein (z. B. Fragen der Governance). Es ist offenkundig, dass die Koordinierung der verschiedenen Erfordernisse zusätzliche Arbeit für die D-IA bedeutet, wenn sie ein Thema im Zusammenhang mit dem SSM prüft.

Die Planung basiert auf einem umfassenden „Audit Universe“, allerdings werden bewährte Verfahren nicht immer berücksichtigt

Die Prüfungsplanung beruht auf einem umfassenden Plan, ...

66

Anfangs wurden der Internen Revision Ressourcen nur in spärlichem Umfang und mit Verzögerung zugeteilt. Infolgedessen war die Planungsaktivität zunächst nur gering.

67

Ein sehr ausführliches „Audit Universe“⁴⁸ wurde im Mai 2015 fertiggestellt. Dieses besteht aus fünf Prüfungsclustern, die wiederum in 14 Prüfungsgegenstände sowie 31 Bereiche und Verfahren und schließlich mehr als 150 weitere Unterkomponenten unterteilt sind.

48 Der positiven Bewertung des „Audit Universe“ (Inventar der Prüfungsfelder) durch den Hof schlossen sich alle NCAs an, die den Fragebogen des Hofes beantwortet hatten. Drei von elf NCAs äußerten jedoch Bedenken bezüglich des genauen Umfangs der zugrunde liegenden Prüfungsgegenstände und ihrer Abdeckung innerhalb eines vernünftigen zeitlichen Rahmens.

... doch die Planung sieht weder eine Reserve für Ad-hoc-Anfragen vor noch trägt sie Outsourcing/Co-Sourcing Rechnung

68

Die Gesamtplanung der Prüfungsgebiete wird dadurch beeinträchtigt, dass es – entgegen bewährten Verfahren⁴⁹ – keine Reserven für Ad-hoc-Prüfungen oder die Ausweitung aktueller Prüfungen gibt (was auf eine Politik der 100%igen Ressourcennutzung zurückzuführen ist).

69

Die Tatsache, dass die D-IA über kein systematisches Verfahren für mittels Outsourcing/Co-Sourcing ausgelagerte Aktivitäten verfügt, entspricht ebenfalls nicht den bewährten Verfahren⁵⁰. So wurde in den Verträgen nicht festgelegt, dass die interne Revisionsabteilung von Dienstleistungserbringern der EZB über die bei ihr oder mit ihr mittels Outsourcing/Co-Sourcing ausgelagerten Aktivitäten berichten muss. Auch enthalten nicht alle einschlägigen Verträge eine Klausel, wonach die Interne Revision der EZB selbst die Befugnis erhält, mittels Outsourcing/Co-Sourcing ausgelagerte Aktivitäten zu prüfen.

Die Methoden zur Risikobewertung sind zwar im Allgemeinen angemessen, dennoch mangelt es an Sicherungsmaßnahmen, um zu gewährleisten, dass Bereiche mit hohem und mittlerem Risiko vollständig und zum richtigen Zeitpunkt geprüft werden

Umfassende Bestandsaufnahmen zu den einzelnen Prüfungsfeldern wurden entwickelt und werden im Rahmen eines Risikomodells verwendet, das trotz einiger Mängel konzeptionell sachgerecht ist

70

Mittels Risikobewertung wird die Entscheidungsfindung bezüglich der Priorisierung von Prüfungsthemen während des bevorstehenden Zeitraums unterstützt. Die Beurteilung beruht auf den wesentlichen Informationen in den Bestandsaufnahmen zu den einzelnen Prüfungsfeldern („audit object templates“), die Einzelheiten zu den Hauptthemen des „Audit Universe“ sowie eine vollständige Beschreibung jeder einzelnen Aktivität, der damit verbundenen Prozesse und der relevantesten Schlüsselkontrollen umfassen. So wie sie bei der Risikobewertung verwendet werden, sind sie ein sehr guter Ausgangspunkt für die Planung.

49 Siehe zum Beispiel BT 2.3.3 der von der deutschen NCA (BaFin) veröffentlichten „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ und Tz. 20 des vom deutschen Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) herausgegebenen Prüfungsstandards PS 240.

50 BaFin: „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“, AT 9.6; BT 2.1.3.

71

Der Hof analysierte drei dieser Bestandsaufnahmen und befand, dass sie sachgerecht waren und gut angewendet wurden. Allerdings wurde zusätzlich zu dem Erfordernis einer klareren Definition des Drittparteienrisikos die eher allgemeine Notwendigkeit festgestellt, die Kriterien bezüglich der finanziellen Auswirkungen und des Prozessrisikos einheitlich anzuwenden und – in einem Fall – die Risiken im Zusammenhang mit der Trennung von Geldpolitik und Aufsichtsfunktion einzubeziehen.

72

Ungeachtet dieser Mängel ist das Risikomodelle ein gut geeignetes Planungsinstrument. Alle NCAs, die den Fragebogen des Hofes beantworteten, erachteten den Prozess der Risikobewertung für „angemessen“ und „transparent“.

Es gibt keinen Mindestumfang hinsichtlich der abzudeckenden Prüfungsgebiete, um sicherzustellen, dass Bereiche mit hohem und mittlerem Risiko und wesentliche Unterkomponenten vollständig abgedeckt werden, und zwischen SSM-Prüfungen und Nicht-SSM-Prüfungen herrscht Konkurrenz bezüglich der Ressourcen ...

73

Der IAC versucht nicht, alle Risiken in einem bestimmten Planungszeitraum (etwa einem Fünfjahreszyklus) abzudecken, sondern stützt sich nur auf mittelfristige Planungsziele. Er behält einen zentralen Leistungsindikator zur Abdeckung von Bereichen mit hohem Risiko bei, mit dem darauf abgestellt wird, jährlich mindestens 30 % der Bereiche mit hohem Risiko zu prüfen und im Verlauf von drei Jahren mindestens 90 % abzudecken. Allerdings besteht keine solche Zielvorgabe für Bereiche mit mittlerem Risiko. Im Rahmen eines jährlichen Prüfungsprogramms wird die Risikobewertung für die Bereiche mit hohem und mittlerem Risiko in jedem Quartal angepasst, sodass die Planung regelmäßig überarbeitet werden kann, sobald neue Risiken auftreten. Obwohl der mittelfristige Plan für 2015-2018 alle Bereiche mit hohem Risiko abdeckt, ist nicht klar, ob bzw. wann sämtliche Unterkomponenten dieser Bereiche angegangen werden; außerdem deckt die für die Prüfungsplanung verwendete Formel nicht systematisch Elemente ab, die zuvor noch nicht untersucht wurden. Für Bereiche, deren Risiko als mittel eingestuft wurde, wie interne Modelle, makroprudenzielle Aufsicht und weniger bedeutende Institute, ist vor 2019 keinerlei Prüfung geplant, und es steht noch nicht fest, inwieweit sie abgedeckt werden.

74

In Fällen, in denen die Ressourcen begrenzt sind, kann der in Ziffer 73 beschriebene Ansatz dazu führen, dass Bereiche mit hohem oder mittlerem Risiko nicht geprüft werden, da kein Mindestumfang hinsichtlich der abzudeckenden Prüfungsgebiete (eine bestimmte Risikoeinstufung, die zwangsläufig zu einer Prüfung führt) festgelegt wurde⁵¹.

51 In diesem Zusammenhang ist nach den von der deutschen NCA veröffentlichten „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ bei „besonderen“ Risiken eine jährliche Prüfung und bei allen anderen Aktivitäten und Prozessen ein dreijähriger Prüfungszyklus vorgeschrieben („Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ der BaFin, BT 2.3).

75

Die Tatsache, dass die Interne Revision ein Gemeinsamer Dienst ist, und die Ressourcenknappheit haben zu einer Situation geführt, in der Prüfungsgegenstände des Zentralbankwesens und solche im Zusammenhang mit dem SSM bezüglich der Ressourcen miteinander in „Konkurrenz“ treten (siehe **Tabelle 5**). Im Jahr 2015 wurden nur 15 % der eigentlich hierfür vorgesehenen Arbeitszeit für SSM-Aufgaben aufgewendet. Von 30 Stellen innerhalb der D-IA sind nur sieben (einschließlich anlassbezogene Untersuchungen und IT) für SSM und Statistik bestimmt.

Tabelle 5

Für den SSM geplante Prüfungen im Vergleich zu anderen Prüfungsaufgaben in Zusammenarbeit mit den NCAs

Prüfungsfeld	Bereiche mit hohem Restrisiko per September 2015	2015 durchgeführte oder begonnene Prüfungen	Für 2016 vorgeschlagene Prüfungen	Für 2017/2018 vorgeschlagene Prüfungen
SSM/Statistik ¹	6	1	2	3
Eurosystem/ESZB ²	9	11	9	14
Governance, Risiko, Rechnungslegung und IT	3	0	2	6
Nicht SSM-bezogen insgesamt	12	11	11	20

- 1 Es herrscht keine klare Trennung zwischen Statistiken des Zentralbankwesens und Aufsichtsstatistiken.
- 2 Umfasst insbesondere Geldpolitik und Umsetzung, Statistiken, Zahlungs- und Verrechnungssysteme, Papiergeld, Rechnungslegung in der konsolidierten Bilanz des Eurosystems und Meldungen von Finanzinformationen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EZB.

... und in der Praxis wurde Bereichen mit höchstem Risiko nicht unverzüglich Priorität für eine Prüfung eingeräumt

76

Eine Kalibrierung für mehr Kohärenz zwischen den von den verschiedenen ATFs vorgeschlagenen Prüfungsgegenständen kann zu angepassten Risikoeinstufungen führen. Darüber hinaus kann die Task-Force für Qualitätsmanagement, wenn sie dem IAC Prüfungen vorschlägt, Prüfungsgegenstände auswählen, die nicht in die höchste Risikoklasse eingestuft wurden, und in jedem Fall ist der IAC nicht an die Vorschläge der Task-Force gebunden.

77

Obwohl die Themen „Laufende Beaufsichtigung von systemisch wichtigen Banken – SREP“ und „Management von Bankenrisiken“ die höchste bzw. zweithöchste Restrisikoeinstufung aller ATF-SSM-Prüfungsgegenstände erhielten, wurden sie nicht im ersten Jahr geprüft, sondern in den Prüfungsplan für 2017/2018 aufgenommen. Die für 2015 und 2016 ausgewählten SSM-Prüfungsgegenstände waren „Laufende Beaufsichtigung – Planung und Überwachung“ (Rang 6) bzw. „Aufsichtsstatistiken und Informationsmanagement“ (beide Rang 2). Eine Prüfung der planerischen Aspekte der laufenden Beaufsichtigung ohne eine eingehende Untersuchung des SREP, des wesentlichen Prozesses zur laufenden Beaufsichtigung, ist nicht gleichbedeutend mit einer umfassenden Abdeckung des Gegenstands.

78

Ein starker Rechenschaftsrahmen ist für die Qualität der Bankenaufsicht von entscheidender Bedeutung, da dieser auf Grundsätzen der guten Verwaltungspraxis wie Transparenz und Wirksamkeit beruht⁵². Gemäß diesem Rahmen muss die Aufsichtsbehörde bestimmten Interessenträgern sachdienliche, zeitnahe und genaue Informationen bereitstellen, um ein umfassendes Verständnis ihrer Tätigkeiten und Leistung zu schaffen und zu fördern, und erhält hierfür das erforderliche Feedback.

79

Als Maßstäbe für die Bewertung des allgemeinen Rechenschaftsrahmens des SSM dienten der in der Landscape-Analyse des Europäischen Rechnungshofs über Rechenschaftspflicht und öffentliche Finanzkontrolle in der EU ermittelte Rahmen (siehe Ziffer 80)⁵³, die Bestimmungen von Artikel 20 der SSM-Verordnung, die (2012) überarbeiteten Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht des BCBS (siehe **Kasten 2**) und die Rechtsrahmen und Herangehensweisen in vergleichbaren Rechtsräumen.

52 Empirische Analysen haben einen positiven und signifikanten Zusammenhang zwischen der Transparenz der Aufsichtsinstanz und der Wirksamkeit der Bankenaufsicht nachgewiesen. Siehe beispielsweise Arnone, M., Salim, M. D., und Gambini, A.: *Banking Supervision: Quality and Governance* (Bankenaufsicht: Qualität und Governance), 2007, Working Paper 07/82, IWF.

53 Lücken, Überschneidungen und Herausforderungen: eine Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle, Europäischer Rechnungshof, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

Kasten 2

BCBS

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) ist die weltweit wichtigste normsetzende Instanz für die aufsichtsrechtliche Bankenregulierung und dient als Forum für die Zusammenarbeit in Fragen der Bankenaufsicht. Seine überarbeiteten 29 Grundsätze – die jeweils separate zentrale und zusätzliche Kriterien umfassen – erstrecken sich auf folgende Bereiche:

- Befugnisse, Zuständigkeiten und Aufgaben der Bankenaufsicht, mit Schwerpunkt auf einer wirksamen, risikobasierten Aufsicht und der Notwendigkeit frühzeitiger Interventionen und zeitnaher Aufsichtsmaßnahmen (Grundsätze 1-13);
- Erwartungen der Aufsichtsinstanz an die Banken, mit Betonung solider Führungs- und Überwachungsstrukturen, eines wirksamen Risikomanagements sowie der Einhaltung von aufsichtsrechtlichen Standards (Grundsätze 14-29).

Obwohl diese Grundsätze rechtlich nicht bindend sind, werden sie weithin als international anerkannter Bezugsrahmen für die Bewertung der Qualität von Aufsichtssystemen und -praktiken in verschiedenen Rechtsräumen verwendet. Als Mitglied des Basler Ausschusses bekräftigte die EZB⁵⁴ ihre Zustimmung zu der in den Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht des BCBS (2012) enthaltenen Aussage, wonach die Grundsätze eine solide Grundlage „für Regulierung, Beaufsichtigung, Führungsstrukturen und Risikomanagement des Bankensektors bilden“⁵⁵.

54 EZB-Leitfaden zur Bankenaufsicht (November 2014), S. 7.

55 BCBS-Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (2012).

Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ).

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

80

In seiner Landscape-Analyse zur EU-Rechenschaftspflicht stellte der Hof die folgenden Hauptelemente eines starken Rechenschaftsrahmens heraus:

- i) klare Definition von Funktionen und Zuständigkeiten;
- ii) ein starkes Mandat für unabhängige externe Prüfer zur Prüfung der Rechnungsführung, der Einhaltung der Rechtsvorschriften (Compliance) und der Wirtschaftlichkeit;
- iii) Zuverlässigkeitserklärungen des Managements hinsichtlich der Erreichung politischer Zielsetzungen;
- iv) umfassende demokratische Aufsicht;
- v) Feedback-Schleifen, um korrektive Maßnahmen/Verbesserungen zu ermöglichen⁵⁶.

81

Inwieweit der SSM-Rechenschaftsrahmen jede dieser fünf Anforderungen erfüllt, wird nachstehend erörtert.

i) Die Funktionen und Zuständigkeiten des SSM als Ganzes sind in den entsprechenden Rechtsvorschriften klar definiert und öffentlich einsehbar

82

Was die Klarheit der Zuständigkeiten entlang der Rechenschaftskette anbelangt, so wurden die Aufsichtsaufgaben in Bezug auf den SSM der EZB übertragen. Es gelten spezifische Vorschriften, nach denen die EZB ihre geldpolitische Funktion und ihre Aufsichtsfunktion unabhängig voneinander ausführen muss, wobei sie für ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem SSM gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Eurogruppe rechenschaftspflichtig bleibt. Planung und Durchführung der Aufsichtstätigkeit erfolgen durch das Aufsichtsgremium, während die Verantwortung als Instanz zur endgültigen Beschlussfassung und für die Governance der EZB, die sowohl die geldpolitische Funktion als auch die Aufsichtsfunktion umfasst, beim EZB-Rat verbleibt. Einzelheiten zum Beschlussfassungsverfahren finden sich in **Anhang III**.

83

Was die Klarheit der Zielsetzungen anbelangt, so besteht das Ziel der EZB laut SSM-Verordnung ganz eindeutig darin, „einen Beitrag zur Sicherheit und Solidität von Kreditinstituten sowie zur Stabilität des Finanzsystems in der Union und jedem einzelnen Mitgliedstaat zu leisten“⁵⁷.

56 Alle diese Anforderungen spiegeln sich in den Basler Kriterien wider, mit Ausnahme der Feedback-Schleifen, bei denen es sich im Wesentlichen um eine Praxis handelt, die andere Länder anwenden, um ein Verständnis der Auswirkungen des Aufsichtsrahmens und der Wirksamkeit der Aufsicht zu erlangen. Feedback-Schleifen sind Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass Rückmeldungen von Interessenträgern (z. B. Konsultationen oder Befragungen bei beaufsichtigten Unternehmen) in Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden. So können beispielsweise Befragungen als Leistungsindikator dienen, um Problem-bereiche und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

57 Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013.

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

84

Der Hof ermittelte einige Probleme in Bezug auf die Zuständigkeiten und die Koordinierung verschiedener Komponenten des SSM (siehe Abschnitt über gemeinsame Aufsichtsteams und Abschnitt über Vor-Ort-Prüfungen).

ii) Der Prüfungsauftrag des Hofes ist im Vertrag über die Arbeitsweise der EU niedergelegt

85

In vielen Rechtsräumen ist eine öffentliche Prüfung von Bankenaufsichtsinstanzen und ihrer Tätigkeiten vorgesehen, um Fälle abzudecken, in denen die Aufsicht in den Zuständigkeitsbereich von Zentralbanken fällt. Die Ausstattung der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) mit Prüfungsbefugnissen gegenüber den Bankenaufsichtsinstanzen sollte dazu beitragen, die Rechenschaftspflicht und Transparenz zu erhöhen.

86

Der Hof ist der eigens vorgesehene Prüfer der EZB. Sein Auftrag bestimmt sich nach Artikel 27.2 der Satzung des ESZB und der EZB⁵⁸, wonach Artikel 287 AEUV insofern anwendbar ist, als der Hof mit der Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB, auch hinsichtlich ihrer Aufsichtsaufgaben, beauftragt wird.

87

Bei dieser ersten Prüfung konnten einige wichtige Tätigkeitsbereiche des SSM nicht erfasst werden (siehe Einzelheiten zum Prüfungsumfang in Ziffer 19 und **Anhang I**). In einem Bericht des Kontaktausschusses der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU wurden die Prüfungsrechte von 27 der 28 nationalen ORKB der EU⁵⁹ gegenüber Bankenaufsichtsbehörden miteinander verglichen. In der entsprechenden Erklärung⁶⁰ wurde darauf hingewiesen, dass in den Ländern, in denen die bisherigen Prüfungsmandate der nationalen ORKB gegenüber den Bankenaufsichtsbehörden nicht durch ein ähnlich weitreichendes Prüfungsmandat des EuRH in Bezug auf die Aufsichtstätigkeiten der EZB ersetzt werden, eine Prüfungslücke entstanden ist. **Tabelle 6** bietet eine vergleichende Übersicht über die Prüfungsmandate in Bezug auf die mikroprudenzielle Aufsicht in bestimmten Rechtsräumen außerhalb der EU. In **Anhang V** sind die in diesen Rechtsräumen geltenden Regelungen zur Prüfung der Bankenaufsicht zusammengefasst.

58 Der Wortlaut des Artikels 27.2 entspricht der Formulierung in Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung.

59 Ein Land hat den Fragebogen nicht beantwortet.

60 Erklärung mit dem Titel „Sicherstellung einer vollständig prüfbar, rechenschaftspflichtigen und wirksamen Bankenaufsicht nach Einführung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ des Kontaktausschusses der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofs.

Tabelle 6

Prüfungsmandate gegenüber der mikroprudenziellen Aufsichtsinstanz (gesetzlich verankerte Rechte) und Umfang der Mandate

Aufsichtsinstanz	Rechte zur Wirtschaftlichkeitsprüfung in Bezug auf Aufsichtstätigkeiten	Rechte zur Wirtschaftlichkeitsprüfung in Bezug auf nicht aufsichtliche Tätigkeiten	Rechte zur Compliance-Prüfung in Bezug auf Aufsichtstätigkeiten	Rechte zur Compliance-Prüfung in Bezug auf nicht aufsichtliche Tätigkeiten
USA	JA – VOLLE Prüfrechte	JA – VOLLE Prüfrechte	JA – VOLLE Prüfrechte	JA – VOLLE Prüfrechte
Kanada	JA – VOLLE Prüfrechte	JA – VOLLE Prüfrechte	JA – VOLLE Prüfrechte	JA – VOLLE Prüfrechte
Australien	JA – Behörde prüft oder untersucht jeden Aspekt der Geschäftstätigkeit des Unternehmens	JA – Behörde prüft oder untersucht jeden Aspekt der Geschäftstätigkeit des Unternehmens	Behörde bietet zusätzliche Dienste (Leitlinien für bessere Verfahren sowie Assurance- und Prüfungsberichte)	Behörde bietet zusätzliche Dienste (Leitlinien für bessere Verfahren sowie Assurance- und Prüfungsberichte)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

iii) Ein formeller Kriterienkatalog für die Leistungsmessung, um Sicherheit zu erlangen, dass die SSM-Ziele erreicht werden, wurde noch nicht entwickelt

88

Rechenschaftspflicht setzt voraus, dass die Handlungen der Aufsichtsinstanz vor dem Hintergrund gewisser Standards und mit Blick auf festgesetzte Ziele bewertet werden. Ein Leistungsrahmen auf der Grundlage einer Vielzahl verschiedener Leistungsindikatoren und Messgrößen auf unterschiedlichen Aufsichtsebenen bietet einen schlüssigen und kohärenten Überblick über die Wirksamkeit der Aufsicht und lässt die Interessenträger erkennen, wie Aufsichtspraktiken zur Verwirklichung von Zielen beitragen.

89

In der Zeit, die der EZB bislang zur Verfügung stand, hat sie noch keinen formellen Kriterienkatalog für die Leistungsmessung des SSM entwickelt. Sie hat ein Instrument entwickelt, den „SSM Supervisory Dashboard Pilot“, mit dessen Hilfe sie die wichtigsten Aspekte ihrer Aufsichtstätigkeiten verfolgen und bewerten sowie überwachen kann, wie wirksam Aufsichtsprioritäten in die Praxis umgesetzt werden. Allerdings steht das Instrument lediglich dem Aufsichtsgremium und der obersten Managementebene zur Verfügung und bietet daher anderen Interessenträgern keine Gewähr im Hinblick auf das Erreichen der SSM-Ziele.

90

Formelle Leistungsindikatoren sind ein gängiger Bestandteil der Aufsichtsfunktion in anderen Rechtsräumen. **Abbildung 7** zeigt eine repräsentative Auswahl von Indikatoren.

Abbildung 7

Beispiele für Leistungsindikatoren

	Beispiele für Messgrößen
Indikatoren in Bezug auf Konkurse oder Höhe der Verluste aufgrund von Ausfällen	<ul style="list-style-type: none"> ● Aufsichtliche Risikoeinstufung vor Konkursen, Zahl der Konkurse ● Verluste aufgrund von Zusammenbruch (Money Protection Ratio¹, Performance Entity Ratio²) ● geordneter oder ungeordneter Zusammenbruch
Indikatoren in Bezug auf (öffentliches) Vertrauen in Bankensektor oder Bankenaufsicht	<ul style="list-style-type: none"> ● Befragungen von Unternehmen oder Öffentlichkeit ● Trends bei Kundeneinlagen
Indikatoren für Bewegungen zwischen verschiedenen Aufsichtssystemen oder Risikoeinstufungen	<ul style="list-style-type: none"> ● beobachtete und gemeldete langfristige Trends bei aufsichtlichen Risikoeinstufungen
Indikatoren basierend auf Befragungen von Interessenträgern	<ul style="list-style-type: none"> ● von Instituten nach Vor-Ort-Prüfung ausgefüllter Fragebogen, Ansichten von Branchenbeobachtern, Befragungen von gleichrangigen Aufsichtsinstanzen

- 1 Verhältnis nicht von Verlusten betroffener Verbindlichkeiten geteilt durch sämtliche Verbindlichkeiten gegenüber Kunden.
- 2 Verhältnis der Institute, die ihre Verpflichtungen einhalten, zur Gesamtzahl der Institute.

Quelle: BIS report on the impact and accountability of banking supervision (Bericht der BIZ zu den Auswirkungen und zur Rechenschaftspflicht der Bankenaufsicht), Juli 2015, Australian Prudential Regulation Authority.

91

Bevor der SSM in Kraft war, hatte der IWF in einer Fachmitteilung ein Maßnahmenbündel bezüglich Transparenz und Rechenschaftspflicht zur Förderung der Glaubwürdigkeit von Aufsichtsstrategien vorgeschlagen⁶¹. Darin wurde unter anderem vorgeschlagen, dass das Aufsichtsgremium Protokolle von Strategiesitzungen veröffentlichten und ein externes Expertengremium für eine unabhängige Überwachung des SSM einrichten sollte. Für weitere Einzelheiten siehe **Anhang VI**.

61 IWF: *European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability* (Europäische Union: Veröffentlichung der Dokumentation zum Programm zur Bewertung des Finanzsektors, Fachmitteilung zu Fragen der Transparenz und Rechenschaftspflicht), Länderbericht Nr. 13/65, März 2013. Die in diesem Papier vorgebrachten Ansichten entsprechen nicht zwangsläufig der Auffassung der Vertreter der Europäischen Union im IWF oder des Exekutivdirektoriums des IWF.

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

Fragen bezüglich der Bereitstellung von Unterlagen an die Kommission

92

Nach Artikel 32 („Überprüfung“) der SSM-Verordnung ist die Europäische Kommission konkret dazu verpflichtet, alle drei Jahre umfassende Berichte über die Anwendung, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Regelungen bezüglich Unternehmensführung, Rechenschaftspflicht und Finanzen des SSM, die Wirksamkeit der Aufsichtsbefugnisse und Sanktionsbefugnisse der EZB und die möglichen Auswirkungen des SSM auf das Funktionieren des Binnenmarkts vorzulegen (siehe **Anhang VII**). Die Vorlage des ersten, zum 31. Dezember 2015 fälligen Überprüfungsberichts verzögerte sich. Die EZB erhielt das erste Auskunftersuchen im Juli 2015. Erst im November 2015 schlossen die beiden Organe eine Vereinbarung über die Bereitstellung nichtöffentlicher Informationen ab, worauf die endgültige Bearbeitung des Auskunftersuchens der Kommission durch die EZB am 16. Dezember 2015 folgte. Als Antwort auf ein detaillierteres Auskunftersuchen im Februar 2016 übermittelte die EZB am 19. April 2016 zusätzliche Informationen. Die Kommission hat die angeforderten bankspezifischen Informationen (Datensatz zu Banken zur Bewertung der Aufsichtsgebühren) nicht erhalten, da die EZB Bedenken hinsichtlich der Geheimhaltung geltend machte.

Angemessene Offenlegung von Informationen gegenüber der breiten Öffentlichkeit

93

Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bildet eine zentrale Komponente der Rechenschaftspflicht. Im Einklang mit dem für Aufsichtsbehörden bewährten Verfahren, transparent vorzugehen und die Gründe für ihre Vorschriften und Tätigkeiten zu erläutern⁶², werden auf der Website der EZB zur Bankenaufsicht⁶³ umfassende Informationen für die breite Öffentlichkeit bereitgestellt, darunter der Rechtsrahmen und das regulatorische Umfeld, häufig gestellte Fragen, der Leitfaden zur Bankenaufsicht, die Broschüre zur SREP-Methodik, wöchentliche und monatliche Sitzungskalender (mit Verzögerung von rund drei Monaten) des Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums und sonstige Dokumente zur Erläuterung der Standpunkte und Praktiken der Bank im Bereich der Aufsicht. Darüber hinaus werden auf der Website die im Rahmen öffentlicher Anhörungen abgegebenen Anmerkungen zu Verordnungsentwürfen und die Antworten der EZB veröffentlicht.

62 Siehe den Bericht des Basler Ausschusses zu den Auswirkungen und zur Rechenschaftspflicht der Bankenaufsicht, Juli 2015.

63 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.de.html>

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

Begrenzte Offenlegung von Informationen gegenüber beaufsichtigten Unternehmen

94

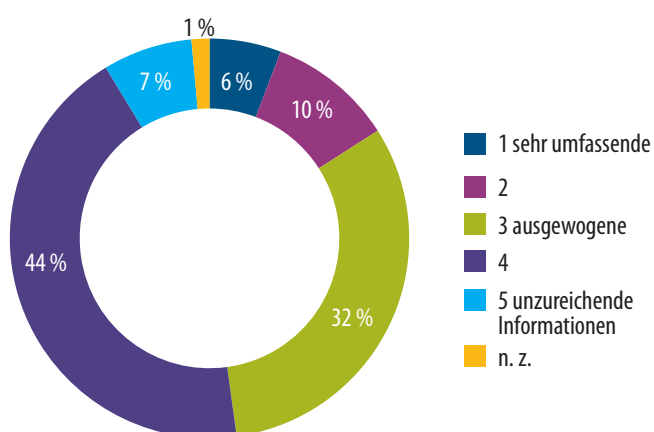
Die Informationen, die gegenüber beaufsichtigten Unternehmen offengelegt werden, sind nicht ausreichend, um in jeder Hinsicht ein richtiges Verständnis der Methodik des SSM zu erlangen. Die EZB verfolgt für das SSM-Aufsichtshandbuch, in dem die dem SREP zugrunde liegenden Verfahren und Methoden für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten sowie die Verfahren der Zusammenarbeit innerhalb des SSM und mit anderen Instanzen beschrieben werden, eine selektive Offenlegungspolitik (d. h. lediglich kurze Abschnitte). In anderen Rechtsräumen werden Veröffentlichungen unterschiedlich gehandhabt. In den Vereinigten Staaten beispielsweise werden Aufsichtshandbücher auf der offiziellen Website der Aufsichtsbehörden veröffentlicht, die Prudential Regulation Authority der Bank of England hingegen veröffentlicht ihr internes Handbuch nicht.

95

Als Folge der Offenlegungspolitik der EZB sind die beaufsichtigten Unternehmen nicht in der Lage, die Ergebnisse des SREP in vollem Umfang zu erfassen. Rund die Hälfte der Banken, die den Fragebogen des Hofes beantworteten (siehe **Anhang VIII**), äußerte sich besorgt über den Mangel an Transparenz, wodurch sich das Risiko einer „aufsichtlichen Willkürpraxis“ erhöhe, wie es in einer Antwort hieß. Siehe diesbezüglich **Abbildung 8** zur Offenlegung des SREP.

Abbildung 8

Wahrnehmung der Offenlegung des SREP aufseiten der Banken



Anmerkung: Erhebungsumfang: 69 Banken beantworteten den Fragebogen, den 129 Banken erhalten hatten.

Quelle: An bedeutende beaufsichtigte Institute gesendeter Fragebogen des Hofes.

96

Bei einer anderen Frage bewerteten 29 % der Banken die Qualität der erhaltenen Informationen zu den im Aufsichtshandbuch beschriebenen Verfahren, die für ihre tägliche Arbeit mit der Aufsichtsinstanz relevant sind, mit schlechter als 3 (1 = hervorragend, 5 = unzureichend), da wichtige Themen für die tägliche Arbeit mit den Aufsichtsinstanzen nicht ausreichend beschrieben würden (siehe **Abbildung 9**).

97

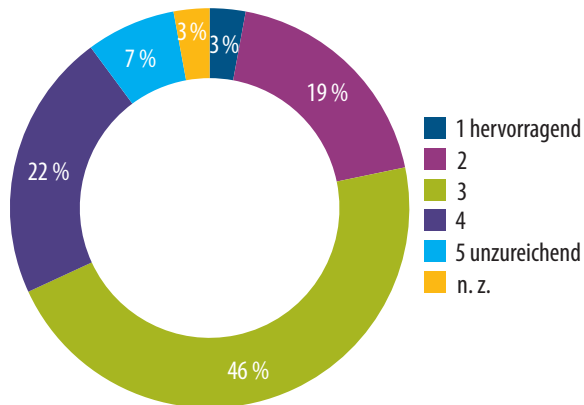
In seinem Jahresbericht 2015 über die Bankenunion brachte das Europäische Parlament ähnliche Bedenken vor und forderte mehr Transparenz bei SREP-Beschlüssen und -Begründungen in Bezug auf Säule 2⁶⁴.

64 Europäisches Parlament, Ausschuss für Wirtschaft und Währung: Bericht über die Bankenunion – Jahresbericht 2015, 19.2.2016, Ziffer 37.

Abbildung 9

Geteilte Meinung über Qualität der Informationen zu Aufsichtsverfahren

Wie bewerten Sie die Qualität der Ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zu den im Aufsichtshandbuch enthaltenen Verfahren, die für Ihre tägliche Arbeit mit der Aufsichtsinstanz relevant sind?



Anmerkung: Erhebungsumfang: 69 Banken beantworteten den Fragebogen, den 129 Banken erhalten hatten.

Quelle: Befragung beaufsichtigter bedeutender Institute durch den Hof.

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

iv) Die demokratische Kontrolle über die Aufsicht durch das Parlament unterliegt erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Vertraulichkeit

98

Mit der SSM-Verordnung wurden umfassende Regelungen zur Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat eingeführt. Weitere Einzelheiten zur Rechenschaftspflicht im Rahmen des SSM wurden in einer Interinstitutionellen Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament⁶⁵ und einem Memorandum of Understanding mit dem Rat⁶⁶ festgelegt. In seinem Jahresbericht 2015 über die Bankenunion begrüßte das Parlament, „dass die EZB ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament bislang effizient und offen erfüllt hat“⁶⁷. Die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament wird über zahlreiche Kanäle wahrgenommen (siehe **Anhang IX**), einschließlich über die Bereitstellung der Niederschriften der Beratungen in den Sitzungen des Aufsichtsgremiums.

99

Jede Offenlegung von Informationen gegenüber dem Europäischen Parlament unterliegt gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung Anforderungen zur Einhaltung des Berufsgeheimnisses, die selbst nach dem Auslaufen dieser Vereinbarung weiterhin bindend wären. In seinem Bericht forderte das Parlament die EZB auf, weiter dazu beizutragen, dass sich die Kapazitäten des Parlaments zur Bewertung der Maßnahmen und Tätigkeiten des SSM verbessern⁶⁸, und empfahl, die Ausweitung des Prüfungsauftrags des Hofes zu erwägen⁶⁹.

v) Es gibt Feedback-Regelungen, diese umfassen jedoch noch keine allgemeinen Befragungen bei Finanzinstituten

100

Die Rechenschaftspflichten der EZB sollten nicht dahin gehend ausgelegt werden, dass sie deren Recht schmälern, die ihr übertragenen Aufsichtsaufgaben vollständig unabhängig auszuüben, insbesondere frei von ungebührlicher politischer Einflussnahme sowie von Einmischungen der Industrie (Erwägungsgrund 75 der SSM-Verordnung). Dies entspricht auch den Basler Grundsätzen, in denen es heißt: „Es gibt keine Einmischung des Staates oder der Branche, die die operative Unabhängigkeit der Aufsichtsinstanz gefährdet. Es liegt im alleinigen Ermessen der Aufsichtsinstanz, aufsichtsrechtliche Maßnahmen oder Entscheidungen in Bezug auf die Banken und Bankkonzerne in ihrem Zuständigkeitsbereich zu treffen“⁷⁰.

65 Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragenen Aufgaben.

66 Memorandum of Understanding zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Zentralbank über die Zusammenarbeit bei Verfahren im Zusammenhang mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

67 Europäisches Parlament, Ausschuss für Wirtschaft und Währung: Bericht über die Bankenunion – Jahresbericht 2015, 19.2.2016, Ziffer 39.

68 Ebenda.

69 Ebenda Ziffer 40.

70 BCBS-Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (2012), Grundsatz 2, Zentrales Kriterium 1.

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

101

Das bedeutet, dass das Europäische Parlament und der Rat nicht befugt sind, richtungsweisendes Feedback zu geben oder Korrekturmaßnahmen zu fordern, so wie sie es bei anderen Organen und Einrichtungen der EU, die einer direkteren Kontrolle unterliegen, tun. Die EZB hat einen größeren Ermessensspielraum, Rückmeldungen des Parlaments, des Rates oder externer Rechnungsprüfer gebührend zu berücksichtigen. Zudem wird von der EZB erwartet, eine wirksame Selbstbewertung durchzuführen, unter anderem indem sie Rückmeldungen von ihren unmittelbaren Interessenträgern anfordert.

102

Die EZB hat klare und geeignete Vorkehrungen getroffen, damit Finanzinstitute Rückmeldungen bezüglich ihrer Aufsichtstätigkeiten geben können, und zwar i) im Rahmen eines laufenden Dialogs mit den JSTs und der EZB-Verwaltung, ii) im Wege formeller Anmerkungen im Rahmen des Rechts auf Anhörung bei Beschlüssen, iii) in öffentlichen Anhörungen und iv) über nationale oder europäische Bankenverbände, die regelmäßig der EZB Bemerkungen zukommen lassen oder mit Vertretern der EZB zusammenkommen. 61 % der Banken, die den Fragebogen des Hofes beantworteten, gaben an, dass die von der EZB festgelegten Feedback-Regelungen ihren Bedürfnissen entsprächen.

103

Über ein Jahr nach seiner Einrichtung war im Rahmen des SSM noch keine Befragung der beaufsichtigten Unternehmen vorgenommen worden, um deren Ansichten über die Leistung des SSM im Hinblick auf das Erreichen seiner Ziele einzuholen. Es gibt gute Modelle für eine derartige Befragung. Beispielsweise nutzte die Kommission eine Befragung, um empirische Befunde und konkrete Rückmeldungen unter anderem zu unnötigen regulatorischen Belastungen durch die EU-Vorschriften über Finanzdienstleistungen zu erhalten⁷¹. Aufsichtsbehörden in anderen Rechtsräumen (z. B. Kanada und Australien) haben ebenfalls Befragungen vorgenommen, um die wahrgenommene Wirksamkeit ihrer Aufsichtstätigkeit zu messen (siehe **Kasten 3**). Branchenbefragungen sollten nicht als Einmischung ausgelegt werden, die die operative Unabhängigkeit der Aufsichtsinstanz gefährdet.

71 Siehe beispielsweise: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_de.htm.

Kasten 3

Beispiele für Anmerkungen von Banken zu den Feedback-Regelungen

- Vier Banken sprachen sich für eine Überarbeitung der Konsultationsregelungen aus (z. B. längere Konsultationszeiträume und bessere Synchronisierung, um mit begrenzten Ressourcen auszukommen).
- Sechs Banken empfahlen, die EZB solle weitere Konsultationen zu technischen Inhalten wie der SREP-Methodik und Kapitaldefinitionen durchführen.
- 15 Banken forderten strukturiertere und umfassendere Feedback-Regelungen. Elf von ihnen erwähnten beispielsweise, dass mithilfe regelmäßiger Befragungen ihre Einschätzung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeiten beurteilt werden könnte.

Quelle: Befragung von beaufsichtigten Instituten durch den Hof.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

104

Mit der unmittelbaren laufenden Beaufsichtigung von Banken im Rahmen des SSM wurden gemeinsame Aufsichtsteams (JSTs) betraut⁷², die sich aus Mitarbeitern aus dem Bereich der Bankenaufsicht sowohl der EZB als auch der NCAs der teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammensetzen. Insgesamt gibt es 129 JSTs - eines für jedes bedeutende beaufsichtigte Unternehmen mit Hauptsitz in einem teilnehmenden Mitgliedstaat⁷³.

105

Bei seiner Prüfung hinsichtlich der Einrichtung und der Funktionsweise der JSTs untersuchte der Hof folgende Aspekte:

- a) die vorläufigen Schätzungen und Planungen der EZB zum Gesamtbedarf an Aufsichtsressourcen während der Anlaufphase des SSM sowie die anfängliche Zuteilung von Aufsichtsressourcen im Zuge der Personalausstattung der JSTs;
- b) inwieweit die EZB bei der Personalausstattung der JSTs und der Durchführung der laufenden Aufsichtstätigkeiten mit NCAs zusammenarbeitete und auf diese angewiesen war;
- c) Aufbau, Berichtswege und Schulungssystem der JSTs.

Planungen und Schätzungen zum Gesamtbedarf an Aufsichtsressourcen, Ressourcenzuteilung und Personalausstattung

106

Die JSTs stellen im Bereich der Bankenaufsicht ein Novum dar. Es handelt sich dabei um multinationale Teams von Bankenaufsehern aus allen EU-Ländern und unterschiedlichen Aufsichtskulturen, die in verschiedenen Sprachen mit den beaufsichtigten Unternehmen kommunizieren (wobei die Arbeitssprache innerhalb des SSM Englisch ist). Sie verwenden einen einheitlichen Mechanismus zur Beaufsichtigung von Banken aus 19 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, deren Rechtsrahmen noch nicht vollständig harmonisiert sind.

**Bei den anfänglichen Schätzungen des
Gesamtpersonalbedarfs für den SSM wurde ein einfacher
Ansatz zugrunde gelegt, ...**

107

Für die anfänglichen Schätzungen des Personalbedarfs des SSM in den JSTs wurde ein pauschalisierter Ansatz angewendet. Die anfänglichen Schätzungen des Bedarfs der JSTs an EZB- und NCA-Personal beruhten auf zwei getrennten, jedoch miteinander verbundenen Verfahren, die parallel zueinander durchgeführt wurden.

72 In Artikel 3 Absatz 1 der SSM-Rahmenverordnung ist ausdrücklich die Einrichtung gemeinsamer Aufsichtsteams vorgesehen.

73 Im Falle von Bankengruppen, deren Hauptsitz sich nicht in einem teilnehmenden Land befindet, ist die EZB nicht die einzige Aufsichtsbehörde für die Banken innerhalb der Gruppe. Daher wird für jedes Tochterunternehmen der Bank mit Hauptsitz in einem SSM-Land ein gesondertes JST eingerichtet, vorausgesetzt, das Tochterunternehmen gilt als bedeutendes Unternehmen. Falls eine aufnehmende Einrichtung mit Sitz in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ein „konsolidierendes“ Unternehmen hat, erfolgt die Aufsicht auf konsolidierter Ebene.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

108

Bei der anfänglichen Schätzung der Ressourcen der EZB und ihrer Zuteilung zu den JSTs wurde jede Bank nach einer Reihe von Faktoren einem von sechs Clustern zugeordnet (siehe Ziffern 113-120 für eine eingehende Erörterung der Cluster-Methodik). Jedem JST stand dann eine Mindestanzahl von EZB-Mitarbeitern je Cluster zu, wobei zusätzliche Mitarbeiter als Puffer zugewiesen wurden, wo dies am angemessensten war. Die EZB verfolgte diesen sehr einfachen Ansatz, damit die JSTs ihre Tätigkeit zügig aufnehmen konnten. Zu dem Zeitpunkt, als die EZB die direkte Verantwortung für die Aufsicht übernahm, beschäftigte sie 330 Mitarbeiter (VZÄ) in den GD MS I und II bei einer Gesamtzahl von 403 im Haushaltsplan eingesetzten Planstellen.

109

Die anfängliche Schätzung der Ressourcen der NCAs beruhte auf einer Reihe von Befragungen oder „Bestandsaufnahmen“ durch die EZB, bei denen alle NCAs Einzelheiten über die Zahl der Mitarbeiter angaben, die jedem JST für bedeutende, nach Einrichtung des SSM unter die direkte Aufsicht der EZB fallende Unternehmen zugewiesen werden sollten. Bevor die EZB die direkte Aufsicht übernahm, fanden drei derartige Bestandsaufnahmen statt: im Oktober 2013, Juni 2014 und September 2014. Auf der Grundlage der Ergebnisse von Oktober 2013 wurde vereinbart, sich zur Bereitstellung von 1 005 VZÄ der NCAs für die JSTs zu „verpflichten“. Nach der zweiten Befragung zur Personalausstattung im Juni 2014 wurde diese Zahl verringert, sodass die NCAs sich nunmehr zur Bereitstellung von 834 VZÄ „verpflichteten“. Laut Angaben der EZB gab die neue Zahl an VZÄ das den JSTs zugewiesene NCA-Personal genauer wieder, da die ursprüngliche Zahl beispielsweise auch Mitarbeiter umfasste, die für Vor-Ort-Prüfungen und Modellvalidierung abgestellt waren und damit eher horizontalen Unterstützungsfunktionen anstatt den JSTs hätten zugeordnet werden sollen. Bei der Befragung im September 2014 wurde die Zahl weiter reduziert auf 803,5 VZÄ. Dennoch verwendete die EZB die Ergebnisse der Befragung von Juni 2014 (834 VZÄ) als Maßstab für die Zuteilung von NCA-Mitarbeitern für die JSTs zum Zeitpunkt der Übernahme ihrer Aufsichtsaufgaben.

110

Bei den anfänglichen Personalschätzungen der EZB wurde somit ein Element der Kontinuität – Zugrundelegung des Umfangs an NCA-Ressourcen, die kurz vor der Übernahme der Aufsichtsaufgaben durch die EZB der Beaufsichtigung von bedeutenden Banken zugewiesen waren – mit der Anerkennung der Tatsache kombiniert, dass zusätzliche Ressourcen in Form von EZB-Personal notwendig sein würden. Darüber hinaus wurde im Rahmen der anfänglichen Personalausstattung ein Verhältnis von 25 % EZB-Personal und 75 % NCA-Personal angestrebt (obgleich die Gründe für diese Quoten niemals erläutert wurden). Angesichts der anfänglich im Haushaltsplan eingesetzten JST-Planstellen der EZB von 403 VZÄ hätte dies einen NCA-Beitrag von 1 209 VZÄ bedeutet. In der Praxis beruht die Personalausstattung der JSTs durch die NCAs auf Verpflichtungen der NCAs, die regelmäßig im Wege von Befragungen überwacht sowie bilateral und multilateral diskutiert werden.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

... allerdings wurde dabei die wachsende Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit Aufsichtstätigkeiten nicht in vollem Umfang vorausgesehen

111

Es ist nicht klar, ob die EZB bei ihren anfänglichen Personalschätzungen in vollem Umfang voraussah, inwieweit sich nach der Einrichtung des SSM die Arbeitsbelastung aufgrund von Aufsichtstätigkeiten insgesamt erhöhen würde. Ein Vermerk zur Personalausstattung der GD MS I und II vom 16. März 2015 – nur vier Monate nach Beginn der direkten Beaufsichtigung durch die EZB –, in dem 29 neue VZÄ für die GD MS I und 88 neue VZÄ für GD MS II (allesamt ständige Bedienstete) angefordert wurden, lässt darauf schließen, dass die künftige Arbeitsbelastung geringstenfalls unterschätzt worden war. In dem Vermerk werden einige Gründe für die Anfrage vorgebracht, darunter der, dass die mit einigen Aufsichtsaufgaben verbundene Arbeitsbelastung offenbar höher als erwartet sei. Dem Hof wurden keine Studien, Berichte oder sonstige Unterlagen vorgelegt, die aus der Zeit vor der Übernahme der Aufsichtsaufgaben durch die EZB im November 2014 stammten und die Ressourcen quantifizierten, die notwendig sein würden, um mit dem neuen, deutlich komplexeren Aufsichtssystem zu arbeiten. Zudem führte die EZB im Vorfeld keinerlei Bottom-up-Bewertungen ihres voraussichtlichen Ressourcenbedarfs durch.

112

Allerdings war damit zu rechnen, dass die Kombination verschiedener leicht vorhersehbarer Faktoren zu einer erheblichen Zunahme der Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit Aufsichtstätigkeiten führen würde: i) die Notwendigkeit der Harmonisierung von höchst unterschiedlichen Bankenvorschriften und Aufsichtsverfahren im Euro-Währungsgebiet; ii) mehr Aufsichtsaufgaben durch die Umsetzung neuer Richtlinien⁷⁴ und iii) der Aufsichtsansatz des SSM, der „eng begleitend“⁷⁵ sein sollte.

Die Cluster-Methodik sollte die anfängliche Zuweisung von Personal für die JSTs vereinfachen, sie sollte jedoch aktualisiert werden

113

Die Einrichtung der JSTs beruht auf den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der risikobasierten Aufsicht. Zur Schätzung der erforderlichen Aufsichtsressourcen für jede JST im Einklang mit diesen Grundsätzen entwickelte die EZB ein System, bei dem bedeutende Unternehmen in „Risikocluster“ eingeteilt werden. Bei der Cluster-Methodik wurden verschiedene Faktoren berücksichtigt, darunter die externe Risikoeinstufung einer Bank, ihre Komplexität, Größe, geografische Diversifizierung, Verflechtung und aufsichtliche Komplexität. Das Ergebnis war ein Klassifizierungssystem mit den Werten 1 bis 5, wobei Banken in Cluster 1 die meisten und Banken in Cluster 5 die wenigsten Aufsichtsressourcen zugeteilt werden. Schließlich gibt es ein „Host-Cluster“ für Unternehmen, die eine Niederlassung in einem teilnehmenden Mitgliedstaat haben, deren Hauptsitz jedoch außerhalb des SSM-Gebiets liegt⁷⁶.

74 Z. B. die Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV) vom 26. Juni 2013 und die Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) vom 15. Mai 2014.

75 Leitbild des SSM: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.de.html>.

76 Bei den Instituten innerhalb des „Host-Clusters“ handelt es sich um bedeutende Unternehmen, für die die EZB nicht die konsolidierende Aufsichtsbehörde ist.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

114

Die Cluster-Methodik weicht ein wenig von den Empfehlungen der EBA ab, die vier Kategorien empfiehlt⁷⁷, während die bedeutenden Institute in den sechs EZB-Clustern in die Kategorie 1 fallen würden.

115

Der BCBS empfiehlt eine Methodik⁷⁸ auf der Grundlage von fünf gleich stark gewichteten Kategorien, welche die Größe der Banken, ihre Verflechtung, den Mangel an leicht verfügbaren Ersatzinstituten oder Finanzinstitutsinfrastrukturen für deren Dienstleistungen, ihre globalen (grenzüberschreitenden) Aktivitäten und ihre Komplexität wiedergeben. Die EZB berücksichtigt ähnliche qualitative Faktoren, zusätzlich jedoch noch einen **bankspezifischen** Risikofaktor. Dieser zusätzliche Faktor geht auch über die Empfehlung der EBA hinaus, wonach die „Kategorisierung [...] die Bewertung des **Systemrisikos** widerspiegeln [sollte], das die Institute für das Finanzsystem darstellen [...] und nicht als Mittel zur Wiedergabe der Qualität eines Instituts“ dienen sollte⁷⁹.

116

Dennoch wurde bei einer internen Überprüfung der EZB im Dezember 2015 zu Zusammenstellung, Personalausstattung und Kompetenzniveau der JSTs festgestellt, dass das Modell eine Reihe von Mängeln aufweist, wenn es als Grundlage für die Personalausstattung verwendet wird. Insbesondere werden mehrere Kriterien, die erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung haben können, beim Faktor „aufsichtliche Komplexität“ außer Acht gelassen, darunter die Zahl der Beurteilungen der Geschäftsleitereignung („Fit-and-proper-Beurteilungen“), Zulassungen, Verbriefungen usw. Darüber hinaus wurde die höhere Arbeitsbelastung im Zusammenhang mit Banken in einer Krisensituation in dem Modell nicht direkt berücksichtigt.

117

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass die aufsichtliche Aufmerksamkeit, die bestimmten Instituten – die im Gesamtkontext des SSM klein und weniger komplex erscheinen, doch in ihrer jeweiligen lokalen Volkswirtschaft höchst systemrelevant sind – gewidmet werden muss, deutlich unterschätzt wird. Wie die jüngsten Finanzkrisen gezeigt haben, können sich Probleme mit national systemrelevanten Banken rasch innerhalb und außerhalb der Grenzen eines jeden Mitgliedstaats ausbreiten, auch bei relativ kleinen Instituten. Es könnte daher sinnvoll sein, Banken, die in ihren eigenen nationalen Volkswirtschaften systemrelevant sind, in einen höheren Cluster einzustufen, als ihre Einstufung im Rahmen der SSM-Gesamtklassifikation nahelegen würde. Die derzeitige Methodik der EZB lässt diese Möglichkeit zu, die in einigen wenigen Fällen zum Zuge gekommen ist.

77 Abschnitt 2.1.1 Ziffer 10 der Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) (EBA/GL/2014/13).

78 BCBS 255: Global systemrelevante Banken: Aktualisierte Bewertungsmethodik und Anforderungen an die höhere Verlustabsorptionsfähigkeit, BIS, Juli 2013. Anmerkung: Diese Bewertungsmethodik für global systemrelevante Banken gilt nur für acht der 129 im Rahmen des SSM beaufsichtigten Banken. Jedoch wird gemäß einer ähnlichen Methodik für national systemrelevante Banken (BCBS 233) ein ähnlicher Ansatz empfohlen, bei dem dieselben Kategorien verwendet werden, allerdings mit der Ausnahme, dass grenzüberschreitende Aktivitäten womöglich nicht unmittelbar relevant sind. Zudem wird in BCBS 233 mehr nationaler Ermessensspielraum eingeräumt.

79 Abschnitt 2.1.1 Ziffer 11 der Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) (EBA/GL/2014/13).

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

118

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte die EZB über keine Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung ihrer Cluster-Einstufung von Banken⁸⁰. Darüber hinaus wurde bei einer internen Überprüfung im Dezember 2015 (siehe Ziffer 116) festgestellt, dass die für die Berechnung der Cluster-Wertung verwendeten Daten seit 2013 nicht aktualisiert worden waren. Angesichts dessen, dass die Cluster-Einstufung eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Mindesthäufigkeit von Aufsichtsaktivitäten für jedes bedeutende Unternehmen spielt, sollte sie regelmäßig überprüft und aktualisiert werden.

119

Der Zahl der Mitarbeiter jedes JST bestimmte sich hauptsächlich nach dem Cluster der entsprechenden Bank, in dem das Risiko eine kleine Komponente darstellt. Hingegen geht aus dem Mindestmaß an Aufsichtsintensität⁸¹ für eine beaufsichtigte Bank sowohl der Cluster, dem sie zugeordnet wurde, als auch die Risikoeinstufung (*risk assessment score* – RAS) der Bank hervor. Somit umfasst das SEP eines Instituts, dessen Risiko als höher eingestuft wird, eine größere Zahl von Mindestaufsichtsaufgaben, obgleich das zuständige JST nicht zwangsläufig über ausreichend Personal verfügt, um all diese Aufgaben angemessen zu erfüllen (da bei Personalzuweisungen nach Cluster das jeweilige Risiko nur am Rande berücksichtigt wird). Dieses Problem betrifft hauptsächlich JSTs in den Clustern 3 bis 5 und im „Host-Cluster“, von denen viele unter Personalmangel leiden.

Die Ressourcen der EZB werden entsprechend ihrer Cluster-Methodik zugewiesen

120

Die JSTs für Cluster 1 und Cluster 2 sind in der GD MS I, die JSTs für Cluster 4 und 5 in der GD MS II angesiedelt, während JSTs für Cluster 3 in beiden Generaldirektionen angesiedelt sein können. In der GD MS I stehen rund 215 VZÄ für die Beaufsichtigung von etwa 30 Instituten zur Verfügung, in der GD MS II sind es rund 240 VZÄ für etwa 90 Banken. Dies bedeutet, dass die EZB gemäß ihrer Methodik den Clustern 1 und 2 deutlich mehr Aufsichtsressourcen pro Bank zugewiesen hat als den Clustern 3, 4 und 5. **Abbildung 10** zeigt die durchschnittliche Anzahl von EZB-Mitarbeitern pro JST für jeden Cluster.

121

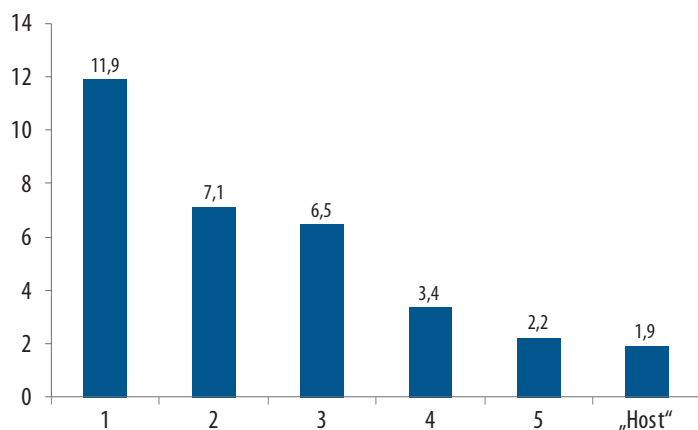
In den Leitlinien der EZB zur Zuweisung von Personal für die JSTs ist eine Mindestanzahl von EZB-Mitarbeitern pro JST für jeden Cluster vorgegeben. Am höchsten ist diese naturgemäß für Cluster 1 (7 VZÄ plus Koordinator), am niedrigsten für Cluster 5 (0,5 VZÄ plus Koordinator). Nach den neuesten von der EZB bereitgestellten Zahlen stimmt die aktuelle Personalzuweisung weitgehend mit diesen Leitlinien überein.

80 In den EBA-Leitlinien wird auf die Notwendigkeit einer jährlichen Überprüfung der Kategorisierung der Banken hingewiesen; siehe Abschnitt 2.1.1 Ziffer 10 der Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) (EBA/GL/2014/13).

81 Die EZB hat vier Mindestmaße an Aufsichtsintensität (minimum engagement levels – MELs) für beaufsichtigte Institute festgelegt. Für jede Stufe gilt ein Mindestumfang an zentralen SEP-Aufgaben und -Tätigkeiten sowie eine Mindesthäufigkeit für deren Durchführung. Von der geringsten bis zur höchsten Intensitätsstufe handelt es sich dabei um die folgenden vier MELs: Grundlegend, Standard, Verstärkt und Intensiv. Die EZB hat eine Matrix entwickelt, um Banken auf der Grundlage ihrer Risikoeinstufung und des Clusters, dem sie zugeordnet wurden, einem bestimmten MEL zuzuordnen. Je komplexer und systemrelevanter eine Bank ist und je höher die EZB ihr Risiko einstuft, desto größer ist das entsprechende Mindestmaß an Aufsichtsintensität.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

Abbildung 10 Durchschnittliche Anzahl von EZB-Mitarbeitern (VZÄ) pro JST für alle Cluster



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

Die Politik zur Ernennung der Koordinatoren soll die Harmonisierung fördern, wird jedoch nicht immer befolgt

122

Der Koordinator eines jeden JST wird von der EZB ernannt. Anfangs wurden die Ernennungen der Koordinatoren vom gesamten SSM-Aufsichtsgremium genehmigt⁸², doch das Verfahren wurde geändert, sodass nun der Vorsitzende des Gremiums die Ernennungen genehmigt, es sei denn, es kommt zu einem Hierarchiewechsel (d. h., falls der designierte Koordinator auch zum Abteilungsleiter befördert wird, muss das Direktorium die Ernennung genehmigen). Dadurch hat das Aufsichtsgremium weniger Einfluss auf die Ernennungen der Koordinatoren.

123

Gemäß dem Leitfaden der EZB zur Bankenaufsicht sollte der Koordinator im Allgemeinen kein Staatsangehöriger des Heimatlandes der Bank sein. Allerdings stammen derzeit 18 von 123 Koordinatoren jeweils aus dem Land, in dem die entsprechende Bank ihren Hauptsitz hat⁸³.

82 Koordinatoren werden vom jeweiligen Generaldirektor der GD MS I oder II ernannt. Das Aufsichtsgremium wird unterrichtet und kann jede Ernennung diskutieren und anfechten.

83 Die 18 Fälle betreffen JSTs für belgische, deutsche, spanische und italienische Banken, hauptsächlich in den Clustern 4 und 5 sowie vier JSTs in Cluster 3 und eines im „Host-Cluster“.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

124

Auch wenn die EZB angegeben hat, sie halte die Forderung des Leitfadens nicht für rechtlich bindend, beabsichtigt sie dennoch, die genannten Fälle mithilfe eines gestaffelten Ansatzes in drei Wellen zu beheben⁸⁴: die erste im Juni 2016, die zweite im Dezember 2016 und die dritte etwa im Juni 2017.

125

Um weiterhin die Vielfalt der Aufsichtstätigkeit sicherzustellen und den Austausch von Aufsichtserkenntnissen zu erleichtern, beabsichtigt die EZB, die Koordinatoren und sämtliche EZB-Mitarbeiter der JSTs alle drei bis fünf Jahre rotieren zu lassen. Dieses Verfahren wird jedoch voraussichtlich erst Ende 2017 formalisiert werden.

Zusammenarbeit der EZB mit und Abhängigkeit der EZB von den NCAs

Die JSTs sind in hohem Maße auf NCA-Mitarbeiter angewiesen, doch die EZB hat wenig Kontrolle über NCA-Ressourcen

126

Für die Personalausstattung der JSTs ist die EZB in hohem Maße auf die teilnehmenden NCAs angewiesen. Allerdings gibt es kein formelles Verfahren, durch das die EZB zusätzliche Ressourcen von einer NCA anfordern kann. Das Verfahren zur Zuweisung von NCA-Mitarbeitern an die JSTs hängt von bilateralen Ad-hoc-Vereinbarungen und vom guten Willen der NCAs ab. Die NCAs sind zwar zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet⁸⁵, doch die Zahl der für die EZB bereitzustellenden NCA-Mitarbeiter ist nicht rechtsverbindlich festgelegt. Darüber hinaus steht es den NCAs frei, ihr Aufsichtspersonal nach eigenem Ermessen zu versetzen oder anderweitig einzusetzen.

127

Nach Maßgabe der SSM-Rahmenverordnung ist die EZB für die Einrichtung und Zusammensetzung der JSTs zuständig, während die NCAs nur für die Ernennung ihres eigenen Mitarbeiterstabs zuständig sind. Ein Mitarbeiter einer NCA kann gleichzeitig Mitglied in mehr als einem JST sein⁸⁶.

84 Am 28. Dezember 2015 schlug das Management der GD MS II vor, Koordinatoren mit der Staatsangehörigkeit des Sitzlandes der beaufsichtigten Bank anderen JSTs zuzuteilen. Dieser Vorschlag wurde am 30. Dezember 2015 vom Aufsichtsgremium gebilligt.

85 Artikel 20 der SSM-Rahmenverordnung, Artikel 6 Absatz 2 der SSM-Verordnung.

86 Artikel 4 Absätze 1 und 2 der SSM-Rahmenverordnung.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

128

Der einzige Ermessensspielraum, den die EZB im Hinblick auf NCA-Personal in JSTs hat, ist die Befugnis, eine NCA-Ernennung abzulehnen. Alle zwölf NCAs, die den Fragebogen des Hofes beantworteten, gaben an, dass die EZB bislang noch nie einen ihrer Kandidaten abgelehnt habe. Tatsächlich verfügt die EZB derzeit weder über Verfahren oder Leitlinien für die Annahme oder Ablehnung von NCA-Ernennungen noch über Verfahren zur Beurteilung der Qualifikation, Erfahrung, Kenntnisse oder Eignung von NCA-Kandidaten. Darüber hinaus erklärt die EZB, dass sie aufgrund von Datenschutzanforderungen der NCAs nur begrenzt in der Lage sei, personenbezogene Daten (z. B. zur Qualifikation und Erfahrung) über NCA-Kandidaten für die JSTs anzufordern.

87 Erwägungsgrund 79 der SSM-Verordnung.

Das Personal der JSTs besteht noch immer im Wesentlichen aus Staatsangehörigen der Herkunftsland-NCAs, ...

129

Eines der Ziele der JSTs besteht darin, durch die Vielfalt der Herkunft des Aufsichtspersonals eine gemeinsame Aufsichtskultur zu schaffen⁸⁷. Die Zusammensetzung der JSTs zeigt jedoch, dass deren Personal in den meisten Fällen weitgehend aus Staatsangehörigen der jeweiligen Herkunftsländer der beaufsichtigten Banken besteht. Die Mehrheit der JSTs für Cluster 1 besteht zu mindestens 70 % aus Mitarbeitern, die aus dem gleichen Land stammen wie das jeweilige beaufsichtigte Unternehmen; Cluster 2 bietet ein ähnliches Bild. Bei vielen JSTs für Cluster 3 bis 5 ist der Anteil der Mitarbeiter aus dem Land der jeweiligen beaufsichtigten Bank sogar noch größer.

... während einige Personalstände von NCAs die Erwartungen der EZB hinsichtlich der Personalausstattung der JSTs nicht erfüllen

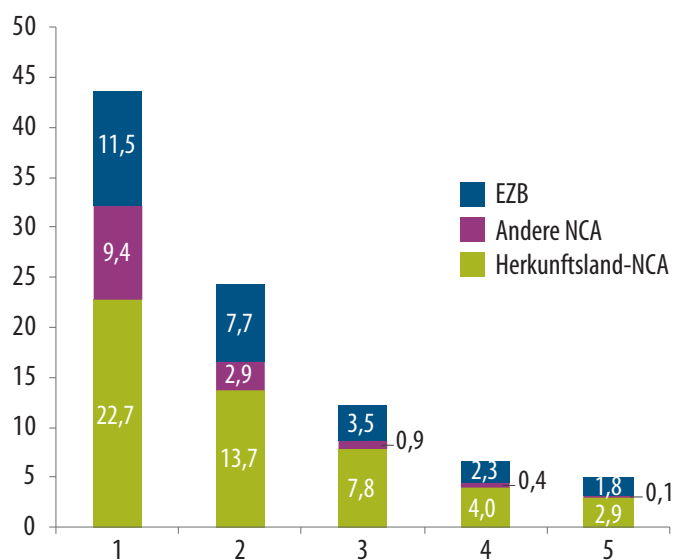
130

Die Zahl der einem JST zugeteilten EZB-Mitarbeiter hängt von dem Cluster und den Besonderheiten der beaufsichtigten Bank ab, während die Gesamtgröße und genaue Zusammensetzung der JST je nach den besonderen Eigenschaften der beaufsichtigten Bank ebenfalls höchst unterschiedlich sind. Die Durchschnittsgröße eines JST (sowohl EZB- als auch NCA-Mitarbeiter) reicht von 43,6 VZÄ in Cluster 1 bis 4,8 VZÄ in Cluster 5. Wie aus **Abbildung 11** ersichtlich ist, entsprechen die den JSTs für Cluster 1 zugeteilten NCA-Ressourcen dem anfänglichen Verhältnis von 25 %/75 %. Für die Cluster 2 und 3 ergibt sich ein gemischtes Bild, da das NCA-Personal in einigen JSTs in diesen Clustern relativ unterrepräsentiert ist.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

Abbildung 11

Durchschnittszahl und Zusammensetzung der Mitarbeiter in JSTs, nach Cluster



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

131

In den Clustern 4, 5 und im „Host-Cluster“ ist der Anteil der NCA-Mitarbeiter niedriger. Dies lässt darauf schließen, dass die Ressourcenzuteilung der NCAs zu diesen Clustern unzureichend ist. Einige JSTs in den Clustern 4, 5 und im „Host-Cluster“ haben weniger als zwei Vollzeitstellen an NCA-Personal – und ähnlich viele für EZB-Mitarbeiter. Obwohl Banken in Cluster 4 und 5 allgemein im Gesamtkontext des SSM weniger systemrelevant sind, sind viele von ihnen im nationalen Kontext noch immer wichtig und höchst systemrelevant. Da sich nur schwer argumentieren lässt, dass eine Zahl von weniger als 1,5 Vollzeitstellen an NCA-Personal für eine wirksame Aufsicht ausreicht, deutet dies darauf hin, dass viele NCAs womöglich unter einem gravierenden Mangel an Bankenaufsichtspersonal leiden oder die den JSTs von den NCAs zugewiesenen Ressourcen unzureichend sind. In der Tat stellte die EZB bei einer internen Überprüfung fest, dass die Ressourcen derzeit – insbesondere für die kleinsten JSTs – sowohl in der EZB als auch in den NCAs sehr beschränkt seien, was die Sicherstellung der erforderlichen Aufsichtsqualität angeht⁸⁸.

⁸⁸ Report on the composition, staffing and skills of the JSTs (Bericht über Zusammensetzung, Personalausstattung und Qualifikationen der JSTs), EZB-Bericht Nr. 02/2015, 10. Dezember 2015, S. 9.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

132

Nach der Übernahme ihrer Aufsichtsaufgaben führte die EZB im Januar 2015 eine vierte Befragung zur Personalausstattung durch die NCAs durch. Dabei zeigte sich, dass der Beitrag der NCAs noch immer 801 VZÄ betrug und damit 33 VZÄ unter den von der EZB geforderten und durch die NCAs ein Jahr zuvor „verpflichtend“ zugesagten 834 VZÄ lag. Nach einer Diskussion in der Sitzung des Aufsichtsgremiums vom 8. Juni 2015 sandte die Vorsitzende des Gremiums im September 2015 formelle Schreiben zu dem Problem der Personalausstattung der JSTs durch die NCAs an 21 Aufsichtsbehörden in allen 19 teilnehmenden Mitgliedstaaten⁸⁹:

- a) Die EZB vertrat die Auffassung, dass neun Aufsichtsbehörden ausreichend Personal bereitgestellt hatten, weshalb von diesen neun kein zusätzliches Personal angefordert wurde.
- b) Die EZB forderte von zwölf Behörden, die ihrer Auffassung nach nicht ausreichend Personal bereitgestellt hatten, zusätzliche JST-Ressourcen an. Sechs NCAs sagten zu, den spezifischen Forderungen der EZB nachzukommen. Weitere fünf verpflichteten sich, ihnen teilweise nachzukommen. Eine NCA nahm zunächst eine ablehnende Haltung ein, nach sechs Monaten jedoch erhielt die EZB Dokumente, aus denen hervorging, dass die Behörde zustimmte, den Forderungen teilweise nachzukommen.

133

Somit erfüllen die Personalstände von sieben NCAs nicht die jüngsten Erwartungen der EZB bezüglich der Personalausstattung der JSTs⁹⁰. Dieses Defizit unterstreicht eine fundamentale Schwachstelle des JST-Aufsichtsmechanismus der EZB, der in hohem Maße von der Zusammenarbeit und dem guten Willen der NCAs abhängt.

134

Darüber hinaus scheinen bestimmte NCAs mit der EZB über die genaue Bedeutung ihrer „Verpflichtung“ zur Bereitstellung von Personal für die JSTs uneinig zu sein. Die Ergebnisse der Befragung zur Personalausstattung von Januar 2015 wurden vom Aufsichtsgremium im April 2015 diskutiert. Einem internen Bericht der EZB zufolge hätten während dieser Diskussion einige Mitglieder des Aufsichtsgremiums erwähnt, dass sie nicht in der Lage gewesen waren, Verpflichtungen bezüglich Personalzahlen einzugehen, was sie auch niemals getan hätten, stattdessen hätten sie Befragungen beantwortet, indem sie präzise Zahlen zu dem mit JST-Aufgaben beschäftigten Personal angegeben hätten, was keine Verpflichtung gewesen sei⁹¹.

89 Zwei Länder verfügen über jeweils zwei Aufsichtsbehörden.

90 Das von einer NCA bereitgestellte Personal übertrifft die von der EZB geforderte Anzahl an VZÄ.

91 *Report of the composition, staffing and skills of the JSTs* (Bericht über Zusammensetzung, Personalausstattung und Qualifikationen der JSTs), EZB-Bericht Nr. 02/2015, 10. Dezember 2015, S. 16.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

135

Im Mai 2015 waren die NCAs eine „Verpflichtung“ in Höhe von 830,5 VZÄ eingegangen. Das ursprünglich angestrebte Verhältnis von 25 %/75 % implizierte einen anfänglichen NCA-Beitrag von 1 209 VZÄ. Gemäß den von der EZB gelieferten Zahlen verfügten die GD MS I und II im März 2016 über 455 VZÄ in allen JSTs. Der Zuwachs von 52 VZÄ beim Beitrag zur Personalausstattung der EZB seit November 2014 konnte die Lücke zwischen dem ursprünglich vorgesehenen NCA-Ziel und der tatsächlichen NCA-„Verpflichtung“ nicht ausgleichen.

136

In den Schreiben, welche die Vorsitzende des Aufsichtsgremiums den NCAs im September 2015 übermittelt hatte, unterstrich die EZB den relativen Mangel an Aufsichtspersonal im Vergleich zu ihren Amtskollegen in den USA: Verglichen mit den Bankenaufsichtsbehörden in diesem Land (Federal Reserve und Office of the Comptroller of the Currency) stünden dem SSM für die laufende Aufsicht durchschnittlich pro Bank nur rund 60 % der Kapazitäten zur Verfügung.

137

Das Problem des Mangels an NCA-Personal wird unter Umständen noch dadurch verschärft, dass die EZB es Koordinatoren in den Clustern 3 bis 5 und im „Host-Cluster“ erlaubt, mehrere JST gleichzeitig zu leiten. In der Praxis sind die meisten Koordinatoren in den Clustern 4, 5 und im „Host-Cluster“ für zwei bis vier JSTs zuständig, und eine Person ist für insgesamt fünf JSTs zuständig.

Aufbau, Berichtswege und Schulungssystem der JSTs

Multinationale Teams erleichtern den Austausch von Erkenntnissen und bewährten Verfahren, ...

138

Durch die multinationale Zusammensetzung der JSTs soll unter anderem der Austausch von Erkenntnissen und bewährten Verfahren aus allen SSM-Ländern gefördert und zur Schaffung einer harmonisierten Aufsichtskultur und gleicher Ausgangsbedingungen beigetragen werden.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

139

Die JSTs sind für die Durchführung der Arbeit all ihrer Mitglieder zuständig, einschließlich der in anderen Ländern tätigen NCA-Mitarbeiter. Unterstützt werden sie von „NCA-Unterkoordinatoren“, welche die laufende Aufsicht auf nationaler Ebene koordinieren. Die Unterkoordinatoren haben zudem die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Aufsicht auf professionelle und umsichtige Weise sowie im Einklang mit den Grundsätzen des SSM und unter Anleitung des Koordinators erfolgt. Die JSTs halten zusätzlich zur regelmäßigen Kommunikation per Telefon/E-Mail häufig Sitzungen in den Räumlichkeiten der EZB, der NCAs oder vor Ort bei der beaufsichtigten Bank ab. Zudem nehmen JST-Mitglieder an Teambuilding-Maßnahmen und Schulungen teil.

... doch kollidierende Berichtswege, ...

140

Aufgrund ihres Aufbaus bestehen für das effiziente Funktionieren der JST einige Herausforderungen, insbesondere was die Aufgabenverteilung und die Kommunikationsabläufe innerhalb der Teams anbelangt, für das der Koordinator zuständig ist. Formell erstatten alle Mitarbeiter eines JST (EZB- und NCA-Personal gleichermaßen) dem Koordinator Bericht (und halten die NCAs auf dem Laufenden). Allerdings gilt für die NCA-Mitglieder eines JST ein dualer funktioneller Berichtsweg: Für die JST-Arbeit, die sicherlich einen Großteil ihrer beruflichen Pflichten ausmacht⁹², erstatten sie dem Koordinator Bericht, während sie für alle anderen Arbeiten ihren Vorgesetzten in der NCA Bericht erstatten. Darüber hinaus erstatten sie zu allen Angelegenheiten bezüglich Hierarchie und Humanressourcen ausschließlich dem NCA-Management Bericht.

... mangelnde Klarheit bei Kommunikationsabläufen und Aufgabenverteilung ...

141

Gute Arbeitsbeziehungen zwischen den JST-Koordinatoren und den NCA-Unterkoordinatoren mit einem hohen Maß an Zusammenarbeit und Interaktion ist für das effiziente Funktionieren der JSTs von entscheidender Bedeutung. Bei einer internen Überprüfung der EZB (siehe Ziffer 116) wurde festgestellt, dass die Qualität der Zusammenarbeit zwischen JST-Mitgliedern der EZB und der NCAs zwar im Allgemeinen gut ist, es jedoch Unterschiede zwischen den JSTs gibt:

- a) Einige Koordinatoren wiesen auf Probleme bezüglich der Aufgabenverteilung auf NCA-Ebene hin. Darüber hinaus werden in den größten JSTs die Aufgaben im Wesentlichen von den Unterkoordinatoren zugewiesen, während die Koordinatoren bisweilen wenig Kenntnis über die Effizienz dieser Aufgabenverteilung hatten.

92 Die Aufteilung zwischen JST- und NCA-Aufgaben für JST-Mitarbeiter der NCAs ist durch bilaterale Vereinbarungen zwischen der EZB und den NCAs geregelt, in denen „Obergrenzen“ für die für JST-Aufgaben verwendete Zeit festgelegt werden, wobei die Werte von 75 % bis 100 % reichen. In einer NCA gilt eine Obergrenze von 75 %, in 14 NCAs eine Obergrenze von 80 %, in drei eine Grenze von 90 %, in einer eine Grenze von 95 % und in zwei gilt keine Obergrenze (100 %). (Die Gesamtzahl ist höher als 19, da zwei Länder mehr als eine Aufsichtsbehörde haben, die wiederum unterschiedliche Obergrenzen anwenden können.)

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

- b) In einigen JSTs wurden Informationsaustausch und Kommunikation als Problem-bereiche identifiziert. Einige NCA-Unterkoordinatoren beschwerten sich, dass die NCA-Mitglieder nicht ausreichend über die Forderungen der Koordinatoren informiert würden und dass es nach Erfüllung der Forderungen kein Feedback gebe.
- c) Gemeinsame JST-Postfächer, die als „einheitliche Anlaufstelle“ für den Informationsaustausch mit den beaufsichtigten Instituten dienen, sind für alle JST-Mitgliedern aus den NCAs unzugänglich. Einige JSTs gestatten der beaufsichtigten Bank, gleichzeitig mit der EZB und der NCA zu kommunizieren.

... sowie Unterschiede bezüglich der Verwendung und Einstufung der Querschnittsfunktionen der NCAs könnten zu einem unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen führen

142

Auf der Ebene der NCAs sind rund 1 300 Mitarbeiter (VZÄ)⁹³ in Querschnitts-Aufsichtsfunktionen tätig⁹⁴. Für die direkte Interaktion zwischen den Querschnittsfunktionen der JSTs und der NCAs gibt es nur sehr wenige konkrete Vorgaben. Bei einer internen Überprüfung der EZB (siehe Absatz 116) wurde festgestellt, dass in einigen Fällen die NCA-Mitglieder eines JST ihre Querschnitts-Teams vor Ort kontaktierten, während die EZB-Mitglieder in derselben Angelegenheit die Querschnitts-Abteilungen der EZB kontaktierten. Dies führte zu Doppelarbeit und Verzögerungen bei der Beschlussfassung.

Das Fehlen verbindlicher Leistungsbeurteilungen von NCA-Mitarbeitern der JSTs könnte Probleme im Hinblick auf Anreize und Leistung mit sich bringen

143

Bei der Einrichtung des SSM gab es keine formellen Verfahren für die EZB, um dem NCA-Management offiziell über die Leistungen von NCA-Personal in JSTs Bericht zu erstatten. Es wurde zwar Feedback gegeben, doch dieses blieb inoffiziell, und die NCAs waren nicht verpflichtet, es zu akzeptieren oder umzusetzen.

93 Diese Zahl stammt aus einer vom Ausschuss für Organisationsentwicklung der EZB durchgeführten Befragung (Oktober 2014).

94 Querschnittsfunktionen können je nach NCA unterschiedlich bezeichnet werden und sich auch inhaltlich unterscheiden, umfassen aber in der Regel Fachbereiche oder -abteilungen wie Bankzulassungen, Krisenmanagement, Durchsetzung und Sanktionen, Aufsichtliche Grundsatzfragen, Interne Risikomodelle, Planung und Koordination usw.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

144

Mittlerweile hat die EZB ein Pilotverfahren eingerichtet, über das die JST-Koordinatoren offizielles Feedback an die JST-Unterkoordinatoren der NCA, nicht aber an andere NCA-Mitarbeiter weiterleiten können. Dieses Verfahren trat am 18. November 2015 in Kraft⁹⁵. „Auf Grundlage der [...] erlangten Erkenntnisse wird eine umfassendere Umsetzung des SSM-Leistungsbeurteilungsverfahrens in Betracht gezogen⁹⁶.“ Dies ist als positive Entwicklung und möglicherweise erhebliche Verbesserung im Vergleich zur vorherigen Situation zu werten.

145

Allerdings liegt es weiterhin einzig im Ermessen der NCA, ob sie das Feedback eines JST-Koordinators nutzen möchte oder nicht und ob sie es in ihre eigenen Mitarbeiterberichte aufnimmt. Nicht nur, dass die NCAs die volle Verantwortung für die Leistungsbeurteilungen ihrer Mitarbeiter behalten, einige von ihnen können durch nationale Rechtsvorschriften sogar daran gehindert werden, die Leistungsbeurteilung der EZB zu verwenden.

146

Von den NCAs, die den Fragebogen des Hofes beantworteten, gaben 80 % an, Leistungsbeurteilungen von der EZB zur Arbeit der NCA-Mitglieder von JSTs erhalten zu haben. Allerdings gaben nur 33 % an, dass sie dieses Feedback für ihre eigene Leistungsbeurteilung berücksichtigen.

147

Kollidierende Berichtswege und das Fehlen einer verbindlichen EZB-Leistungsbeurteilung könnten potenziell negative Auswirkungen haben. Es besteht die Gefahr, dass NCA-Mitarbeiter der NCA-Arbeit Vorzug vor ihren JST-Aufgaben geben.

95 Beschluss EZB/2015/36 (veröffentlicht unter https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2015_36_sign.pdf).

96 Erwägungsgrund 3 des Beschlusses EZB/2015/36 vom 18. November 2015.

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

Der SSM umfasst weder ein integriertes Schulungsprogramm noch ein Zertifizierungsprogramm für Aufsichtspersonal

148

Die EZB bietet umfangreiche Schulungen zur Vermittlung allgemeiner betriebswirtschaftlicher Kenntnisse und sogenannter Soft Skills (wie Verfassen von Texten) sowie Managementkurse und Schulungen zu Verfahren und IT-Tools an. Das Fachwissen der Bankenaufsichtsmitarbeiter wird während des Einstellungsprozesses getestet, und die EZB ermöglicht ihrem Personal Zugang zu Online-Kursen des Instituts für Finanzstabilität zum Thema Bankenaufsicht. Zudem können die Mitarbeiter an Schulungen der NCAs oder anderer Bankenaufsichtsbehörden sowie an spezifischen, hauptsächlich von der GD MS IV angebotenen Schulungen teilnehmen. Allerdings fehlt ein strukturiertes obligatorisches Schulungsprogramm, insbesondere in fachlichen Themenbereichen, die speziell für die Bankenaufsichtsaufgaben von SSM-Mitarbeitern relevant sind. Es wurde eine Lenkungsgruppe ins Leben gerufen mit der Aufgabe, für das einschlägige SSM-Personal ein systemweites Schulungsprogramm auf dem Gebiet der Bankenaufsicht zu konzipieren und auf dem neuesten Stand zu halten. Die Gruppe ist derzeit damit beschäftigt, die bestehenden Elemente eines solchen Schulungsprogramms zu entwickeln und zu ergänzen mit dem Ziel, für den gesamten SSM-Bereich ein wirksames Schulungsprogramm aufzustellen. Die Prioritäten für die Schulungen im Jahr 2016 werden im Herbst dieses Jahres unterbreitet; für 2017 ist die Einführung eines umfassenderen Programms vorgesehen.

149

Zwar ist es nachvollziehbar, dass es in der Aufbauphase der Aufsichtsfunktion noch kein integriertes Schulungsprogramm gab, doch kann dessen Fehlen sowie das Nichtvorhandensein eines Wissenszertifizierungsprogramms eine wirksame Aufsicht erschweren, da SSM-Mitarbeiter womöglich nicht das notwendige aktuelle Fachwissen besitzen, um den EU-Bankensektor wirksam zu beaufsichtigen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der zahlreichen neuen Aufsichtsleitlinien und -anforderungen relevant, die in den letzten Jahren eingeführt wurden. Darüber hinaus stammt Personal, das neu in die EZB kommt, aus zahlreichen unterschiedlichen nationalen Regelungs- und Rechtssystemen, die trotz der Versuche zur Harmonisierung der verschiedenen Praktiken innerhalb des SSM nach wie vor sehr viele Unterschiede aufweisen. Vor solch einem Hintergrund scheint ein eingehendes und integriertes Aufsichtsschulungsprogramm mit einem klaren Zertifizierungsprozess eine notwendige Voraussetzung zu sein, um einen wirklich integrierten Aufsichtsmechanismus zu schaffen, so wie es in der SSM-Verordnung vorgesehen ist⁹⁷.

97 Siehe Erwägungsgrund 79 der SSM-Verordnung.

Die Vorkehrungen für die Aufsicht vor Ort sind kohärent und umfassend

150

Die vom Hof durchgeführte Prüfung der vor Ort erfolgenden Aufsichtstätigkeit im Rahmen des SSM beruhte auf den BCBS-Grundsätzen, nach denen die Aufsichtsinstanzen die Aufsicht vor Ort und die externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten in einem angemessenen Verhältnis einzusetzen haben⁹⁸. Für die Planung und Durchführung der Prüfungen von außen und der Prüfungen vor Ort sollte die Aufsichtsinstanz ein kohärentes Verfahren sowie Grundsätze und Verfahren anwenden, die gewährleisten, dass diese Aufsichtstätigkeiten sorgfältig, einheitlich und mit klar festgelegten Zuständigkeiten, Zielen und Leistungen durchgeführt werden und dass die Koordination und der Informationsaustausch zwischen Prüfern vor Ort und Prüfern von außen effizient sind⁹⁹.

151

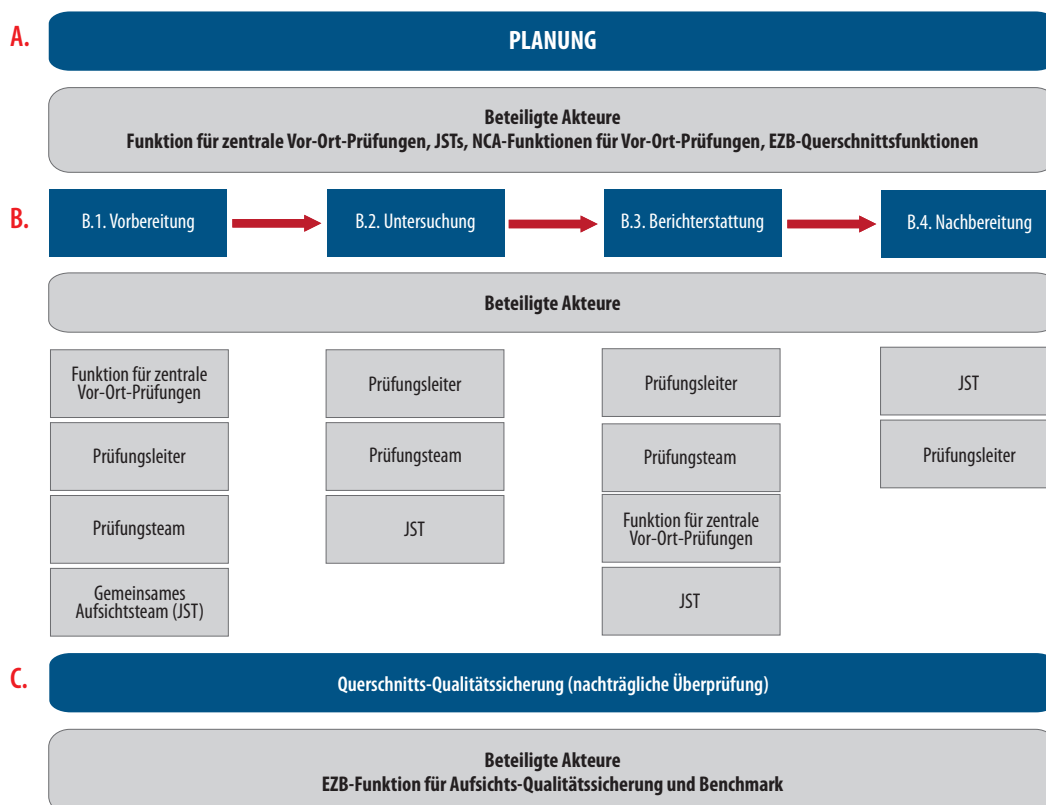
Das Verfahren der EZB für die Aufsicht vor Ort ist in klar definierte Phasen unterteilt (siehe **Abbildung 12**).

98 BCBS-Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (2012), Grundsatz 9, Zentrales Kriterium 1. Gemäß den Grundsätzen wird die Aufsicht vor Ort definiert als Instrument mit dem „Ziel, objektiv zu prüfen, ob die Banken über angemessene Grundsätze, Verfahren und Kontrollen verfügen, nachzuprüfen, dass die von den Banken gemachten Angaben verlässlich sind, zusätzliche Informationen über die Bank und die mit ihr verbundenen Unternehmen zu erhalten, die für die Beurteilung der Verfassung der Bank nötig sind, die von der Bank aufgrund von Bedenken der Aufsicht eingeleiteten Maßnahmen zu überwachen usw.“.

99 BCBS-Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht (2012), Grundsatz 9, Zentrales Kriterium 2.

Abbildung 12

Die Phasen der Aufsicht vor Ort



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

152

Während der **Vorbereitungs**phase wird von allen Teilnehmern erwartet, sich auf den Umfang der geplanten Prüfung zu einigen. Der JST-Koordinator und der Prüfungsleiter, die für das Vor-Ort-Prüfungsteam zuständig sind, erstellen einen Prüfungsvorbereitungsvermerk, in dem Ziele, Umfang und Einzelheiten der Prüfung festgelegt werden. Während der **Prüfungs**phase werden alle erforderlichen Prüfungshandlungen unter der Führung des Prüfungsleiters durchgeführt, und zwar hauptsächlich in den Räumlichkeiten des Kreditinstituts. Der Prüfungsleiter verfasst einen vorläufigen Berichtsentwurf, zu dem die Bank während der Vor-Abschlusssitzung Anmerkungen abgeben kann; daraufhin wird ein Berichtsentwurf erstellt, der von der Herkunftsland-NCA des Prüfungsleiters und der Abteilung für Zentrale Vor-Ort-Prüfungen der EZB (COI) auf seine Konsistenz hin überprüft wird. Dann stellt der Prüfungsleiter den Bericht fertig, und unter der Leitung des JST-Koordinators wird eine Abschlusssitzung mit dem Kreditinstitut abgehalten. In der Nachbereitungsphase erarbeitet der JST-Koordinator Empfehlungen auf der Grundlage der Feststellungen im Prüfbericht. Diese Empfehlungen werden der Bank in einem Follow-up-Schreiben übermittelt.

Bei der Personalausstattung, Planung und Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen sind Schwächen zutage getreten

Geringe Einbindung der EZB bei Vor-Ort-Prüfungen

153

Ende November 2015 verfügte die COI über 46 Mitarbeiter, von denen 35 Mitarbeiter Prüfungen geleitet oder an ihnen teilgenommen hatten. Laut Schätzungen der COI verbringen die Mitarbeiter zwei Drittel ihrer Arbeitszeit im Außendienst und ein Drittel mit Planung, Koordinierung und Konsistenzprüfungen.

154

Im Jahr 2015 wurden bis Oktober insgesamt 235 Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt. 29 von ihnen (12 %) wurden von der COI geleitet, während die Mehrzahl der Prüfungen unter der Leitung einer NCA stand. Im Jahr 2015 stellte die EZB 8 % des Personals aller Vor-Ort-Prüfungen, 92 % der Mitarbeiter stammten aus NCAs.

155

Gemäß der SSM-Verordnung ist die EZB für die direkte Aufsicht über alle systemrelevanten Banken im Euro-Währungsgebiet zuständig und verantwortlich. Die Aufsicht vor Ort stellt eine wesentliche Komponente dieser Befugnis dar. Die zentrale Rolle der EZB bei Vor-Ort-Prüfungen geht deutlich aus Erwägungsgrund 47¹⁰⁰ und Artikel 12 Absatz 1¹⁰¹ der SSM-Verordnung hervor. Dies bedeutet zwar nicht, dass jede Prüfung ausschließlich von Personal der EZB geleitet oder durchgeführt werden muss, dennoch ist die derzeitige Einbindung der EZB überraschend gering und entspricht nicht dem Geiste der Verordnung. Darüber hinaus heißt es im Aufsichtshandbuch, die Vor-Ort-Prüfungsteams würden in der Regel von NCA-Personal geleitet, was nicht mit dem Wortlaut der Verordnung übereinstimmt. Siehe nachstehende **Tabelle 7** für Einzelheiten hierzu.

Tabelle 7

Bestimmungen für Prüfungsleiter

SSM-Verordnung	Rahmenverordnung	Aufsichtshandbuch
<p>Artikel 12 Zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben kann die EZB vorbehaltlich anderer Bedingungen nach dem einschlägigen Unionsrecht im Einklang mit Artikel 13 und nach vorheriger Unterrichtung der betroffenen nationalen zuständigen Behörde alle erforderlichen Prüfungen vor Ort in den Geschäftsräumen von juristischen Personen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 und von sonstigen Unternehmen, die in die Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis einbezogen sind und für die die EZB nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g die konsolidierende Aufsichtsbehörde ist, durchführen.</p> <p>Erwägungsgrund 47 Im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgaben sollte die EZB berechtigt sein, alle erforderlichen Informationen anzufordern sowie gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den nationalen zuständigen Behörden Untersuchungen und Prüfungen vor Ort durchzuführen.</p>	<p>Artikel 143 Absatz 1 1. Gemäß Artikel 12 der SSM-Verordnung ernennt die EZB zur Wahrnehmung der ihr durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben die in Artikel 144 vorgesehenen Vor-Ort-Prüfungsteams, die alle erforderlichen Vor-Ort-Prüfungen in den Räumlichkeiten der in Artikel 10 Absatz 1 der SSM-Verordnung genannten juristischen Personen durchführen.</p> <p>Artikel 144 1. Im Einklang mit Artikel 12 der SSM-Verordnung ist die EZB unter Einbindung der NCAs für die Einrichtung und Zusammensetzung der Vor-Ort-Prüfungsteams zuständig. 2. Von den Mitarbeitern der EZB und NCAs benennt die EZB einen als Leiter des Vor-Ort-Prüfungsteams.</p>	<p>Ziffer 45 Die Vor-Ort-Prüfungsteams werden in der Regel von NCA-Personal geleitet.</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

100 Im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgaben sollte die EZB berechtigt sein, alle erforderlichen Informationen anzufordern sowie gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den nationalen zuständigen Behörden Untersuchungen und Prüfungen vor Ort durchzuführen. Die EZB und die nationalen zuständigen Behörden sollten auf dieselben Informationen zugreifen können, sodass Kreditinstitute diese Daten nicht mehrfach bereitstellen müssen.

101 Zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben kann die EZB vorbehaltlich anderer Bedingungen nach dem einschlägigen Unionsrecht im Einklang mit Artikel 13 und nach vorheriger Unterrichtung der betroffenen nationalen zuständigen Behörde alle erforderlichen Prüfungen vor Ort in den Geschäftsräumen von juristischen Personen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 und von sonstigen Unternehmen, die in die Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis einbezogen sind und für die die EZB nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g die konsolidierende Aufsichtsbehörde ist, durchführen. Die EZB kann die Prüfung vor Ort ohne vorherige Mitteilung an diese juristischen Personen durchführen, wenn die ordnungsgemäße Durchführung und die Effizienz der Prüfung dies erfordern.

156

Die Mitglieder eines Prüfungsteams, einschließlich des Prüfungsleiters, werden von der EZB ernannt. Sowohl in der Rahmenverordnung als auch im Aufsichtshandbuch wird die Ernennung von Externen, wie Mitarbeitern von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, zu Prüfungsleitern ausgeschlossen, sodass diese nur als Mitglieder des Prüfungsteams tätig sein können. Die Rahmenverordnung ist somit restriktiver als die SSM-Verordnung. In einer unlängst veröffentlichten Studie für das Europäische Parlament heißt es, ein flexiblerer Ansatz hinsichtlich der Einbeziehung externer Prüfer bei der Aufsicht würde die Qualität unter bestimmten Bedingungen verbessern¹⁰². In jedem Fall könnte in Zeiten, in denen die personellen Ressourcen der EZB selbst begrenzt sind, die Situation dadurch abgemildert werden, dass externe Sachverständige unter Anwendung angemessener Schutzmaßnahmen und unter Vermeidung potenzieller Interessenkonflikte herangezogen werden.

157

Im Fragebogen des Hofes sollten die NCAs die Frage beantworten, ob Externe die Möglichkeit hätten, als Prüfungsleiter für Vor-Ort-Prüfungen von weniger bedeutenden Kreditinstituten tätig zu sein. Zwei NCAs bejahten dies. Eine davon setzt seit vielen Jahren Externe als Prüfungsleiter ein.

158

Aus einer Analyse, die die EZB im Rahmen eines internen Aufsichts-Qualitätssicherungsberichts über das aufsichtliche Prüfungsprogramm (SEP) bereitgestellt hat, ergibt sich ein rückläufiger Trend bei der Zuteilung von NCA-Mitarbeitern für grenzüberschreitende Prüfungen im Jahr 2015. Ein Grund hierfür war die Politik zur Erstattung der den NCAs entstandenen Reisekosten und Gehälter. Im September 2015 beschloss das Aufsichtsgremium, sämtliche Reisekosten zu übernehmen und zu erstatten, die Gehaltskosten jedoch nicht. Der Hof fragte die NCAs in seinem Fragebogen, ob Gehaltskosten erstattet werden sollten. Fünf der sieben NCAs, die antworteten, gaben an, dass Gehälter erstattet werden sollten; die beiden anderen vertraten die Ansicht, dass die derzeitige Regelung nicht geändert werden sollte. Weitere Gründe für diese Entwicklung bei der Zuteilung von NCA-Mitarbeitern waren diesem Qualitätssicherungsbericht zufolge der Mangel an NCA-Ressourcen und die lange Dauer von grenzüberschreitenden Prüfungen.

Die Planung ist detailliert und komplex

159

Das Aufsichtsverfahren beginnt damit, dass für jedes bedeutende Kreditinstitut zunächst ein SEP aufgestellt wird, in dem die Aufsichtsmaßnahmen und -prioritäten für das darauffolgende Jahr festgelegt sind. Hierzu werden in dem SEP alle Anträge auf Vor-Ort-Prüfungen aufgelistet und je nach Priorität als „*essential*“ (wesentlich), „*important*“ (wichtig) oder „*desirable*“ (wünschenswert) eingestuft¹⁰³. Zu dieser Einstufung gibt es keine näheren Erläuterungen.

102 *Banking Supervision and External Auditors in the European Union* (Bankenaufsicht und Externe Prüfer in der Europäischen Union), S. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU\(2015\)542673_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU(2015)542673_EN.pdf).

103 Kapitel 6 Ziffer 75 des Aufsichtshandbuchs.

160

Tabelle 8 zeigt die Anzahl der im Jahr 2015 von den JSTs beantragten Prüfungen und die Zahl der durchgeführten Prüfungen nach ihrer Priorität. Die aggregierten Daten lassen für das Jahr 2015 erkennen, dass die JSTs 576 Anträge auf Vor-Ort-Prüfungen eingereicht haben, von denen 250 (43 %) genehmigt wurden. Die EZB erklärte, dass zwar einige Prüfungen als nicht gerechtfertigt angesehen wurden, andere aber auch aufgrund von Personalmangel bei EZB und/oder NACs nicht durchgeführt werden konnten. Drei der elf NCAs, die die Frage bezüglich einer angemessenen Personalausstattung beantworteten, gaben an, dass bei ihnen Personalmangel herrsche. Die SQA-Abteilung kam in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass die NCA-Ressourcen im zweiten Halbjahr 2015 besonders knapp waren.

Tabelle 8 Beantragte, genehmigte und durchgeführte Vor-Ort-Prüfungen im Jahr 2015 (Stand: 31.10.2015)

Priorität	Zahl der beantragten Prüfungen	Zahl der genehmigten Prüfungen	Zahl der durchgeführten Prüfungen
Wesentlich	Keine Angaben	148	143
Wichtig	Keine Angaben	86	80
Wünschenswert	Keine Angaben	16	12
Insgesamt	576	250	235

Quelle: Angepasst nach Angaben der EZB, Zahlen sind ungeprüft.

161

Das Verfahren für Planungsänderungen bei Vor-Ort-Prüfungen wird im Aufsichtshandbuch nicht angesprochen oder erläutert. Es wird jedoch in einem monatlichen Update zu den Vor-Ort-Prüfungen dargelegt, wonach die Genehmigung des Aufsichtsgremiums und des EZB-Rates gemäß dem Verfahren der „impliziten Zustimmung“ erforderlich ist.

162

Mit Stand vom November 2015 hatten die NCAs 249 Prüfungsleiter (134 VZÄ) und 906 Prüfer (421 VZÄ) für Vor-Ort-Prüfungen bereitgestellt. Der Unterschied zwischen den Personalzahlen und den VZÄ-Werten war vor allem auf die Zeit, die die Prüfer Prüfungseinsätzen widmen konnten, aber – laut COI – auch auf unzuverlässige Angaben vonseiten der NCAs zurückzuführen. Aufgrund von Ressourcenknappheit musste die COI andere Prüfungen im Jahr 2015 neu priorisieren, um Ad-hoc-Prüfungsanträgen gerecht zu werden.

163

Im Aufsichtshandbuch wird keine Mindesthäufigkeit von Prüfungen verlangt, obwohl dies als ein Aspekt der bewährten Verfahren im Aufsichtsbereich gilt¹⁰⁴. Das Aufsichtsgremium forderte im Januar 2016 eine klare Strategie bezüglich der Anträge auf Vor-Ort-Prüfungen und deren Priorisierung. Im Mai 2016 wurde ein Beschluss für einen Strategievorschlag im Zusammenhang mit der Planung der Vor-Ort-Prüfungen gefasst, der auch ein „angestrebtes Maß an Prüfungstätigkeit“ („targeted engagement levels“) beinhaltet. Das angestrebte Maß an Prüfungstätigkeit ist der Richtwert für die Zahl der idealerweise in einem Planungszyklus durchzuführenden Vor-Ort-Prüfungen. Nach wie vor ist nicht vorgesehen, dass Kreditinstitute selbst um Vor-Ort-Prüfungen ersuchen können, wie es in anderen Aufsichtssystemen üblich ist¹⁰⁵.

164

Für 2016 müssen die JST-Koordinatoren nunmehr eine kurze schriftliche Begründung für jeden Vor-Ort-Prüfungsantrag vorlegen. Dadurch erlangt die COI ein besseres Verständnis der jeweiligen Anforderungen, was zu einer Straffung des Planungsprozesses führen dürfte. Diesbezüglich kam der Qualitätssicherungsbericht zu dem Schluss, dass die Auswahl der Prüfungen auf der Grundlage verfügbarer Ressourcen angesichts von Ressourcenknappheit kurzfristig zwar ein vernünftiger Ansatz sein könne, dass jedoch langfristig JST-Vorschläge je nach Situation und Risikoprofil des jeweiligen Kreditinstituts genehmigt werden sollten.

Im IT-Bereich sind Verbesserungen notwendig

165

Die Durchführung und Nachbereitung von Vor-Ort-Prüfungen und die diesbezügliche Berichterstattung sollten durch ein geeignetes IT-System unterstützt werden. Die EZB verwendet hierfür das Informationsmanagementsystem (IMAS). Da IMAS das wichtigste IT-Instrument sowohl der JSTs als auch der Vor-Ort-Prüfungsteams ist, sollte es eine technische Grundlage für die Harmonisierung von Verfahren und Kohärenz bei der Beaufsichtigung von Kreditinstituten bieten.

166

Generell ist es für die EZB sinnvoll, eine integrierte IT-Plattform zu verwenden, um sowohl die Aufsicht vor Ort als auch externe aufsichtsrechtliche Aktivitäten abzudecken. Allerdings weist das IMAS im Hinblick auf die Aufsicht vor Ort folgende wesentliche Schwachstellen auf:

- a) keine Funktion für die Personalausstattung und Überwachung von Prüfungseinsätzen;
- b) keine Abstimmung mit Kapitel 6 des SSM-Aufsichtshandbuchs, insbesondere in Bezug auf einheitliche Dokumentationsstandards und den Prüfpfad;
- c) unzureichendes Hochladen und Herunterladen von Dokumenten und Daten;
- d) Probleme beim Fernzugriff;
- e) unzureichende Berichterstattungsfunktionen;
- f) unzureichende Kontrollverfahren.

104 Siehe Abschnitt 5000.0.3 des Aufsichtshandbuchs der US Federal Reserve.

105 Siehe Abschnitt 5000.0.2 des Aufsichtshandbuchs der US Federal Reserve.

167

Die derzeitige Version des IMAS ist für Vor-Ort-Prüfungen ungeeignet. Angaben der EZB zufolge ist sie als vorübergehende Lösung bis zur Einführung eines vollständig entwickelten IT-Systems vorgesehen. Fünf der NCAs, die den Fragebogen des Hofes beantworteten, nutzen IMAS derzeit; vier nutzen es nicht. Der Nutzungsgrad ist je nach NCA unterschiedlich.

168

Im Aufsichtshandbuch fand der Hof keine Informationen zur Speicherung oder Archivierung von Prüfungsdokumenten (z. B. Prüfberichten) für den Fall, dass IMAS nicht genutzt wird. Die COI legte dem Hof eine Standard-E-Mail vor, in der die Speicherung bestimmter Dokumente in IMAS verlangt wird. Diese E-Mail wird den Prüfungsleitern zugesandt, wenn der Abschlussbericht veröffentlicht wird. Die COI kontrolliert jedoch nicht, ob alle geforderten Dokumente gespeichert wurden. Darüber hinaus enthält die E-Mail keinerlei Verpflichtung zur Speicherung von Belegen, die nicht für die Feststellungen genutzt wurden.

169

Die beigebrachten Dokumente enthielten keine Belege dafür, dass das Aufsichtsgremium darüber informiert wurde, dass bestimmte Schlüsselfunktionen in IMAS fehlten, wodurch das Gremium in der Lage wäre, fundierte Entscheidungen zu treffen.

170

Alle Prüfungsleiter haben für die Dauer ihrer Ernennung Zugriff auf sämtliche Vor-Ort-Prüfberichte in IMAS. Dies birgt ein operatives Risiko von Missbrauch oder unbeabsichtigtem Verlust von Berichtsdaten. Die EZB legte dem Hof ein Grundsatzdokument über die Zugangsrechte ihrer SSM-Mitarbeiter zu Aufsichtsinformationen in IMAS vor, doch die Zugangsrechte von Prüfungsleitern oder Vor-Ort-Prüfern, die aus NCAs ernannt wurden, sind nicht Gegenstand dieses Dokuments. Da im Aufsichtshandbuch nicht die Speicherung aller Arbeitsdokumente in IMAS verlangt wird, steht es den NCAs überdies frei, diesbezüglich ihre eigenen Vorkehrungen zu treffen.

Die EZB plant konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen und Fähigkeiten von Prüfern und Prüfungsleitern

171

Gemäß der SSM-Rahmenverordnung ist die EZB für die Einrichtung und Zusammensetzung der Vor-Ort-Prüfungsteams zuständig. In der Praxis jedoch ist die EZB aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen auf die verfügbaren NCA-Mitarbeiter angewiesen.

172

Dem Hof wurden lediglich aggregierte Statistiken über die Erfahrung von Prüfungsleitern und Projektmanagern, die für die Prüfung der internen Modelle für die Eigenkapitalanforderungen der Banken zuständig sind, zur Verfügung gestellt. Mit Stand von Februar 2015 hatten 56 % aller Prüfungsleiter und Projektmanager weniger als drei Jahre Erfahrung in Bezug auf die Leitung von Vor-Ort-Prüfungen oder die Prüfung interner Modelle¹⁰⁶.

173

Angesichts der Unterschiede zwischen den NCAs führt die COI regelmäßig mittels halbjährlicher Befragungen eine Bestandsaufnahme zu den Fähigkeiten der Vor-Ort-Prüfer der NCAs durch. Dem Hof wurde eine aggregierte Zusammenfassung für Februar 2015 übermittelt, jedoch nicht die zugrunde liegenden Details der Befragung. Laut der Zusammenfassung waren zu jenem Zeitpunkt nur drei NCAs in der Lage, alle erforderlichen Fähigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zu stellen. In einer NCA fehlte es an nahezu allen erforderlichen Fähigkeiten, bei den übrigen mangelte es mindestens an einigen Fähigkeiten.

174

Im Fragebogen des Hofes waren die Banken aufgefordert, die Qualität der Vor-Ort-Prüfungen seit der Einrichtung des SSM zu bewerten. 54 % derjenigen, die den Fragebogen beantworteten, stuften die Qualität als gut oder sehr gut ein, für 37 % war die Qualität gerade ausreichend, und 10 % hielten sie für schlecht.

175

Im Jahr 2015 organisierte die EZB sechs Fortbildungsseminare für Prüfungsleiter. Allerdings nahm die Hälfte aller Prüfungsleiter noch nicht einmal an einem dieser Seminare teil. Die EZB plant die Einrichtung einer Prüfungsakademie, die maßgeschneiderte Kurse im Rahmen des institutionellen Schulungsprogramms der EZB entwickeln soll.

106 Interne Modelle werden zur Berechnung des Eigenkapitalbedarfs gemäß der Eigenmittelverordnung (CRR) verwendet. Diese internen Modelle müssen von den Aufsichtsinstanzen genehmigt und überwacht werden. Weitere Informationen hierzu finden sich im Leitfaden der EZB zur Bankenaufsicht von November 2014.

Eine klare Berichterstattungsstruktur, der es jedoch an Detailgenauigkeit mangelt und die durch langwierige Verfahren beeinträchtigt werden könnte

Das Berichtswesen der EZB ist gut strukturiert

176

Die bei der Berichterstattung über Vor-Ort-Prüfungen einzuhaltende Handlungsabfolge ist klar festgelegt. Einzelheiten hierzu finden sich in **Anhang X**. In seinem Fragebogen fragte der Hof die Banken, ob sie ausreichend Gelegenheit erhalten hatten, Anmerkungen zu dem Entwurf des Prüfberichts abzugeben und ihn mit dem Prüfungsteam zu erörtern. Eine überwiegende Mehrheit (92 %) bejahte dies.

177

Gemäß dem „Unabhängigkeitsprinzip“¹⁰⁷ kann die COI zwar inhaltliche Änderungen an einem Prüfbericht vorschlagen, allerdings steht es dem Prüfungsleiter frei, diese abzulehnen. Obwohl eine solche Ablehnung im Rahmen der Feststellungen der COI bezüglich der Konsistenz erfasst werden muss, ist die endgültige Fassung des Prüfungsleiters die Version des Berichts, die den Banken übermittelt wird.

Die Vorschriften für die Weiterleitung der Feststellungen sind jedoch unvollständig

178

Prüfungsfeststellungen werden nach ihren Auswirkungen auf die finanzielle Situation eines Kreditinstituts eingestuft („gering“, „moderat“, „hoch“ und „sehr hoch“)¹⁰⁸. Diese Einstufung findet jedoch nur intern Anwendung und wird von den Prüfern in Arbeitspapieren vermerkt, allerdings nicht im Prüfbericht. Das Aufsichtshandbuch enthält keine näheren Hinweise hierzu. Es ist schwierig, sicherzustellen, dass die Einstufung der Feststellungen von den verschiedenen Prüfungsleitern einheitlich vorgenommen wird – ein Aspekt, der nachträglich mittels Konsistenzprüfungen behandelt werden muss. Zwei der NCAs, die den Fragebogen des Hofes beantworteten, vertraten die Ansicht, dass die Erläuterungen der EZB zu ihrer internen Einstufung unzureichend seien, während neun NCAs sie für zufriedenstellend hielten.

107 Entsprechend dem „Unabhängigkeitsprinzip“ trägt der Prüfungsleiter die alleinige Verantwortung für die Ausführung, Weitergabe und Abzeichnung des Prüfberichts.

108 Kapitel 6 Ziffer 123 des Aufsichtshandbuchs.

179

Im Aufsichtshandbuch wird nicht spezifiziert, an wen Vor-Ort-Prüfberichte gesendet werden sollten. Die EZB hat bislang nicht näher geprüft, wer in den einzelnen Ländern der geeignete Adressat wäre. Es liegt im Ermessen des JST-Koordinators, an wen der Bericht übermittelt wird. Es besteht die Gefahr, dass Mitglieder des Vorstands eines Kreditinstituts (einschließlich nichtexekutiver Mitglieder), des Aufsichtsrates oder des Prüfungsausschusses den Bericht nicht erhalten.

180

Im Fragebogen des Hofes wurden Banken gefragt, an wen Vor-Ort-Prüfberichte übermittelt würden. Die Mehrheit der Befragten (56 %) gab an, dass die Berichte nur an den Vorstand gingen; 11 % antworteten, die Berichte würden nur an den Aufsichtsrat übermittelt; und 9 % gaben an, der Vorstandsvorsitzende sei der einzige Adressat. Weitere 9 % der Befragten antworteten, die Berichte würden sowohl an den Vorstand als auch an den Aufsichtsrat übermittelt. In den übrigen Antworten (15 %) wurden verschiedene Kombinationen von Adressaten oder – in seltenen Fällen – auch komplett andere Adressaten genannt.

181

Je nach Schwere und Wesentlichkeit der jeweiligen Feststellungen können zwei verschiedene Arten von Empfehlungen abgegeben werden. „Operative Maßnahmen“ sind nicht bindend und unterliegen nicht dem Beschlussfassungsverfahren unter Beteiligung des Aufsichtsgremiums und des EZB-Rates. „Aufsichtsbeschlüsse“ hingegen werden vom JST-Koordinator verfasst und vom Aufsichtsgremium sowie vom EZB-Rat gemäß dem Verfahren der „impliziten Zustimmung“ genehmigt. Dem Hof wurden von der EZB zwar einige einschlägige Abschnitte des Aufsichtshandbuchs vorgelegt, doch diese enthielten keine Erläuterungen zu den Begriffen der Schwere oder Wesentlichkeit.

182

Der Abschlussbericht und die endgültigen Empfehlungen werden bei der Abschluss-sitzung mit dem Kreditinstitut erörtert. Gemäß dem Aufsichtshandbuch ist die Teilnahme daran für den Prüfungsleiter und den JST-Koordinator verpflichtend; wer als Vertreter des Kreditinstituts an der Sitzung teilnehmen sollte, wird jedoch nicht angegeben¹⁰⁹.

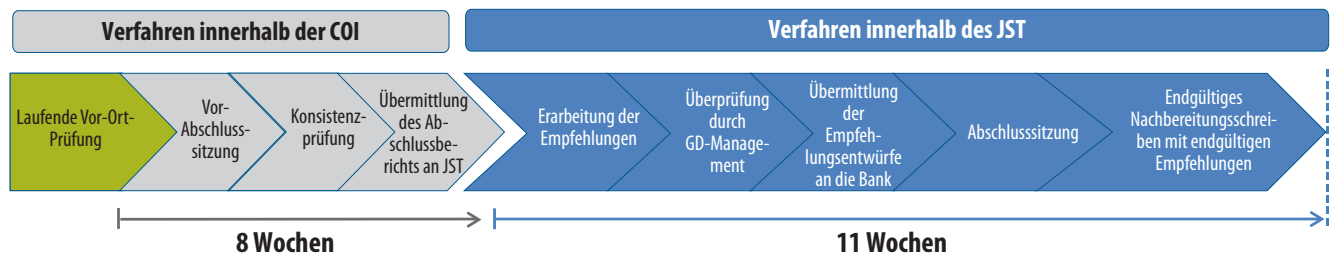
Der Zeitrahmen für die Erstellung von Berichten ist lang

183

Wie aus **Abbildung 13** ersichtlich, gibt es eine Frist von acht Wochen, innerhalb deren der Abschlussbericht an den JST-Koordinator gesendet werden muss. Das endgültige Follow-up-Schreiben mit Empfehlungen an die Bank muss innerhalb weiterer elf Wochen gesendet werden, sodass eine Frist von insgesamt 19 Wochen besteht. Angesichts dieser Dauer des Verfahrens besteht die Gefahr, dass die Prüfungsfeststellungen nicht mehr aktuell sind, wenn sie die einschlägigen Akteure erreichen.

Abbildung 13

Zeitplan des Nachbereitungsverfahrens



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

184

Der EZB ist es gelungen, in relativ kurzer Zeit eine komplexe Aufsichtsstruktur zu errichten. Der neue Aufsichtsmechanismus ist nach wie vor grundsätzlich auf die Ressourcen der NCAs angewiesen. Darüber hinaus müssen der Internen Revision mehr Ressourcen zugewiesen werden, und der zeitliche Rahmen für die Risikoabdeckung durch die Interne Revision muss verkürzt werden. Die dem Hof von der EZB bereitgestellten Informationen reichten nur teilweise dafür aus, die Effizienz der Prozesse im Zusammenhang mit der Governance-Struktur des SSM, die Arbeit der gemeinsamen Aufsichtsteams und die Vor-Ort-Prüfungstätigkeit zu beurteilen¹¹⁰. Die seit der Einrichtung des SSM entstandene Prüfungslücke, die der Kontaktausschuss der nationalen ORKB hervorgehoben hatte, wurde somit durch die Prüfung des Hofes bestätigt.

Governance

185

Das Beschlussfassungsverfahren ist kompliziert und umfasst einen Informationsaustausch auf zahlreichen Ebenen (Ziffern 32-35). Das Aufsichtsgremium muss eine Vielzahl vollständiger Beschlussskizzen fertigstellen, wodurch die Effizienz und Wirksamkeit der Gremiumssitzungen potenziell geschwächt und die Ressourcen des Sekretariats in hohem Maße gebunden werden (Ziffern 36-39).

186

Die EZB nimmt die ihr durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben unbeschadet und getrennt von ihren Aufgaben im Bereich der Geldpolitik und von sonstigen Aufgaben wahr¹¹¹. Im Erwägungsgrund 65 dieser Verordnung heißt es, dass die geldpolitischen und die aufsichtlichen Aufgaben der EZB vollständig voneinander getrennt durchgeführt werden sollten. Die EZB vertritt die Ansicht, dass dies der Nutzung bestimmter Gemeinsamer Dienste nicht im Wege steht. Auch steht außer Frage, dass die Trennung den Austausch notwendiger Informationen nicht ausschließen sollte. Allerdings wurde keine Risikoanalyse zur Nutzung Gemeinsamer Dienste, die beide Funktionen unterstützen, vorgenommen, und es gibt keine Überwachung der Einhaltung der Vorschriften (Ziffern 40-46). Darüber hinaus ist die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Aufsichtsfunktion insofern gefährdet, als der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums lediglich konsultiert werden und keine Kontrolle über den Haushalt oder die Humanressourcen für Aufsichtsaufgaben ausüben (Ziffern 47-52).

187

Der Internen Revision der EZB mangelt es derzeit an angemessenen Ressourcen, um die im Zusammenhang mit SSM-Themen ermittelten Risiken zu bewältigen, und im Zuge der Prüfungsplanung wird nicht sichergestellt, dass alle wesentlichen Elemente von Bereichen mit hohem und mittlerem Risiko innerhalb eines vertretbaren zeitlichen Rahmens abgedeckt werden (Ziffer 62-77).

110 Siehe Ziffer 19.

111 Artikel 25 der SSM-Verordnung.

Empfehlung 1

Die EZB sollte das Beschlussfassungsverfahren weiter straffen und bestimmte Beschlüsse an niedrigere Ebenen delegieren, sodass sich das Aufsichtsgremium auf die anspruchsvolleren Themen konzentrieren kann. Das Sekretariat sollte angesichts seiner umfassenden Beteiligung – als Koordinator – am Beschlussfassungsverfahren weitere Anleitungen in Form von Checklisten, Vorlagen und Ablaufdiagrammen erarbeiten.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2017.

Empfehlung 2

Um Bedenken hinsichtlich der Nutzung Gemeinsamer Dienste auszuräumen, sollte die EZB die damit verbundenen Risiken bewerten und die erforderlichen Schutzmaßnahmen umsetzen, wozu auch der Umgang mit möglichen nicht miteinander zu vereinbarenden Anträgen und eine spezifische Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zählt. Mit dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums sollte ein förmliches Verfahren festgelegt werden, um sicherzustellen, dass

- i) den Erfordernissen der Aufsichtsfunktion angemessen und vollständig Rechnung getragen wird;
- ii) gesonderte Berichtswege für Fälle bestehen, in denen spezifische Ressourcen der Aufsichtsfunktion betroffen sind;
- iii) der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende in das Verfahren der Aufstellung des Haushaltsplans und den damit verbundenen Beschlussfassungsprozess stärker eingebunden sind, um so die Haushaltsautonomie der Aufsichtsfunktion in der EZB innerhalb der Grenzen des Rechtsrahmens zu stärken.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2017.

Empfehlung 3

Die EZB sollte der Internen Revision ausreichende Fähigkeiten und Ressourcen zuteilen, um sicherzustellen, dass Bereiche mit höherem und mittlerem Risiko abgedeckt sind, soweit und wenn dies angezeigt ist.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2017.

Rechenschaftspflicht

188

Der Prüfungsauftrag des Hofes gegenüber der EZB leitet sich aus Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung ab, in dem auch auf Artikel 27.2 der Satzung des ESZB und der EZB Bezug genommen wird. Aufgrund der dem Hof von der EZB auferlegten Zugangsbeschränkungen zu bestimmten Unterlagen konnten wichtige Bereiche nicht geprüft werden¹¹². Auch nationale ORKB haben insofern eine Prüfungslücke festgestellt, als ihre früheren Prüfungsmandate gegenüber nationalen Bankenaufsichtsbehörden nicht durch ein ähnliches Mandat für den Hof hinsichtlich der Aufsichtstätigkeiten der EZB abgelöst wurden (Ziffern 85-87).

189

Die EZB hat Regeln hinsichtlich ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und der Öffentlichkeit festgelegt, und die Funktionen und Zuständigkeiten des SSM sind klar definiert und öffentlich einsehbar. Negativ auf diese Regelungen wirkt sich die Tatsache aus, dass die EZB weder Leistungsindikatoren noch Messgrößen veröffentlicht, um die Wirksamkeit ihrer Aufsichtstätigkeit nachzuweisen (Ziffern 82-84 und 88-91).

Empfehlung 4

Im Interesse einer besseren Rechenschaftspflicht sollte die EZB mit dem Hof uneingeschränkt zusammenarbeiten, damit dieser seinen Prüfungsauftrag erfüllen kann.

Zieldatum für die Umsetzung: unverzüglich.

Empfehlung 5

Zur Verbesserung ihrer externen Rechenschaftspflicht sollte die EZB ihre derzeitigen Regelungen für die Messung und Veröffentlichung von Informationen über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit formalisieren. Befragungen von Finanzinstituten könnten hilfreich sein, um Problembereiche und mögliche Verbesserungen zu ermitteln.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018.

112 Siehe Ziffer 19.

Gemeinsame Aufsichtsteams

190

Gemäß der SSM-Rahmenverordnung ist die EZB für die Einrichtung und Zusammensetzung der gemeinsamen Aufsichtsteams für die externe Beaufsichtigung bedeutender Unternehmen zuständig; allerdings sind die JSTs, teilweise bedingt durch ihre Konzeption, noch immer in hohem Maße auf das durch die NCAs eingesetzte Personal angewiesen. Folglich hat die EZB – sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht – nur begrenzt Kontrolle über die größte Gruppe des Personals der JSTs und ist stattdessen auf die Zusammenarbeit und den guten Willen der NCAs angewiesen. Die personellen Ressourcen aller JSTs sind beschränkt, wodurch der Auftrag der EZB, eine „eng begleitende und effektive Bankenaufsicht“ wahrzunehmen, gefährdet ist (Ziffern 126-137).

191

Der Umfang des Aufsichtspersonals wurde ursprünglich anhand eines stark vereinfachten Ansatzes festgelegt, der auf Schätzungen der Personalausstattung für ähnliche Funktionen in NCAs vor der Einrichtung des SSM beruhte. Diese Schätzungen haben sich als ungenau erwiesen. Es wurde versäumt, eine ausführliche Analyse des Personalbedarfs für den neuen und deutlich anspruchsvolleren Rahmen des SSM durchzuführen. Folglich wurde keine unmittelbare Verbindung zwischen dem aufsichtlichen Prüfungsprogramm und der Zuteilung von Ressourcen hergestellt, wie es die Eigenkapitalrichtlinie verlangt (Ziffern 107-112). Es gibt Hinweise, die durch eine unlängst veröffentlichte Mitteilung des Aufsichtsgremiums bestätigt wurden, dass der derzeitige Personalbestand unzureichend ist.

192

Es gibt kein strukturiertes, obligatorisches Schulungsprogramm für EZB-Mitarbeiter zu den praktischen Aspekten der externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten, insbesondere in fachlichen Themenbereichen, die für Bankenaufsichtsaufgaben besonders relevant sind. Darüber hinaus besitzt die EZB keine zentrale, standardisierte und umfassende Datenbank zu den Fähigkeiten und Qualifikationen der Mitglieder der JSTs (weder für EZB- noch für NCA-Mitarbeiter) (Ziffern 148-149).

193

Der jeweilige Cluster, dem eine Bank zugeordnet ist, wird kontinuierlich als eines der beiden Kriterien (neben der Risikoeinstufung) herangezogen, um das Mindestmaß an Aufsichtstätigkeit für die entsprechende Bank zu bestimmen. Die Cluster-Methodik der EZB wurde seit dem Inkrafttreten des SSM weder überprüft noch aktualisiert. Außerdem wurden die für die Cluster-Zuordnung verwendeten Bankdaten seit 2013 nicht aktualisiert. Daher nutzt die EZB für ihre laufende Aufsichtsplanung weiterhin ein Modell, das noch aus der Anfangsphase des SSM stammt (Ziffern 113-121).

194

Anhand der bezüglich der Aufsichtsplanung beigebrachten Dokumente war es dem Hof nicht möglich, Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, ob die EZB diese Aufsichtstätigkeiten effizient ausübt.

Empfehlung 6

Die EZB sollte die SSM-Rahmenverordnung ändern, um Verpflichtungen teilnehmender NCAs zu formalisieren und sicherzustellen, dass sich alle in vollem Umfang und im richtigen Verhältnis an der Arbeit der JSTs beteiligen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2017.

Empfehlung 7

Die EZB sollte in Zusammenarbeit mit den NCAs Rollen- und Teamprofile entwickeln sowie eine Methodik, um sowohl die Eignung der Mitarbeiter, welche die NCAs für die JSTs abstellen wollen, als auch deren spätere Leistung beurteilen zu können.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018.

Empfehlung 8

Die EZB sollte eine zentrale, standardisierte und umfassende Datenbank zu den Fähigkeiten, Erfahrungen und Qualifikationen des JST-Personals – sowohl der EZB- als auch der NCA-Mitarbeiter – einrichten und auf dem neuesten Stand halten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018.

Empfehlung 9

Die EZB sollte ein formelles Schulungsprogramm sowohl für neues als auch für bestehendes Aufsichtspersonal in den JSTs einführen, wobei der Schwerpunkt auf der Vermittlung von für die Bankenaufsicht relevanten Inhalten liegen sollte. Gleichzeitig sollte dafür Sorge getragen werden, dass die obligatorische Teilnahme im Einklang mit dem operativen Bedarf sowie der Erfahrung und dem Profil des Mitarbeiters steht. Zudem sollte die EZB die Einführung eines Zertifizierungsprogramms für externe aufsichtsrechtliche Aktivitäten für JST-Mitarbeiter in Erwägung ziehen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018.

Empfehlung 10

Die EZB sollte eine risikobasierte Methodik zur Bestimmung der anvisierten Mitarbeiterzahl und erforderlichen Fähigkeiten für die JSTs entwickeln und umsetzen, mit der dafür gesorgt wird, dass die Ressourcen jedes JST (EZB- und NCA-Personal) der Größe, Komplexität und dem Risikoprofil des beaufsichtigten Instituts entsprechen und zur Durchführung des SEP für dieses Institut ausreichen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018.

Empfehlung 11

Da für diesen wichtigen Aufsichtsplanungsprozess noch immer das Cluster-Modell verwendet wird, sollte dieses regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert werden. Auch die für die Cluster-Zurordnung verwendeten bankenspezifischen Informationen sollten regelmäßig aktualisiert werden.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2017.

Vor-Ort-Prüfungen

195

Die von der EZB bereitgestellte Dokumentation war nicht ausreichend, um die Effizienz der Verwaltung vollumfänglich zu untersuchen. Die Aspekte, die vom Hof beurteilt werden konnten, deuten jedoch auf ein kohärentes und umfassendes Verfahren hin (Ziffern 150-152).

196

Nach Artikel 12 der SSM-Verordnung wurde der EZB die Aufgabe übertragen, Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen. Allerdings wird die derzeitige operative Praxis diesem Ziel nicht gerecht. Die EZB stellt lediglich knapp 8 % des gesamten Personals für Vor-Ort-Prüfungen und hat bislang nur 12 % der Prüfbesuche geleitet. Nahezu alle übrigen Prüfungen werden von den Mitarbeitern der Aufsichtsinstanz des Herkunfts- oder Aufnahmelandes geleitet (Ziffern 153-158).

197

In Bezug auf die Planung und Zuweisung von Ressourcen für einzelne Prüfungen fehlte es bis Mai 2016 an klaren Anleitungen für die Prioritätensetzung (Ziffer 159). Im Aufsichtshandbuch wird keine Mindesthäufigkeit von Prüfungen verlangt (Ziffer 163), doch wurden im Mai 2016 auch Maßnahmen angenommen, um dieses Problem zu beheben. Das IT-System weist erhebliche Mängel auf (Ziffern 165-170), und es ist notwendig, sich näher mit den Qualifikationen und Fähigkeiten der Vor-Ort-Prüfer der NCAs zu befassen (Ziffern 171-175). Darüber hinaus sollten Prüfberichte, sobald die Abschlussitzung abgehalten wurde, zügiger veröffentlicht werden (Ziffer 183).

Empfehlung 12

Die EZB sollte ihr Personal aufstocken oder umschichten, sodass es bei Vor-Ort-Prüfungen bedeutender Banken auf der Grundlage einer klaren Gewichtung von Risiken deutlich stärker vertreten ist. Ein größerer Anteil der Vor-Ort-Prüfungen sollte von einer Aufsichtsbehörde geleitet werden, die weder die Herkunftsland- noch die Aufnahmeland-NCA ist.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2018.

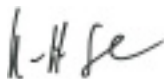
Empfehlung 13

Die EZB sollte die Mängel im IT-System für Vor-Ort-Prüfungen sorgfältig weiterverfolgen und ihre Bemühungen fortsetzen, die Qualifikationen und Fähigkeiten von Vor-Ort-Prüfern der NCAs zu verbessern.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2017.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 18. Oktober 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Der Prüfungsansatz im Überblick

Prüfungsgegenstand	Prüfungskriterien	Prüfungsanalyse
Bieten die Governance-Regelungen des SSM angemessene Rahmenbedingungen für die Arbeit der JSTs und der Vor-Ort-Prüfungsteams?	I BCBS-Grundsatz 2 II SSM-Verordnung, Erwägungsgründe 65, 66 und 77 III SSM-Verordnung, Artikel 4, 6, 19, 22, 24, 25 und 26 IV EZB-Aufsichtshandbuch V EZB-Geschäftsordnung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Qualitative Dokumentenanalyse ○ Befragungen von Mitarbeitern
Sind die internen Prüfungsstrukturen und die Regelungen zur Planung und Berichterstattung dergestalt, dass die im Zusammenhang mit den Bankenaufsichtsaufgaben ermittelten Risiken zufriedenstellend behandelt werden?	I IIA-Standard 2030, Praktischer Ratschlag des International Professional Practice Framework (IPPF) zu Standard 2030	<ul style="list-style-type: none"> ○ Qualitative Dokumentenanalyse ○ Befragungen von Mitarbeitern
Werden durch die Verfahren und die praktische Anwendung der Vorschriften zur Rechenschaftspflicht, einschließlich der externen Prüfung, angemessene Rahmenbedingungen für die Bankenaufsicht geschaffen?	I BCBS-Grundsatz 2 II SSM-Verordnung, Artikel 20	<ul style="list-style-type: none"> ○ Benchmarking mit und Befragungen von anderen ORKB (Australien, Kanada, USA) ○ Analyse der Umfrage des Kontaktausschusses ○ Qualitative Dokumentenanalyse ○ Befragungen von EZB-Mitarbeitern ○ Befragungen von Interessenträgern (Parlament, Rat)
Waren Planung und Einrichtung der JSTs im Hinblick auf Strukturen und Ressourcen angemessen?	I BCBS-Grundsätze II SSM-Verordnung, Artikel 6 III SSM-Verordnung, Erwägungsgrund 79 IV SSM-Rahmenverordnung, Artikel 3 und 4 V Richtlinie 2013/36/EU, Artikel 63 und 97 ¹ VI EZB-Aufsichtshandbuch VII EBA-Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP)	<p>Soweit möglich:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse der Abschnitte des Aufsichtshandbuches und anderer Dokumente zum organisatorischen Aufbau ○ Bewertung der allgemeinen Ressourcenplanung in der GD MS I und II ○ Bewertung der JST-Ressourcenplanung ○ Prüfung der Beschlüsse zur Ressourcenausstattung sowie der zugrunde liegenden Annahmen und Modelle ○ Befragungen von Mitarbeitern ○ Qualitative Analyse von Personalakten ○ Qualitative Analyse von Dokumenten zu Schulungsprogrammen ○ (alle Verfahren je nach Möglichkeit)
Werden die Aufsichtstätigkeiten angemessen geplant, um den durch die Standards festgelegten Kriterien gerecht zu werden, und führt die Aufsichtsbehörde diese Tätigkeiten effizient aus?	I BCBS-Grundsätze II SSM-Rahmenverordnung, Artikel 3 III Richtlinie 2013/36/EU, Artikel 97 und 99 IV EBA-Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kaum eines der geplanten Verfahren konnte durchgeführt werden (SEP-/SREP-Dokumente, Unterlagen zu den beaufsichtigten Banken und methodologische Abschnitte des Aufsichtshandbuches waren nicht verfügbar)
Sind Planung und Ausführung der Vor-Ort-Prüfungen sowie die Berichterstattung darüber angemessen?	I BCBS-Grundsatz 9 II ISA 580 III SSM-Verordnung, Artikel 12 IV SSM-Rahmenverordnung, Artikel 3 V Richtlinie 2013/36/EU, Artikel 99 VI EZB-Aufsichtshandbuch, Kapitel 6	<ul style="list-style-type: none"> ○ Qualitative Analyse von Dokumenten, auf die der Hof Zugriff hatte ○ Befragungen von Mitarbeitern

1 Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

Beschränkungen beim Informationszugang

Bereiche, die nicht zufriedenstellend geprüft werden konnten, da die EZB angeforderte Dokumente nicht beigebracht hat	Nicht beigebrachte Nachweise
<p>Comprehensive Assessment</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Stresstests ○ Überprüfung der Aktiva-Qualität („Asset Quality Review“) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unter anderem Leitlinien zur Bewertung von Sicherheiten, Verfahren zur Auswahl risikoreicher Aktiva, FAQs, Protokolle und Korrespondenz von Sitzungen mit EBA, ERSB, EZB, Bewertung der Auswirkungen von Steuergutschriften und entsprechende Leitlinien sowie einige projektbezogene Dokumente¹
<p>Beschlussfassungsverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Einhaltung der festgelegten Fristen ○ Ebene und Zeitpunkt der Beschlussfassung angesichts des Schweregrads des Problems ○ Wie und ob die verschiedenen an der Beschlussfassung beteiligten Parteien einen Mehrwert erbringen und ob es Überschneidungen oder Redundanzen gibt (auf der Grundlage konkreter Fälle) ○ Der Hof war nicht in der Lage, Anmerkungen, die Geschäftsbanken im Rahmen seiner Befragung zum Beschlussfassungsverfahren abgegeben hatten, mit tatsächlichen Beschlüssen gegenzuprüfen. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beschlüsse des Aufsichtsgremiums ○ Unterlagen zu den beaufsichtigten Banken ○ Unterlagen zu den im Beschlussfassungsverfahren durchlaufenen Verfahrensschritten ○ Protokolle des Aufsichtsgremiums
<p>Effizienz der Verwaltung bei Vor-Ort-Prüfungen</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Wesentliche Teile der Planungsmethodik ○ Tatsächliche Effizienz von Vor-Ort-Prüfungen ○ Kohärente und effiziente Anwendung der Methodik im Rahmen des gesamten SSM (z. B. unangemessene Verzögerungen, mangelnder Fokus, ineffiziente Durchführung von Prüfungen) ○ Kohärente Berichterstattung über Vor-Ort-Prüfungen ○ Effiziente Konsistenzprüfungen ○ Der Hof war nicht in der Lage, Anmerkungen, die Geschäftsbanken im Rahmen seiner Befragung zum Vor-Ort-Prüfungsverfahren abgegeben hatten, mit tatsächlichen Berichten oder Arbeitsdokumenten zu Vor-Ort-Prüfungen gegenzuprüfen. ○ Konkretheit und zeitlicher Horizont der IMAS-Verbesserung ○ Qualitätssicherung von Vor-Ort-Prüfungen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Liste geplanter, aber nicht durchgeführter Prüfungen ○ Anhänge zu Kapitel 6 des Aufsichtshandbuchs zur Methodik für die Vor-Ort-Aufsicht (Kapitel 6 (60 Seiten) wurde bereitgestellt, aber nicht die Anhänge (angeblich 1 000 Seiten)) ○ Planung spezieller Vor-Ort-Prüfungen (Liste von Vor-Ort-Prüfungen mit Ressourcenersuchen) ○ Liste thematischer Überprüfungen und Liste von Ad-hoc-Ersuchen ○ Details zur NCA-Befragung zur Bewertung der Fähigkeiten der verfügbaren Vor-Ort-Prüfer ○ Plan für die Inbetriebnahme von IMAS-Versionen ○ Beschlüsse des Aufsichtsgremiums, z. B. über die Planung von Vor-Ort-Prüfungen ○ Arbeitsdokumente (einschließlich Planungsunterlagen) von Prüfern ○ Bankenspezifische Konsistenzprüfungsberichte ○ Unterlagen zu den beaufsichtigten Banken/Stichprobenziehung konkreter Fälle ○ Einbindung von Vor-Ort-Prüfern und relevante Berichte zur Überprüfung der Aktiva-Qualität von Griechenland 2015

Bereiche, die nicht zufriedenstellend geprüft werden konnten, da die EZB angeforderte Dokumente nicht beigebracht hat	Nicht beigebrachte Nachweise
<p>Effizienz der Verwaltung bei der Planung der externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Für die anfängliche Cluster-Methode und entsprechende Ressourcenverteilung verwendete Daten und Berechnungen ○ Effizienz der Planung von Aufsichtstätigkeiten ○ Zweckmäßigkeit der Planung von Aufsichtstätigkeiten ○ Effiziente/angemessene Verwendung thematischer Überprüfungen bei der Planung von Aufsichtstätigkeiten ○ Effizienz der Verwaltung bei der Durchführung der externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten ○ Effizienz der Ausführung von Aufsichtstätigkeiten ○ Zweckmäßigkeit der Ausführung von Aufsichtstätigkeiten ○ Kohärente und angemessene SREP-Analyse und -Berichterstattung ○ Angemessene/effiziente Verwendung der Kurzzusammenfassungen zur Darstellung der Lage einzelner Banken ○ Zweckmäßigkeit des RAS-Modells ○ Effiziente Verwendung des RAS-Modells im Aufsichtsverfahren ○ Effiziente und gezielte Nachbereitung von Aufsichtsbeschlüssen durch die JSTs ○ Der Hof war nicht in der Lage, Anmerkungen, die Geschäftsbanken im Rahmen seiner Befragung zu externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten abgegeben hatten, gegenzuprüfen. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aufsichtshandbuch (es wurden nur rund 25 Seiten über JSTs plus 17 Seiten über Krisenmanagement von insgesamt 346 Seiten vorgelegt) ○ Methodologische Anhänge des Aufsichtshandbuchs ○ Detaillierte Methoden und Modelle für den SREP ○ Detaillierte Methoden des RAS-Modells ○ Thematische Berichte ○ Beschlüsse des Aufsichtsgremiums ○ SEP-Vorschläge, genehmigte SEPs ○ Kurzzusammenfassungen zur Darstellung der Lage einzelner Banken (lediglich eine anonymisierte Version wurde bereitgestellt) sowie der verwendete FINREP-Datensatz ○ SREP-Berichte ○ RAS-Einstufungen sowie Modell-Output, zugrunde liegende Dokumente, Einzelheiten, Außerkraftsetzungen ○ Der EZB vorgelegte Sanierungspläne, Analyse und Nachbereitung durch JSTs ○ Aufsichtsbeschlüsse, Nachbereitung und Umsetzung durch die JSTs ○ Cluster-Methodik – keine Bereitstellung von Modell, Inputs (Einzelheiten, Daten zu Banken), Berechnungen, Einzelheiten zu Output (einschließlich Außerkraftsetzungen) ○ Unterlagen zu den beaufsichtigten Banken/Stichprobenziehung konkreter Fälle
<p>Sitzungen des Aufsichtsgremiums</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Effizienz der Sitzungen ○ Einhaltung des Grundsatzes der Unabhängigkeit im Hinblick auf NCA-Vertreter im Aufsichtsgremium 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Protokolle des Aufsichtsgremiums
<p>Rechenschaftspflicht</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Umfassende und effiziente Berichterstattung an das EP ○ Effizienter und umfassender Informationsaustausch im Sinne von Artikel 32 der SSM-Verordnung – der Hof musste sich diesbezüglich auf Informationen Dritter verlassen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Schriftliche Dokumentation zu Ad-hoc-Aussprachen zwischen dem Europäischen Parlament und der Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums ○ Bericht über die Beratungen des Aufsichtsgremiums in der dem zuständigen Ausschuss des Parlaments vorgelegten Fassung, einschließlich einer mit Anmerkungen versehenen Liste der Beschlüsse ○ Die tatsächliche von der Kommission für ihren Bericht nach Artikel 32 angeforderte Dokumentation sowie die datierte Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Informationersuchen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

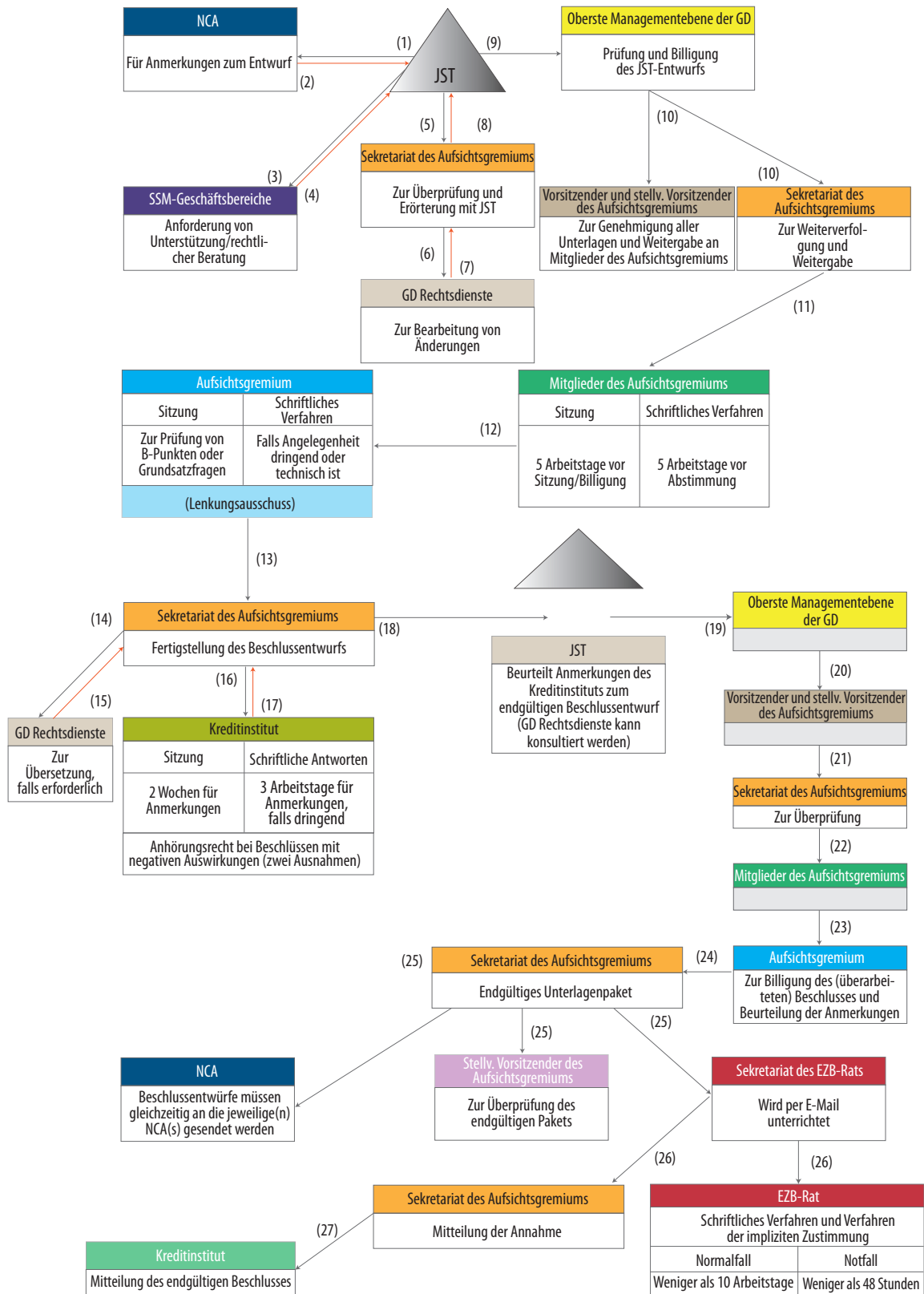
1 Im April 2016 übermittelte die EZB dem Hof den Qualitätssicherungsbericht der GD MS IV von April 2015. Obgleich in dem Bericht eine Reihe von Bereichen behandelt wurde, war der Hof nicht in der Lage, seine Prüfungshandlungen anhand der zugrunde liegenden Ursprungsdokumente durchzuführen. Im Mittelpunkt des Berichts standen eher verfahrenstechnische als methodische Themen. Dem Hof wurden außerdem eine Reihe verfahrensbezogener Unterlagen wie Auftragsbestätigungsschreiben an Prüfer und Vorschläge für die zur Überprüfung des Darlehensbestands benötigten Ressourcen übermittelt. Der Hof erhielt keinen ausreichenden Zugang zu den Arbeitsdokumenten der Prüfer und war nicht in der Lage, auf der Grundlage der verfügbaren Informationen eigene Schlussfolgerungen zu anderen Aspekten zu ziehen.

Beispiele dafür, wie dies die Prüfungsarbeit des Hofes beeinträchtigte

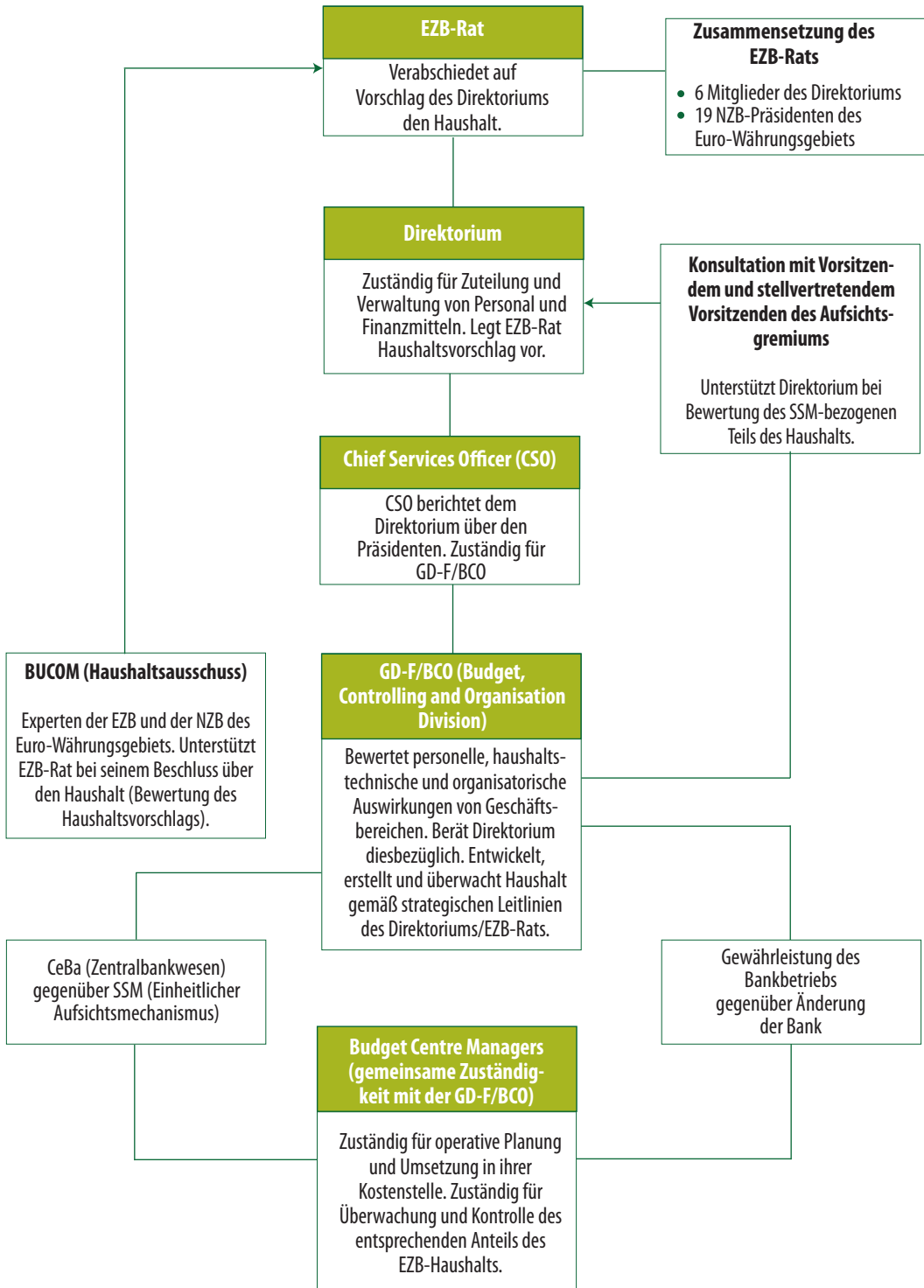
I. Governance	
Problem	In ihrer Antwort auf den Fragebogen, den der Hof Geschäftsbanken zugesandt hatte, gaben drei Institute an, dass ihnen das Recht auf Anhörung nicht gewährt worden sei. Allerdings erhielt der Hof keinen Zugang zu Akten oder Beschlüssen zu Banken.
Konsequenz	Der Hof konnte diese Behauptung nicht überprüfen.
Problem	Der Hof forderte Stichproben von Fällen für verschiedene Beschlussarten an (Notfallsituationen, gewöhnliche Fälle, SREP-Beschlüsse sowie Zulassungen), einschließlich der gesamten zugrunde liegenden, datierten Dokumentation für jeden Schritt, von der Einleitungsphase bis zur Verabschiedung des endgültigen Beschlusses. Es wurden jedoch nur Tabellen mit den Daten der Verfahrensschritte bereitgestellt, ohne Zugang zur entsprechenden Dokumentation.
Konsequenz	Der Hof konnte nicht feststellen, ob Verzögerungen bei der Beschlussfassung auf Verfahrensmängel oder die Komplexität des Gegenstands zurückzuführen waren. Der Hof war nicht in der Lage, sich mit spezifischen Mängeln im Beschlussfassungsverfahren zu befassen, unnötige Ebenen zu ermitteln oder zu überprüfen, ob anhand der beigebrachten Dokumente eine fundierte Entscheidung möglich war. Jegliche Analyse der Effizienz der Beschlussfassung muss daher eher abstrakt bleiben.
Problem	Der Hof forderte die Protokolle des Aufsichtsgremiums an, um zu bewerten, ob die Vorsitzende für effiziente und effektive Diskussionen im Aufsichtsgremium sorgt, an denen sich alle Mitglieder regelmäßig und umfassend im Interesse der EU als Ganzes beteiligen. Doch dem Hof wurde jeglicher Zugang zu den Protokollen des Aufsichtsgremiums verweigert.
Konsequenz	Der Hof konnte keine Stellungnahme zur Effizienz der Sitzungen des Aufsichtsgremiums abgeben.
II. Gemeinsame Aufsichtsteams	
Problem	In ihrer Antwort auf den Fragebogen des Hofes teilte eine Geschäftsbank mit, dass die EZB für ihre Beurteilungen der Geschäftsleitereignung („Fit-and-proper-Beurteilungen“) eine unverhältnismäßig große Menge an Dokumenten („Hunderte von Akten“) angefordert habe, obwohl die meisten Fälle die Wiederernennung von Geschäftsleitern betroffen hätten.
Konsequenz	Beschlüsse zur Geschäftsleitereignung machten fast die Hälfte der von der EZB gefassten Beschlüsse aus. In einem Bericht der Abteilung Qualitätssicherung wurde herausgestellt, dass derartige Beschlüsse Auswirkungen auf Ressourcen haben könnten. Der Hof konnte nicht beurteilen, ob die Verfahren für Beschlüsse zur Geschäftsleitereignung verhältnismäßig waren (d. h. ob alle Verfahren und Informationensuchen notwendig waren) oder womöglich negative Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung hatten. Daher war es dem Hof nicht möglich, fundierte Aussagen zur Notwendigkeit zusätzlicher Mitarbeiter oder einer effizienteren Organisation der Aufgaben zu machen.
Problem	Der Hof hatte beabsichtigt, die Risikomodellierung als Komponente des SREP zu untersuchen sowie der Frage nachzugehen, ob die von den beaufsichtigten Banken bereitgestellten Daten effektiv in ein angemessenes Risikomodell eingeflossen sind. Es wurden keine Einzelheiten zu den Auswirkungen der von den beaufsichtigten Banken übermittelten Daten auf die RAS-Einstufung bereitgestellt. In ihrer Antwort auf den Fragebogen des Hofes gaben zahlreiche Geschäftsbanken an, dass die an sie gestellten Berichtsanforderungen unverhältnismäßig seien.
Konsequenz	Der Hof konnte nicht überprüfen, ob und wie die gemeldeten Daten zur Bestimmung der SREP-Wertung verwendet werden und ob die Berichtsanforderungen effizienter gestaltet werden könnten, um wesentliche Risiken herauszustellen.
III. Vor-Ort-Prüfungen	
Problem	Weder der methodologische Anhang des Aufsichtshandbuchs noch die zugrunde liegenden Vor-Ort-Prüfungsakten wurden dem Hof übermittelt. In einigen Fällen äußerten sich Geschäftsbanken negativ über leistungsbezogene Aspekte von Vor-Ort-Prüfungen.
Konsequenz	Der Hof konnte keine der Phasen des Prüfungszyklus – Auswahl einer Bank, Erstellung des Prüfungsvorbereitungsvermerks, Durchführung des Prüfbesuchs und Berichterstattung darüber, Ex-post-Konsistenzprüfungen – bewerten oder beurteilen, ob die zugrunde liegende Methodik den wesentlichen Risiken Rechnung trug und Ressourcen angemessen und wirtschaftlich verwendet wurden. Ein ungeeigneter Vor-Ort-Prüfungsansatz hätte jedoch enorme Auswirkungen auf die Bewertung der Ressourcenverteilung und die Effizienz der tatsächlich geleisteten Arbeit. Eine unvollständige oder unangemessene Methodik würde die Effizienz aller Prüfungen bedeutender Banken beeinträchtigen, ob sie nun von der EZB oder von NCAs ausgeführt werden.

Beschlussfassungsverfahren bei einzelnen Aufsichtsbeschlüssen sowie anderen verbindlichen und unverbindlichen Rechtsakten bis zum Verfahren der impliziten Zustimmung im EZB-Rat

Nummer in Abbildung	Beschreibung
(1-2)	Der JST-Unterkoordinator nimmt Kontakt zur Leitung der jeweiligen NCA auf, um sicherzustellen, dass die Möglichkeit besteht, Beschlussentwürfe vor ihrer weiteren Verbreitung zu prüfen und Anmerkungen dazu abzugeben. Die Frist für die Abgabe von Anmerkungen hängt von den jeweiligen Umständen sowie der endgültigen gesetzlichen und operativen Frist ab.
(3-4)	Parallel zu (1-2) kann das JST rechtliche Beratung oder Ratschläge von einschlägigen SSM-Geschäftsbereichen anfordern.
(5)	Die JSTs sind eingeladen, zusammen mit dem Sekretariat des Aufsichtsgremiums den ersten Vorschlagsentwurf, den ersten Beschlussentwurf sowie die Zeitpläne zu erörtern. Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums prüft die Unterlagen. Wird das Sekretariat in dieser frühen Phase nicht konsultiert, erfolgt die Prüfung, bevor die Dokumente an das Aufsichtsgremium übersandt werden.
(6-7-8)	Falls zeitlich möglich, übermittelt das Sekretariat des Aufsichtsgremiums die Unterlagen der Generaldirektion Rechtsdienste (GD/L) zur redaktionellen Überarbeitung.
(9)	Der JST-Koordinator sendet das Unterlagenpaket an die oberste Managementebene der GD I oder II (je nach Sachlage) zur Prüfung und Billigung des vorgelegten Beschlussentwurfs.
(10)	Die oberste Managementebene sendet nach Prüfung und Billigung des vom JST-Koordinator vorgelegten Beschlussentwurfs den Vorschlag des Aufsichtsgremiums, den Beschlussentwurf und sonstige Hintergrunddokumente per E-Mail an den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden zur Billigung und Weitergabe an die Mitglieder des Aufsichtsgremiums. Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums wird in Kopie gesetzt, damit es Folgemaßnahmen ergreifen kann, sobald der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende die Unterlagen gebilligt haben.
(11)	Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums sendet die Unterlagen an die übrigen Mitglieder des Aufsichtsgremiums. Die Mitglieder des Aufsichtsgremiums müssen die Dokumente in der Regel spätestens fünf Tage vor der jeweiligen Sitzung erhalten. Werden die Unterlagen zur Billigung durch ein schriftliches Verfahren vorgelegt, beträgt die Standardfrist ebenfalls fünf Arbeitstage.
(12)	Sitzung/schriftliches Verfahren. Bei einem schriftlichen Verfahren findet in der Regel keine formelle Abstimmung statt. Die Billigung eines Beschlussentwurfs durch die Mitglieder des Aufsichtsgremiums gilt als erteilt, wenn diese innerhalb der Frist keinen Widerspruch dagegen einlegen.
(13)	Billigung durch das Aufsichtsgremium.
(14-15)	Sofern erforderlich, sendet das Sekretariat des Aufsichtsgremiums die Unterlagen zur Übersetzung, spätestens wenn sie dem Aufsichtsgremium vorgelegt werden. Die Unterlagen werden gewöhnlich zur Übersetzung gesendet, sobald der englische Text in seiner endgültigen Fassung vorliegt. Außer in Fällen, in denen der Aufsichtsbeschluss negative Auswirkungen auf das Kreditinstitut hat und daher das Recht auf Anhörung gewährt wird, stellt das Sekretariat des Aufsichtsgremiums an diesem Punkt die Unterlagen fertig und stimmt sich mit dem Sekretariat des EZB-Rates ab.
(16-17)	Falls ein Beschluss negative Auswirkungen auf einen Adressaten hätte, sendet das Sekretariat des Aufsichtsgremiums den vollständigen Beschlussentwurf an das Kreditinstitut, damit dieses das Recht auf Anhörung in Anspruch nehmen kann. Die Standardfrist beträgt zwei Wochen. In dringenden Fällen kann die Frist verkürzt oder die Anhörung nachträglich abgehalten werden, und zwar unter den Bedingungen gemäß Artikel 31 der Rahmenverordnung. Der Anhörungszeitraum beginnt an dem Tag, an dem der Beschlussentwurf bei dem Kreditinstitut eingeht.
(18)	Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums sendet die von dem Kreditinstitut erhaltenen Anmerkungen an das JST zur Beurteilung. Das JST kann bei Bedarf die Generaldirektion Rechtsdienste konsultieren.
(19-23)	Das JST beurteilt die von dem Kreditinstitut abgegebenen Anmerkungen (Anhörungsrecht), und der Dokumentationsfluss setzt sich über die Zwischenschritte in den Punkten 10 bis 12 fort. Das Sekretariat überprüft die Beurteilung der Anmerkungen und den überarbeiteten Beschluss.
(24)	Der (überarbeitete) Beschluss wird zusammen mit der Beurteilung der Anmerkungen dem Aufsichtsgremium zur Billigung vorgelegt.
(25)	Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums sendet das endgültige Unterlagenpaket an den stellvertretenden Vorsitzenden zur Billigung (dies ist vor der Einleitung des Verfahrens der impliziten Zustimmung erforderlich), wobei das Sekretariat des EZB-Rates in Kopie gesetzt wird.
(26)	Das Sekretariat des EZB-Rates sendet die Unterlagen an den EZB-Rat zur Annahme gemäß dem Verfahren der impliziten Zustimmung. Für das Verfahren der impliziten Zustimmung stehen maximal zehn Arbeitstage zur Verfügung. Das Sekretariat des EZB-Rates unterrichtet das Sekretariat des Aufsichtsgremiums über die Annahme.
(27)	Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums teilt den Kreditinstituten den endgültigen Beschluss mit.



Haushaltsverfahren der EZB



Quelle: GD-F/BCO.

Die Prüfung der Bankenaufsicht in ausgewählten nationalen Rechtsräumen

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
ORKB	Australian National Audit Office (ANAO)	Auditor General of Canada	Government Accountability Office (GAO)
Bankenregulierungs-/aufsichtsbehörde	I Australian Prudential Regulation Authority (APRA) II Australian Securities and Investments Commission (ASIC) III Australian Competition and Consumer Commission (CCC) IV Reserve Bank ¹	I Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) II Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) III Bank of Canada ² IV Financial Consumer Agency Canada	I Board of Governors of the Federal Reserve System (FED) II Office of Comptroller General of the Currency (OCC) III Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) IV National Credit Union Administration (NCUA) V Financial Stability Oversight Council (FSOC) ³
Rechtsvorschriften zur Gewährung von Prüfrechten	Auditor General Act 1997, Sections 11 und 17	Auditor General Act R.S.C., 1985, c. A-17	31 US CODE § 714 (Audit of Financial Institutions Examination Council, Federal Reserve Board, FDIC,OCC), 31 USC § 717 (Evaluating programs and activities of the United States Government), 31 USC § 712 (Investigating the use of public money), 12 USC § 1833c (Comptroller General audit and access to records)
Prüfungsmandat gegenüber Finanzaufsichtsbehörden (gesetzlich verankertes Recht)	I Prüfungen der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung; Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowohl von Aufsichtstätigkeiten als auch von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten; zusätzliche Dienste wie Leitlinien für bessere Verfahren und Prüfungsberichte II Prüfungen der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung; Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowohl von Aufsichtstätigkeiten als auch von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten	I Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten II Prüfungen der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung; Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten III Kein Mandat IV Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten	I Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten II Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten; Prüfungen der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung III Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten; Prüfungen der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung IV Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten; Prüfungen der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung V Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Compliance-Prüfungen sowohl von nicht aufsichtlichen Tätigkeiten als auch von Aufsichtstätigkeiten; Prüfungen der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung
Umfang des Mandats zur Prüfung von Aufsichtstätigkeiten	Behörde prüft oder untersucht jeden Aspekt der Geschäftstätigkeiten des Unternehmens	Vollständiges Mandat zur Durchführung von Compliance-Prüfungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen	Vollständiges Mandat zur Durchführung von Compliance-Prüfungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen ⁴

1 Ausschließlich für Geldpolitik und Finanzstabilität zuständig.

2 Rolle als Kreditgeber letzter Instanz und Überwachungsinstanz für Finanzstabilität durch makroprudenzielle Aufsicht zusammen mit dem OSFI.

3 Mit dem Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act wurde der FSOC geschaffen und verfügt, dass das GAO dessen Tätigkeiten prüft.

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
Prüfungsziele bei Ausübung des Mandats	Konzeption und Funktionsfähigkeit von Systemen und Verfahren, Anlegerschutzmaßnahmen und Beschlussfassung im Bereich Aufsicht auf makroprudenzieller Ebene	I Konzeption und Funktionsfähigkeit von Systemen und Verfahren, Beschlussfassung im Bereich Aufsicht auf makroprudenzieller Ebene sowie Bewertungen und Beschlüsse zu einzelnen Instituten (mikroprudenzielle Aufsicht) II Konzeption und Funktionsfähigkeit von Systemen und Verfahren, Bewertungen und Beschlüsse zu einzelnen Instituten (mikroprudenzielle Aufsicht)	Konzeption und Funktionsfähigkeit von Systemen und Verfahren, Beschlussfassung im Bereich Aufsicht auf makroprudenzieller Ebene, Bewertungen und Beschlüsse zu einzelnen Instituten (mikroprudenzielle Aufsicht), die im Allgemeinen eine Stichprobe von Instituten umfassen
Grenzen des Mandats (Einschränkungen beim Informationszugang)	Nein	Nein	I Nein, GAO hat gesetzliches Recht auf Zugang zu Unterlagen der Bankenagentur für Zuständigkeitsbereiche im Rahmen des Mandats der Federal Reserve II Nein, GAO hat uneingeschränkten Zugang zur Prüfung von OCC, FDIC, NCUA und FSOC
Berichte	<ul style="list-style-type: none"> ○ Auditor-General Report No 42, 2000-2001 (Bericht des Auditor-General Nr. 42, 2000-2001) ○ Auditor-General Report No 2, 2005-2006 (Bericht des Auditor-General Nr. 42, 2000-2001) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Regulating and supervising large banks, Fall 2010 (Regulierung und Beaufsichtigung großer Banken, Herbst 2010) ○ Folgebericht zu Empfehlungen in Bezug auf vorherigen Prüfungsbericht 	<ul style="list-style-type: none"> ○ GAO-15-67(2014) Bank Capital Reforms: initial effects of Basel III on Capital, Credit, and international competitiveness (Reformen des Bankkapitals: Erste Auswirkungen von Basel III auf Kapital, Kredite und internationale Wettbewerbsfähigkeit) ○ GAO's 2015 audit of regulators' use of risk-based examination approach to oversee the adequacy of information security at depository institutions (Prüfung des GAO aus dem Jahr 2015 zur Verwendung des risikobasierten Untersuchungsansatzes zur Überwachung der Angemessenheit der Informationssicherheit in Einlageinstituten durch die Regulierungsbehörden) ○ GAO audit of the effectiveness of FDIC organisational structure and internal controls (Prüfung des GAO zur Wirksamkeit der Organisationsstruktur und internen Kontrollen der FDIC) ○ GAO 2014 review of the Federal Reserve's new rule on enhanced prudential standards for bank holding companies and foreign banking organisations (Prüfung des GAO aus dem Jahr 2014 zur neuen Vorschrift der Federal Reserve über verbesserte Aufsichtsstandards für Bankenholdings und ausländische Bankenorganisationen) ○ GAO's 2015 review of regulatory lessons learned during the past banking crises and the actions regulators are taking to address emerging risks to safety and soundness of the banking system (Prüfung des GAO aus dem Jahr 2015 zu regulatorischen Erkenntnissen aus den vergangenen Banken Krisen und den Maßnahmen der Regulierungsbehörden zur Bewältigung von Risiken für die Sicherheit und Solidität des Bankensystems) ○ GAO-10-861 Report on Troubled Asset Relief Program (Bericht über das Rettungsprogramm für notleidende Kredite) ○ GAO 2015 review of the implementation of the regulatory capital rules and revisions to the supplementary leverage ratio by banking regulators (Prüfung des GAO aus dem Jahr 2015 zur Umsetzung der Eigenkapitalvorschriften und Überarbeitungen der zusätzlichen Verschuldungsquote durch Bankenregulierungsbehörden)

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
Untersuchte Prüfungsbereiche	<ul style="list-style-type: none"> ○ Einführung und Anwendung von international anerkannten Bankenaufsichtsstandards und Entwicklungen ○ Evaluierung der Aufsicht (Wirtschaftlichkeit/Wirksamkeit), einschließlich: ○ Kapitaladäquanz ○ Vor-Ort-Besuche ○ Grenzüberschreitendes Bankenwesen ○ Aufsichtsrahmen ○ Regelungen zur finanziellen Governance 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Relevanz und Zweckmäßigkeit des Regelungsrahmens und Aufsichtsansatzes: ○ Schwerpunkt auf Aufsichtsvorschriften im Hinblick auf die Risikobereitschaft von Instituten ○ Wie Bankdaten und -informationen von Banken angefordert werden ○ Zweckmäßigkeit von Verfahren zur Regulierung und Beaufsichtigung der größten Banken ○ Wie der Regelungs- und Aufsichtsrahmen angesichts aufkommender Risiken geprüft, angewandt und aktualisiert wird ○ Ob der Aufsichtsansatz wie vorgesehen geprüft und angewandt wird ○ Wie Informationen zwischen Bundesbehörden ausgetauscht werden 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Basel-Vorschriften der USA und deren Auswirkungen auf US-Banken ○ Umsetzung von Basel III durch andere Länder - Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von US-Bankenorganisationen ○ Wie Regulierungsbehörden die Bemühungen der Institute zur Eindämmung von Cyber-Bedrohungen überwachen ○ Quellen und Maßnahmen der Behörden zum Austausch von Informationen über Cyber-Bedrohungen ○ Mechanismen des Board zur Überwachung der Agentur ○ Humankapitalstrategien und Evaluierung von Schulungsinitiativen ○ Verfahren der FDIC zur Überwachung und Bewertung der Risiken für das Bankenwesen, einschließlich deren Überwachung und Evaluierung ○ Bewertung der Qualität von Untersuchungsverfahren, -konzepten und -ergebnissen ○ Vergleichende Studien zur Aufsichtstätigkeit verschiedener Regulierungsbehörden und zum Koordinierungsniveau ○ Überwachung der Maßnahmen der Regulierungsbehörden zur Ermittlung und Bewältigung aufkommender Risiken. Bewertungen ○ zur Ermittlung von Mängeln bei Regulierungsbemühungen ○ für Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit ○ Sicherheit und Solidität des Finanzsystems ○ Stresstests ○ Überwachung des Risikomanagements ○ Gründe für Bankenzusammenbrüche ○ Konsolidierte Aufsicht ○ Risikoorientierte Untersuchungsstrategien ○ Umsetzung von Reformen und Erlass von Vorschriften

	AUSTRALIEN	KANADA	USA
Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verbesserungen bei der Verwaltung der Aufsichtsabgabe erforderlich ○ Risikoeinstufungsverfahren muss überprüft werden ○ Aufsicht über internationale Geschäftstätigkeit muss gestärkt werden ○ Häufigkeit der Vor-Ort-Prüfungen nicht ausreichend ○ Aufsichtsrechtliche Beschränkungen für die Engagements von Banken müssen überprüft werden 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Keine Überprüfung der Wirksamkeit des Regelungsrahmens auf Bundesebene ○ Regelungsrahmen wird laufend aktualisiert ○ Angemessene Aufsicht über Banken ○ Gestiegene regulatorische Anforderungen schaffen Personalprobleme ○ Koordinierung von Auskunftersuchen könnte verbessert werden ○ Angemessene und zweckdienliche Informationen von ausländischen Aufsichtsbehörden erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Umsetzung von Basel III wird moderate Auswirkungen auf Darlehensstätigkeit haben ○ Banken erfüllen derzeit die neuen Mindesteigenkapitalquoten ○ Gestiegene Compliance-Kosten ○ Unklarer Wettbewerbseffekt auf internationale Banken ○ Unzureichende Verfahren zur Beschaffung sachdienlicher, zuverlässiger und zeitnaher Informationen; Aufsichtsbehörde nicht befugt, IT-Risiken für Banken direkt anzugehen ○ Entwicklung von Strategien und Verfahren, um festzulegen, wie Risikobewertungstätigkeiten systematisch und umfassend evaluiert werden sollen ○ Federal Reserve sollte endgültige zweijährige SCAP-Analyse (Supervisory Capital Assessment Program) abschließen und Erkenntnisse des SCAP umsetzen, um Transparenz der Bankenaufsicht, Anleitung für Prüfer, Risikoermittlung und -bewertung sowie regulatorische Koordinierung zu verbessern

Empfehlungen des IWF zu Transparenz und Rechenschaftspflicht bezüglich der Aufsichtsaufgaben der EZB

Empfohlene Maßnahmen zur Förderung der Glaubwürdigkeit von Aufsichtsstrategien, wenn die EZB Aufsichtsaufgaben wahrnimmt	1.	Das Aufsichtsgremium des SSM sollte Leitlinien erarbeiten und veröffentlichen, die es bei der Formulierung strategischer Empfehlungen befolgt.
	2.	Das Aufsichtsgremium sollte Protokolle seiner Strategiesitzungen veröffentlichen.
	3.	Die EZB sollte die Einrichtung eines externen Expertengremiums für eine unabhängige Überwachung des SSM erwägen. Das Gremium sollte regelmäßige Berichte veröffentlichen und dem Aufsichtsgremium direktes Feedback geben.

Quelle: IWF: Financial Sector Assessment Program – European Union (Programm zur Bewertung des Finanzsektors – Europäische Union), Länderbericht Nr. 13/65, März 2013.

Der Umfang der Überprüfung durch die Kommission gemäß Artikel 32 der SSM-Verordnung

Die Europäische Kommission veröffentlicht einen Bericht über die Anwendung der SSM-Verordnung, in dem sie unter anderem Folgendes bewertet:

- a) das Funktionieren des SSM innerhalb des ESFS und die Auswirkungen der Aufsichtstätigkeiten der EZB auf die Interessen der Union als Ganzes und auf die Kohärenz und Integrität des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen [...];
- b) die Aufteilung der Aufgaben zwischen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden innerhalb des SSM [...];
- c) die Wirksamkeit der Aufsichtsbefugnisse und Sanktionsbefugnisse der EZB sowie die Angemessenheit der Übertragung zusätzlicher Sanktionsbefugnisse auf die EZB [...];
- d) die Zweckmäßigkeit der Regelungen des Artikels 5 hinsichtlich der makroprudenziellen Aufgaben und Instrumente sowie der Regelungen des Artikels 14 für die Erteilung und den Entzug von Zulassungen;
- e) die Wirksamkeit der Regelungen bezüglich der Unabhängigkeit und der Rechenschaftspflicht;
- f) das Zusammenwirken von EZB und EBA;
- g) die Zweckmäßigkeit der Regelungen für die Unternehmensführung einschließlich der Zusammensetzung und der Abstimmungsmodalitäten des Aufsichtsgremiums und seines Verhältnisses zum EZB-Rat [...];
- h) das Zusammenwirken von EZB und nationalen zuständigen Behörden nicht teilnehmender Mitgliedstaaten und die Auswirkungen des SSM auf diese Mitgliedstaaten;
- i) die Wirksamkeit des Beschwerdemechanismus gegen Beschlüsse der EZB;
- j) die Kosteneffizienz des SSM;
- k) die möglichen Auswirkungen der Anwendung des Artikels 7 Absätze 6, 7 und 8 auf das Funktionieren und die Integrität des SSM;
- l) die Wirksamkeit der Trennung zwischen den aufsichtlichen und geldpolitischen Funktionen innerhalb der EZB sowie der Trennung der den Aufsichtsaufgaben gewidmeten finanziellen Mittel vom Haushalt der EZB [...];
- m) die Auswirkungen der Aufsichtsbeschlüsse des SSM auf die Haushalte der teilnehmenden Mitgliedstaaten [...];
- n) die Möglichkeiten, den SSM weiterzuentwickeln, wobei jegliche Änderungen der einschlägigen Bestimmungen, auch auf der Ebene des Primärrechts, sowie die Frage zu berücksichtigen sind, ob die Begründung für die institutionellen Bestimmungen in dieser Verordnung nicht mehr besteht [...].

Befragung der nationalen zuständigen Behörden und beaufsichtigten Institute

Befragung der nationalen zuständigen Behörden

1 Governance: Beschlussfassungsverfahren

FRAGE 1: Hat sich der Unterkoodinator des zuständigen JST stets mit Ihrer Organisation in Verbindung gesetzt, um sicherzustellen, dass Sie Entwürfe für Aufsichtsbeschlüsse, die sich an Kreditinstitute in Ihrem Land richten, überprüfen und Stellungnahmen dazu abgeben?

FRAGE 1a: Falls nicht, bitte erläutern Sie (siehe **Kasten 1**).

J	11	91,7 %
N	1	8,3 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 2: Sind Sie der Meinung, dass der Sachverstand und die Ansichten Ihrer Organisation beim Beschlussfassungsverfahren der EZB berücksichtigt werden und dass sich der Standpunkt Ihrer Organisation im Vorschlagsentwurf des Aufsichtsgremiums widerspiegelt?

FRAGE 2a: Falls nicht, bitte erläutern Sie (siehe **Kasten 1**).

J	11	91,7 %
N	1	8,3 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 3: Gab es bei Ihnen Fälle, in denen unterschiedliche Standpunkte zu Aufsichtsbeschlüssen mit dem JST nicht geklärt werden konnten?

J	6	50,0 %
N	6	50,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 3a: Falls ja, erhielten Sie die Gelegenheit, diese Differenzen durch bilateralen Kontakt zwischen den zwischengeschalteten Strukturen der EZB und der Führungsebene Ihrer Organisation auszuräumen?

J	5	41,7 %
N	0	0,0 %
n. z.	7	58,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 4: Gab es bei Ihnen Fälle, in denen diese Differenzen nicht behandelt werden konnten und kein Konsens erzielt werden konnte?

J	6	50,0 %
N	5	41,7 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 4a: Falls ja, wurden Sie gebeten, innerhalb einer vereinbarten Frist Beiträge zu liefern, damit diese im Aufsichtsgremium erörtert werden?

J	5	41,7 %
N	0	0,0 %
n. z.	7	58,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

Kasten 1 – Governance: Beschlussfassungsverfahren

Die überwiegende Mehrheit der NCAs ist mit dem Beschlussfassungsverfahren im Rahmen des SSM sehr zufrieden, obwohl einige eine stärkere Einbindung der NCA-Mitarbeiter bei der Beschlussfassung vorschlagen. Beispielsweise nannte eine NCA einen Fall, in dem die Expertenmeinungen der NCA in den endgültigen dem Aufsichtsgremium vorgelegten Vorschlägen nicht berücksichtigt worden seien; eine andere gab an, dass die EZB-Mitarbeiter Vorschläge geändert hätten, ohne dass ein angemessener Austausch mit den JST-Mitarbeitern der NCA stattgefunden habe oder diese einbezogen worden seien.

2 Ausschuss der internen Revisoren (IAC): Fragen zur Arbeit des IAC im Kontext der Bankenaufsicht

FRAGE 1: Sind Sie der Auffassung, dass das „Audit Universe“ (d. h. die Gesamtübersicht an Clustern, Prüfungsgegenständen, Prüfungsbereichen und wesentlichen Elementen) des SSM vollständig, umfassend und verständlich ist?

FRAGE 1a: Falls nicht, geben Sie bitte an, welche Bereiche mit aufgenommen werden sollten (siehe **Kasten 2**).

J	8	66,7 %
N	3	25,0 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 2: Ist Ihnen klar, welchen genauen Umfang die Prüfungen haben werden, die den Prüfungsgegenständen, die zur Prüfung im nächsten Zyklus ausgewählt wurden, zugrunde liegen? Sind Sie in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass die Prüfungsgegenstände umfassend innerhalb eines vertretbaren zeitlichen Rahmens abgedeckt werden?

FRAGE 2a: Falls nicht, was könnte verbessert werden, um die Inhalte der Prüfungsgegenstände deutlicher zu machen und für eine umfassende Abdeckung innerhalb eines vorgegebenen zeitlichen Rahmens zu sorgen? (Siehe **Kasten 2**)

J	11	91,7 %
N	0	0,0 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 3: Sind das Verfahren der Ressourcenzuteilung und das Auswahlverfahren des IAC insgesamt transparent?

FRAGE 3a: Falls nicht, was könnte verbessert werden? (Siehe **Kasten 2**)

J	9	75,0 %
N	1	8,3 %
n. z.	2	16,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 4: Halten Sie den Prozess der Risikobewertung für die Prüfungsgegenstände im IAC für transparent und angemessen?

FRAGE 4a: Falls nicht, was könnte verbessert werden? (Siehe **Kasten 2**)

J	11	91,7 %
N	0	0,0 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 5: Haben Sie in Ihrer Organisation eine organisatorische Trennung der Internen Revision in Bezug auf geldpolitische Themen und Prüfungen in Bezug auf Aufsichtsfunktionen vorgenommen?

J	4	33,3 %
N	3	25,0 %
n. z.	5	41,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 5a: Falls ja, umfasst diese Trennung die Managementebenen?

J	4	33,3 %
N	0	0,0 %
n. z.	8	66,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 5b: Falls ja, bis zu welcher Managementebene (Teamleiter, Bereichsleiter, Abteilungsleiter, Direktor, Vorstandsmitglied)?

TEAMLEITER	2	16,7 %
BEREICHSLEITER	2	16,7 %
ABTEILUNGSLEITER	0	0,0 %
DIREKTOR	0	0,0 %
VORSTANDSMITGLIED	0	0,0 %
n. z.	8	66,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 5c: Falls nicht, haben Sie in dieser Hinsicht Vorkehrungen für gemeinsame Dienste getroffen?

J	1	8,3 %
N	1	8,3 %
n. z.	10	83,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 6: Wie viele Personen je 100 VZÄ des im Bereich der Bankenaufsicht tätigen Personals sind im Bereich der Internen Revision tätig? Der Durchschnittswert beträgt 1,59 je 100 VZÄ. Die Zahlen gingen sehr weit auseinander; deshalb kann auf der Grundlage der erhaltenen Daten keine präzise Aussage hierzu gemacht werden.

Kasten 2 – Ausschuss der internen Revisoren

Nahezu alle NCAs sind mit der Arbeit des IAC im Kontext der Bankenaufsicht zufrieden, obwohl einige von ihnen auf Risiken bezüglich des Prozesses der Internen Revision hinwiesen. Beispielsweise verwies eine NCA auf das Risiko, dass aufgrund von Personalmangel in kleineren NCAs der festgelegte Umfang und die Prüfungsaufgaben womöglich nicht im vorgesehenen Zeitrahmen und/oder mit der vorgesehenen Abdeckung erfüllt werden könnten. Eine andere NCA hatte den Eindruck, dass bei laufenden SSM-Prüfungen ein breites Spektrum an Zielen verfolgt und die Besonderheiten einzelner NCAs nicht vollständig berücksichtigt würden, sodass mehr Prüfungsressourcen erforderlich seien als zuvor angenommen.

Zur Frage nach möglichen Verbesserungen wurden folgende Punkte von einzelnen NCAs genannt:

- o Umfang, Zeitrahmen und Zeitpunkt der einzelnen Prüfungen sollten diskutiert sowie schneller und wirksamer bekannt gemacht werden, um eine bessere Planung und Vorbereitung der Prüfung auf lokaler Ebene zu ermöglichen.
- o Vor Beginn der Arbeit vor Ort sollte ein klarer und präziser Prüfungsumfang festgelegt werden – insbesondere in Fällen, in denen mehrere Prüfungsteams aus unterschiedlichen NCAs gleichzeitig gemeinsame Prüfungsaufträge erfüllen und gemeinsame Ziele erreichen müssen. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass die Outputs verschiedener Prüfungsteams bei Prüfungsaufträgen auf der Ebene des SSM zu unterschiedlich seien.
- o Die ATFs sollten dem IAC mehr Informationen über die Ressourcenzuteilung zur Verfügung stellen, damit die Auswahl von Prüfungen verbessert werden kann.

3 Gemeinsame Aufsichtsteams

FRAGE 1: Entspricht der derzeitige Personalbestand Ihrer Organisation den NCA-Anforderungen bezüglich der JST-Personalausstattung?

J	8	66,7 %
N	2	16,7 %
n. z.	2	16,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 2: Ist der Personalbestand der JSTs (sowohl EZB- als auch NCA-Personal) für jede einzelne Bank in Ihrem Land Ihrer Meinung nach ausreichend, um die bedeutenden Institute wirksam zu beaufsichtigen?

FRAGE 2a: Falls nicht, ist das Defizit auf einen Mangel an NCA-Personal, einen Mangel an EZB-Personal oder einen Mangel an sowohl NCA- als auch EZB-Personal zurückzuführen?

J	6	50,0 %
N	4	33,3 %
n. z.	2	16,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 3: Über wie viele im Aufsichtsbereich tätige Mitarbeiter verfügen Sie insgesamt? (**Antworten nicht veröffentlicht**)

FRAGE 4: Wie viele Mitarbeiter Ihrer Organisation sind derzeit den JSTs zugewiesen (VZÄ insgesamt)? Durchschnittlich sind 59,47 Mitarbeiter den JSTs zugewiesen.

FRAGE 5: Hatten Sie Schwierigkeiten, qualifiziertes und erfahrenes Personal für die extern durchzuführende Bankenaufsicht zu finden?

J	5	41,7 %
N	6	50,0 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 6: Wie viele Aufsichtsmitarbeiter planen Sie in den nächsten drei Jahren einzustellen, um den erwarteten Personalbedarf für die JSTs ausreichend zu decken? (**Antworten nicht veröffentlicht**)

FRAGE 7: Hat die EZB jemals einen von Ihrer Organisation vorgeschlagenen Kandidaten für ein JST abgelehnt?

J	0	0,0 %
N	12	100,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 8: Sind Aufsichtsmitarbeiter Ihrer Organisation derzeit einem JST oder mehreren JSTs für eine Bank oder mehrere Banken zugewiesen, die ihren Hauptsitz nicht in Ihrem Mitgliedstaat hat/haben?

J	9	75,0 %
N	3	25,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 8a: Falls ja, wie viele?

FRAGE 8b: Falls ja, wie vielen unterschiedlichen JSTs?

Details nicht veröffentlicht. Im Allgemeinen war die Zahl der VZÄ relativ gering oder gleich null, allerdings reichte die Zahl der betroffenen JSTs von 2 bis 14.

FRAGE 9: Verlangt oder erhält Ihre Organisation irgendeine Art der Leistungsbeurteilung zur Arbeit Ihrer in den JSTs tätigen Mitarbeiter vom JST-Koordinator oder anderen EZB-Mitarbeitern?

J	8	66,7 %
N	2	16,7 %
n. z.	2	16,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 9a: Falls ja, wird dieses Feedback berücksichtigt, wenn die Führungsebene Ihrer Organisation die Leistung Ihrer in den JSTs tätigen Mitarbeiter beurteilt?

J	2	16,7 %
N	4	33,3 %
n. z.	6	50,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 10: Veröffentlichen und verwenden Sie in Ihrer Kommunikation mit den Banken die Fragen und Antworten (Q&A) der EBA teilweise, vollständig oder überhaupt nicht?

VOLLSTÄNDIG	7	58,3 %
TEILWEISE	4	33,3 %
ÜBERHAUPT NICHT	1	8,3 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 10a: Falls Sie diese Fragen nur teilweise veröffentlichen, gibt es in Ihrer NCA einen klaren Entscheidungsprozess dazu, welche Q&A in der Praxis angewandt werden und welche nicht angewandt werden (sofern zutreffend)?

J	1	8,3 %
N	2	16,7 %
n. z.	9	75,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 11: Verläuft der Informationsfluss vonseiten der EZB zu Grundsatzfragen (z. B. wie eine Q&A-Antwort der EBA in der Praxis anzuwenden ist oder nicht) insofern reibungslos, als Sie rechtzeitig eine klare Antwort erhalten?

J	2	16,7 %
N	5	41,7 %
n. z.	5	41,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 11a: Wie viele Tage dauert es durchschnittlich, bis Sie zu solchen Fragen eine Antwort erhalten (Nennung einer Zeitspanne möglich)? Die Antworten reichten von einigen Werktagen bis hin zu mehreren Monaten.

FRAGE 11b: Wie könnte die Situation verbessert werden, falls Sie Ihrer Meinung nach nicht zufriedenstellend ist? (Siehe **Kasten 3**)

Kasten 3 – Gemeinsame Aufsichtsteams

Was mögliche Verbesserungen anbelangt, so empfehlen die NCAs

- eine Aufstockung des Personals auf Querschnittsebene für die Analyse bankinterner Modelle (auf internen Ratings basierender Ansatz (IRB) und Fortgeschrittener Messansatz (AMA)) und damit verbundene Aufgaben (z. B. Genehmigung bedeutender Modellaktualisierungen);
- die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter, eine Verringerung der Zahl sich überschneidender Aufgaben, eine Verringerung zusätzlicher NCA-Aufgaben;
- die Bereitstellung einer Liste mit wichtigen Kontakten für Anfragen zu bestimmten Themen, um leichter festzustellen, an wen diese Anfragen gehen sollen;
- ein besser strukturiertes Verfahren für die Umsetzung aller relevanten EZB-/EBA-Standards mithilfe eines IT-Instruments zur Konsolidierung aller relevanten Standards für die JSTs (Grundsatzfragen usw.), *da noch immer ein merklicher Unterschied zwischen der Arbeit verschiedener JSTs bestehe*;
- die Bildung eines größeren Expertenpools in der Querschnitts-GD MS IV, der ausschließlich auf Fragen der Auslegung von Vorschriften ausgerichtet ist, mit besseren Verbindungen und einer reaktiven Informationsübermittlung zu und von den Rechtsexperten der GD Rechtsdienste und den JSTs in der GD MS I und II, *da sich der Austausch und die Einholung klarer Standpunkte vonseiten der EZB zu regulatorischen Grundsätzen als zeitraubend und unwirksam erwiesen habe*;
- eine Überprüfung der Leistungsbeurteilung von NCA-Personal in den JSTs.

4 Vor-Ort-Prüfungen

FRAGE 1: Hat Ihre Organisation bereits vor der Einrichtung des SSM Vor-Ort-Prüfungen vorgenommen?

Y	12	100,0 %
N	0	0,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 1a: Falls ja, waren sie (in Bezug auf die Prüfungsmethoden, -verfahren, Detailtiefe) mit den Vor-Ort-Prüfungen im Rahmen des SSM vergleichbar?
FRAGE 1b: Falls nicht, geben Sie bitte die Hauptunterschiede an. Diejenigen, die antworteten, nannten Unterschiede bezüglich der Dauer und Detailtiefe der Untersuchung (länger und tiefgreifender).

Y	9	75,0 %
N	2	16,7 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 2: Ist in Ihrer Organisation die Abteilung für Vor-Ort-Prüfungen von der Abteilung für von außen durchzuführende Prüfungen getrennt (d. h. arbeiten unterschiedliche Personen vor Ort und von außen)?

Y	9	75,0 %
N	3	25,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 3: Wie viele Vor-Ort-Prüfer (VZÄ) Ihrer Organisation sind mit der Prüfung bedeutender Kreditinstitute betraut? **(Antworten nicht veröffentlicht)**

FRAGE 4: Wie viele Vor-Ort-Prüfer (VZÄ) Ihrer Organisation sind mit der Prüfung weniger bedeutender Kreditinstitute betraut? **(Antworten nicht veröffentlicht)**

FRAGE 5: Nehmen Sie für die Vor-Ort-Prüfung weniger bedeutender Banken die Dienste externer Anbieter, z. B. privater Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, in Anspruch?

Y	1	8,3 %
N	10	83,3 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 6: Ist es für externe Dienstleister möglich, bei derartigen Prüfungen als Prüfungsleiter zu fungieren?

Y	2	16,7 %
N	5	41,7 %
n. z.	5	41,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 7: Verfügen Sie – nach der Einführung des SSM – über ausreichende Ressourcen für Vor-Ort-Prüfungen?
FRAGE 7a: Falls nicht, welche zusätzlichen Ressourcen würden Sie benötigen (VZÄ und Fähigkeiten)? (**Antworten nicht veröffentlicht**)

Y	8	66,7 %
N	3	25,0 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 8: Hat Ihre Organisation Mindestanforderungen bezüglich der Qualifikation als Vor-Ort-Prüfer oder Prüfungsleiter festgelegt?
FRAGE 8a: Falls ja, bitte geben Sie an, welche.

Y	9	75,0 %
N	1	8,3 %
n. z.	2	16,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 9: Gemäß dem Aufsichtshandbuch (Kapitel 6.4.15) müssen die Feststellungen der Vor-Ort-Prüfungen eingestuft werden. Erhält Ihre Organisation von der EZB geeignete Anleitung für diese Einstufung?

Y	9	75,0 %
N	2	16,7 %
n. z.	1	8,3 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 10: Hat Ihre Organisation seit der Einrichtung des SSM Ad-hoc-Prüfungen bei weniger bedeutenden Banken vorgenommen?

Y	8	66,7 %
N	4	33,3 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 11: Der derzeitige Rahmen sieht keine Erstattung von Gehaltskosten vor, die den NCAs für Prüfungen bedeutender Kreditinstitute entstehen. Sind Sie der Meinung, dass dies geändert werden sollte?

FRAGE 11a: Falls ja, welche Änderungen sollten vorgenommen werden?
 Die meisten Antworten bezogen sich auf die Erstattung der Kosten für grenzüberschreitende Aufträge (einschließlich Gehaltskosten).

Y	5	41,7 %
N	2	16,7 %
n. z.	5	41,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 12: Nahm Ihre Organisation vor der Einrichtung des SSM die Dienste externer Prüfer für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen in Anspruch?

Y	3	25,0 %
N	9	75,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 12a: Falls ja, wurden einige dieser Prüfungen auch von Externen geleitet?

Y	2	16,7 %
N	2	16,7 %
n. z.	8	66,7 %
INSGESAMT	12	100,0 %

FRAGE 13: Was könnte insgesamt betrachtet im Bereich der Vor-Ort-Prüfungen verbessert werden? (Siehe *Kasten 4*)

FRAGE 14: Setzen Sie IMAS für Vor-Ort-Prüfungen wirksam ein?

FRAGE 14a: Falls ja, wie viel Prozent Ihrer gesamten Arbeit im IT-Bereich erfolgt tatsächlich über IMAS? Die Antworten gingen weit auseinander, von gar keiner Nutzung bis hin zu sehr häufiger Nutzung von IMAS; angesichts der Textelemente ließen die Antworten keine klare Schlussfolgerung zu.

Y	5	41,7 %
N	4	33,3 %
n. z.	3	25,0 %
INSGESAMT	12	100,0 %

Kasten 4 – Vor-Ort-Prüfungen

Zur Frage nach möglichen Verbesserungen wurden folgende Punkte von einzelnen NCAs genannt:

- Verbesserungen bei technischen Aspekten der Organisation von Vor-Prüfungen in bedeutenden Instituten;
- die Methoden für Vor-Ort-Prüfungen von bedeutenden Instituten und weniger bedeutenden Instituten sollten dieselben sein, um zusätzliche Belastungen für Vor-Ort-Prüfer zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Prüfungen in allen Banken einheitlich durchgeführt werden;
- Weiterentwicklung der Methoden für Vor-Ort-Prüfungen mit dem Ziel, die Kohärenz des Ansatzes über alle Länder hinweg zu verbessern, da Prüfungen nach wie vor auf der Grundlage früherer Erfahrungen jedes einzelnen Landes durchgeführt würden und sich die nationalen Praktiken im Bereich der Vor-Ort-Prüfungen erheblich voneinander unterschieden;
- gezielteres Feedback vonseiten der EZB sowohl zum Prüfungsauftrag selbst als auch zum Prüfbericht;
- umfangreichere Schulung und technische Unterstützung vonseiten der COI;
- Verbesserungen am Planungsverfahren, da Teilnahmeaufforderungen zu kurzfristig bekannt gegeben würden und somit die Teilnahme an Vor-Ort-Prüfungen nicht mit anderen Pflichten koordiniert werden könne. Die Teilnahme an grenzüberschreitenden Aufträgen sei schwierig, da sie im Hinblick auf ihren Umfang, die erforderlichen Fähigkeiten der Prüfer und die für ein solches Projekt gebundenen Ressourcen variierten.

Befragung der beaufsichtigten Institute

Im Rahmen der SSM-Prüfung setzte sich der Europäische Rechnungshof mit allen bedeutenden europäischen Banken in Verbindung, die unter direkter Aufsicht des SSM standen, um deren Ansichten darüber einzuholen, wie erfolgreich der SSM wesentliche Elemente seines Mandats als einzige Aufsichtsinstanz erfüllt hat. Die eingegangenen Informationen wurden vom Hof nicht geprüft; sie werden an dieser Stelle aufgeführt, um einen ausgewogenen Bericht vorzulegen, der den Ansichten der Interessenträger zu den für die Prüfung ausgewählten Bereichen Rechnung trägt.

1 Regelungen zur Rechenschaftspflicht (ja oder nein)

FRAGE 1: Sind Sie der Auffassung, dass die derzeitigen Feedback-Regelungen der EZB (z. B. öffentliche Konsultation zu Verordnungen der EZB, SSM-Rahmen, Meldung von aufsichtlichen Finanzinformationen, Aufsichtsgebühren, Nutzung der Optionen und Ermessensspielräume), mit denen die Ansichten der Banken zur SSM-Aufsicht eingeholt werden, ihren Bedürfnissen entsprechen?

J	42	60,9 %
N	27	39,1 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 2: Falls nicht, was könnte verbessert werden? (Siehe **Kasten 1**).

FRAGE 3: Sind Sie der Auffassung, dass es allgemeine Bereiche der Aufsichtstätigkeit gibt, zu denen Konsultationen durchgeführt werden sollten, dies jedoch nicht getan wird (z. B. regelmäßige Befragungen von Finanzinstituten über ihre Eindrücke zur Effizienz und Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeiten, wie in Kanada oder Australien)?

J	33	47,8 %
N	35	50,7 %
n. z.	1	1,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 4: Falls ja, bitte nennen Sie die entsprechenden Bereiche (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1 – Regelungen zur Rechenschaftspflicht

Was mögliche Verbesserungen angeht, so sollte die EZB nach Einschätzung einzelner Banken

- o die Regelungen für Konsultationen überarbeiten (z. B. die Dauer der Konsultationszeiträume);
- o Konsultationen besser synchronisieren, um mit begrenzten Ressourcen auszukommen und ihren Themenbereich z. B. auf technische Fragen (SREP-Methodik, Kapitaldefinitionen, Granularität) zu erweitern;
- o strukturiertere und umfassendere Feedback-Regelungen mit Finanzinstituten einrichten, beispielsweise durch Befragungen zu ihrer Einschätzung der Effizienz und Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeiten.

2 **Transparenz (Bitte auf einer Skala von 1 bis 5 bewerten oder „nicht zutreffend“ angeben)**

FRAGE 5: Sind die Informationen, die Sie zum SREP sowie zu dessen Ergebnissen erhalten, ausreichend (auf einer Skala von 1 bis 5; 1 = sehr umfassende, 3 = ausgewogene, 5 = unzureichende Informationen)?

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
n. z.	1	1,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 6: Wie würden Sie auf einer Skala von 1 bis 5 (1 = hervorragend, 5 = unzureichend) die Qualität der Ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zu den im Aufsichtshandbuch enthaltenen Verfahren bewerten, die für Ihre tägliche Arbeit mit der Aufsichtsinstanz relevant sind?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
n. z.	2	2,9 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 7: In Bezug auf die von der EZB angenommenen Beschlüsse, die Ihr Kreditinstitut betreffen, wie zufrieden sind Sie mit Ihrem Zugang zu einschlägigen Informationen, die Ihnen helfen, die Gründe/Ergebnisse des Beschlusses zu verstehen (1 = sehr zufrieden, 5 = überhaupt nicht zufrieden, nicht zutreffend)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 8: Enthielt die an Ihr Kreditinstitut gesandte Mitteilung bezüglich der Absicht der EZB, einen Aufsichtsbeschluss zu erlassen, klare Informationen zu den rechtlichen und materiellen Gründen für die Annahme des Beschlusses (1 = sehr klar, 5 = überhaupt nicht klar, nicht zutreffend)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
n. z.	1	1,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 9: Mit welchen wesentlichen Problemen, sofern vorhanden, sollte sich die EZB befassen, um die Transparenz zu verbessern? (Siehe **Kasten 2**).

Kasten 2 – Transparenz

Was mögliche Verbesserungen anbelangt, so sollte die EZB nach Einschätzung einzelner Banken

- o umfangreichere Informationen zum SSM-Aufsichtshandbuch bereitstellen, unter anderem zum SREP, zur Methodik sowie eine Erläuterung der endgültigen Ergebnisse;
- o Aufsichtsbeschlüsse besser begründen.

3 Governance (ja oder nein, nicht zutreffend)

FRAGE 10: In Bezug auf Beschlüsse, die Ihr Kreditinstitut betreffen, wurde Ihnen die Absicht der EZB, einen Aufsichtsbeschluss zu erlassen, rechtzeitig im Voraus mitgeteilt (um eine Anhörung durchzuführen)?

J	54	78,3 %
N	6	8,7 %
n. z.	9	13 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 11: Sind Sie der Meinung, dass die Ergebnisse der Anhörung (d. h. die Bewertung der wichtigsten Anmerkungen, die während der Anhörung gemacht wurden) im endgültigen Aufsichtsbeschluss der EZB oder im Begleitdokument zum Aufsichtsbeschluss gebührend berücksichtigt wurden?

J	23	33,3 %
N	25	36,2 %
n. z.	21	30,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 12: Gab es Fälle, in denen Aufsichtsbeschlüsse Ihr Kreditinstitut betrafen und die EZB Ihnen Ihrer Ansicht nach fälschlicherweise das Recht auf Anhörung nicht einräumte?¹

J	3	4,3 %
N	51	73,9 %
n. z.	15	21,7 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 13: Was könnte unternommen werden, um die in den obigen Fragen genannten Governance-Aspekte zu verbessern? (Siehe **Kasten 3**).

Kasten 3 – Governance

Was mögliche Verbesserungen anbelangt, so sollte die EZB nach Einschätzung einzelner Banken

- o ihren Aufsichtsdialog mit den Banken ausbauen;
- o besser auf Anliegen der Banken eingehen.

1 Zwei der Banken, die dies bejahten, verwiesen auf die Stresstests von 2014, die vor dem 4. November 2014 abgeschlossen wurden. Eine Bank machte keine genaueren Angaben.

4 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

FRAGE 14: Sind Sie der Meinung, dass die Regelungen, Verfahren und Mechanismen in Bezug auf interne Governance-Anforderungen und Sanierungspläne (sofern vorhanden) in einem angemessenen Verhältnis zur Art und Komplexität der Risiken Ihres Geschäftsmodells sowie zu Größe, Systemrelevanz, Umfang und Komplexität der Tätigkeiten Ihres Instituts stehen?

J	35	50,7 %
N	32	46,4 %
n. z.	2	2,9 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 15: Falls nicht, geben Sie bitte an, in welchen Bereichen es Ihrer Meinung nach unverhältnismäßige Regelungen gibt (siehe **Kasten 4**).

FRAGE 16: Sind Sie der Auffassung, dass die Vielzahl unterschiedlicher Datensätze (d. h. Full FINREP, vereinfachte Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen, stark vereinfachte Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen und Datenpunkte der aufsichtlichen Finanzmeldungen für die Meldung aufsichtlicher Finanzinformationen) in angemessener Weise dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht?

J	26	37,7 %
N	39	56,5 %
n. z.	4	5,8 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 17: Sind Umfang und Häufigkeit der Berichterstattung über Eigenmittelanforderungen und Finanzinformationen gemäß Artikel 99 der Eigenkapitalverordnung Ihrer Meinung nach der Art Ihres Instituts angemessen?

J	56	81,2 %
N	8	11,6 %
n. z.	5	7,2 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 18: Sind Umfang und Häufigkeit der Berichterstattung über die Liquidität und zur Anforderung der stabilen Refinanzierung Ihrer Meinung nach der Art Ihres Instituts angemessen?

J	43	62,3 %
N	22	31,9 %
n. z.	4	5,8 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 19: Sind Umfang und Häufigkeit der Berichterstattung über COREP Ihrer Meinung nach der Art Ihres Instituts angemessen?

J	54	78,3 %
N	10	14,5 %
n. z.	5	7,2 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 20: Sind Sie der Meinung, dass bestimmte andere aufsichtliche Berichterstattungsanforderungen, die nicht in den vorherigen Fragen genannt wurden, einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für Banken darstellen?

J	52	75,4 %
N	17	24,6 %
n. z.	0	0,0 %

FRAGE 21: Falls ja, welche konkreten Anforderungen stellen Ihrer Meinung nach eine Belastung dar? Bitte geben Sie genau an, welche Bereiche eine besondere Belastung darstellen und was verbessert werden könnte (siehe **Kasten 4**).

INSGESAMT	69	100,0 %
------------------	-----------	----------------

FRAGE 22: Halten Sie die Umsetzungsfristen für die aufsichtlichen Berichterstattungsanforderungen für angemessen?

J	29	42,0 %
N	40	58,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 23: Ist die von Ihrem Institut zu entrichtende Aufsichtsgebühr der EZB Ihrer Meinung nach der Bedeutung und dem Risikoprofil Ihres Instituts angemessen?

J	30	43,5 %
N	32	46,4 %
n. z.	7	10,1 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 24: Falls nicht, was könnte in Bezug auf die Aufsichtsgebühren und die Methodik für deren Berechnung verbessert werden (z. B. die Faktoren „Gesamtwert der Aktiva“ und „Risikoprofile“)? (siehe **Kasten 4**)

Kasten 4 – Verhältnismäßigkeit

Was mögliche Verbesserungen anbelangt, so sollte die EZB nach Einschätzung einzelner Banken

- Doppelungen bei Anfragen zur Datenmeldung vermeiden und die Koordination mit anderen Institutionen (z. B. der EBA) verbessern. Mangelnde Koordination kann dazu führen, dass dieselben Informationen in verschiedenen Formaten und Vorlagen abgefragt werden;
- erneut prüfen, ob die Anfragen zur Datenmeldung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (z. B. Short-term exercise – STE, Granularität der Berichterstattung);
- Relevanz, Häufigkeit und Fristen der Berichterstattungsanforderungen neu bewerten;
- die Berechnung der SSM-Aufsichtsgebühr neu beurteilen – z. B. bezüglich der Frage, ob die Aufsichtsgebühr zusätzlich zur EZB-Umlage an die NCAs zu zahlen ist.

5 Vor-Ort-Prüfungen

FRAGE 25: Wie würden Sie auf einer Skala von 1 (= sehr gut) bis 5 (= sehr schlecht) die Qualität der im Rahmen des SSM durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen dahin gehend bewerten, wie umfassend der Prüfgegenstand erfasst wurde?

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
n. z.	15	21,7 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 26: Wie würden Sie auf einer Skala von 1 (= sehr gut) bis 5 (= sehr schlecht) die Qualität der im Rahmen des SSM durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen dahin gehend bewerten, wie wesentliche Risiken im Gegensatz zu einer reinen Formalprüfung behandelt werden?

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
n. z.	19	27,5 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 27: An wen waren nach Einrichtung des SSM die Vor-Ort-Prüfungsberichte adressiert? Den Aufsichtsrat, den Prüfungsausschuss, den Vorstand des Kreditinstituts oder an einen anderen Empfänger?

FRAGE 28: Welche Verbesserungen/größeren Änderungen wurden im Vergleich zu den Vor-Ort-Prüfungen vor Einführung des SSM vorgenommen? Wo sehen Sie noch Verbesserungsbedarf? (siehe **Kasten 5**)

FRAGE 29: Die Feststellungen des Prüfberichts und die Empfehlungen sind nicht nach Schweregrad unterteilt. Sind Sie auf der Grundlage der Erläuterungen, die Sie erhalten, in der Lage, zu bestimmen, welche Feststellungen priorisiert werden müssen und wie schwerwiegend sie sind? (siehe **Kasten 5**)

AUFSICHTSRAT	5
PRÜFUNGSAUSSCHUSS	1
VORSTAND	33
ANDERER ADRESSAT	1
VORSTAND UND AUFSICHTSRAT	2
AN ALLE AUFGEFÜHRTEN GREMIIEN	2
n. z.	25
INSGESAMT	69

FRAGE 30: Wurden die Feststellungen des Vor-Ort-Prüfberichts klar erläutert, und war Ihnen klar, welche Maßnahmen Sie diesbezüglich ergreifen sollten?

J	41	59,4 %
N	7	10,1 %
n. z.	21	30,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 31: Hatten Sie Gelegenheit, sich innerhalb einer angemessenen Frist zu einem Entwurf des Vor-Ort-Prüfberichts zu äußern und ihn mit dem Vor-Ort-Prüfungsteam zu besprechen?

J	46	66,7 %
N	4	5,8 %
n. z.	19	22,7 %
INSGESAMT	69	100,0 %

Kasten 5 – Vor-Ort-Prüfungen

Was mögliche Verbesserungen anbelangt, so sollte die EZB nach Einschätzung einzelner Banken

- die Feststellungen der Vor-Ort-Prüfungen nach Schweregrad unterteilen, um eine bessere Prioritätensetzung zu ermöglichen;
- die Regelungen für Vor-Ort-Prüfungen zu verbessern, beispielsweise durch eine schnellere Übermittlung der Abschlussberichte und Empfehlungen, und *den Banken mehr Zeit geben, um sich auf Vor-Abschlussitzungen vorzubereiten.*

6 Gemeinsame Aufsichtsteams

FRAGE 32: Gibt es einen klar definierten Kommunikationskanal zwischen Ihrem Institut und dem gemeinsamen Aufsichtsteam des SSM, das für die Beaufsichtigung Ihres Instituts zuständig ist?

J	65	94,2 %
N	4	5,8 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 33: Falls ja, welches Mitglied des JST ist Ihr erster Ansprechpartner? (Bitte geben Sie keine Namen von Einzelpersonen, sondern Positionen an, z. B. JST-Koordinator, NCA-Mitarbeiter usw.)

JST-KOORDINATOR	38
NCA	5
JST-KOORDINATOR UND NCA	11
JST-KOORDINATOR ODER NCA	3
JE NACH ANGELEGENHEIT UNTERSCHIEDLICH	6
n. z.	6
INSGESAMT	69

FRAGE 34: Kann Ihr Institut mit JST-Mitgliedern immer in der Sprache Ihrer Wahl kommunizieren?

FRAGE 35: Falls nicht, beschreiben Sie bitte, welche Probleme aufgetreten sind und was verbessert werden könnte (siehe **Kasten 6**).

J	57	82,6 %
N	11	15,9 %
n. z.	1	1,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 36: Hält das gemeinsame Aufsichtsteam Sitzungen vor Ort mit dem Management Ihres Instituts ab?

J	67	97,1 %
N	2	2,9 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 37: Falls derartige Sitzungen stattfinden, wie häufig finden sie statt und wie lange dauern sie in der Regel (bitte geben Sie die Zahl der Sitzungen pro Jahr an).

>12	9
10-12	11
8-9	3
6-7	6
4-5	20
2-3	7
1	2
UNTERSCHIEDLICH	3
n. z.	8
INSGESAMT	69

FRAGE 38: Ist die Häufigkeit der Sitzungen 1 = zu hoch, 2 = angemessen oder 3 = nicht ausreichend?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 39: Ist die Dauer der Sitzungen 1 = zu lang, 2 = angemessen oder 3 = nicht ausreichend?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 40: Ist der JST-Koordinator bei derartigen Sitzungen immer anwesend?

J	52	75,4 %
N	17	24,6 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 41: Wie würden Sie auf einer Skala von 1 (= sehr gut) bis 5 (= sehr schlecht) die Qualität der im Rahmen des SSM durchgeführten externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten durch das JST bewerten? Falls Sie nicht genug Kontakt hatten, um diese Frage zu beantworten, geben Sie bitte „nicht zutreffend“ an.

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
n. z.	4	5,8 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 42: Hat sich die Qualität der externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten im Vergleich zum Aufsichtssystem vor dem SSM 1 = verbessert, ist sie 2 = gleich geblieben oder hat sie sich 3 = verschlechtert?

FRAGE 43: Falls sich die Qualität Ihrer Meinung nach verschlechtert oder verbessert hat, bitte erläutern Sie, in welcher Hinsicht (siehe **Kasten 6**).

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
n. z.	4	5,8 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 44: Hat sich die Effizienz der externen aufsichtsrechtlichen Aktivitäten im Vergleich zum Aufsichtssystem vor dem SSM 1 = verbessert, ist sie 2 = gleich geblieben oder hat sie sich 3 = verschlechtert?

FRAGE 45: Falls sich die Effizienz Ihrer Meinung nach verschlechtert oder verbessert hat, bitte erläutern Sie, in welcher Hinsicht (siehe **Kasten 6**).

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
n. z.	6	8,7 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 46: Sind die Mitglieder des JST (diejenigen, die Sie getroffen haben) ausreichend mit den spezifischen Risiken und Eigenschaften Ihres Instituts vertraut?

J	57	82,6 %
N	12	17,4 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 47: Konnten Sie anhand der Erläuterungen des SREP-Teams (z. B. bei bilateralen Gesprächen) nachvollziehen, welche qualitativen und quantitativen Faktoren Einfluss auf Ihre SREP-Wertung hatten?

J	36	52,2 %
N	32	46,4 %
n. z.	1	1,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 48: Falls Sie Fragen an das JST stellen, erhalten Sie innerhalb einer angemessenen Frist eine Antwort?

J	55	79,7 %
N	14	20,3 %
n. z.	0	0,0 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 49: Gab es Fälle, in denen Fragen an das JST nicht oder auf unverständliche Weise beantwortet wurden?

J	18	26,1 %
N	50	72,5 %
n. z.	1	1,4 %
INSGESAMT	69	100,0 %

FRAGE 50: Sind die Antworten des JST klar und angemessen begründet?

J	59	85,5 %
N	8	11,6 %
n. z.	2	2,9 %
INSGESAMT	69	100,0 %

Kasten 6 – JSTs

Was mögliche Verbesserungen anbelangt, so sollte die EZB nach Einschätzung einzelner Banken

- die Kommunikation mit den JSTs in der Sprache ihrer Wahl/der Landessprache der Bank z. B. in Bezug auf technische Angelegenheiten erleichtern. Beispielsweise wurden mitunter Dokumente, die in der Landessprache der Bank verfasst waren, auf Englisch angefordert, obwohl einige Mitglieder des JST dieselbe Staatsangehörigkeit hatten. Der JST-Koordinator und die JST-Mitglieder müssen ausreichende Kenntnisse in der von dem Institut gewählten Sprache haben, um die Informationen lesen und verstehen zu können;
- die Koordination zwischen den JST-Mitgliedern der EZB und der NCAs verbessern. Beispielsweise haben auf das JST-Postfach nur EZB-Mitglieder Zugriff, NCA-Mitglieder hingegen nicht.

Wesentliche Bestimmungen zur Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament

Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank

Artikel 20 Absatz 1. Die EZB ist dem Europäischen Parlament und dem Rat für die Durchführung der Verordnung rechenschaftspflichtig.

Artikel 20 Absatz 3. Der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums der EZB muss den Bericht über die Wahrnehmung der der EZB durch die Verordnung übertragenen Aufgaben öffentlich dem Parlament vorstellen.

Artikel 20 Absatz 5. Der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums muss auf Verlangen des Parlaments an einer Anhörung zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgaben teilnehmen.

Artikel 20 Absatz 6. Die EZB muss mündlich oder schriftlich auf Fragen antworten, die ihr vom Europäischen Parlament [...] gestellt werden.

Artikel 20 Absatz 8. Auf Verlangen muss der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums mit dem Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses des Parlaments unter Ausschluss der Öffentlichkeit vertrauliche Gespräche in Bezug auf seine Aufsichtsaufgaben führen, sofern solche Gespräche erforderlich sind, damit das Parlament seine Befugnisse gemäß dem AEUV wahrnehmen kann.

Artikel 20 Absatz 9. Die EZB muss sich unter Wahrung des AEUV loyal an jeglichen Untersuchungen des Parlaments beteiligen.

Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der EZB

1. Die EZB legt dem Parlament alljährlich einen Bericht über die Wahrnehmung der ihr durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 übertragenen Aufgaben vor. Der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums stellt den Jahresbericht dem Parlament in einer öffentlichen Anhörung vor.

2. Der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums nimmt an ordentlichen öffentlichen Anhörungen über die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben auf Aufforderung des zuständigen Ausschusses des Parlaments teil. Der zuständige Ausschuss des Parlaments und die EZB vereinbaren einen Zeitplan für zwei solcher im Laufe des folgenden Jahres abzuhaltender Anhörungen.

3. Außerdem kann der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums zu zusätzlichen Ad-hoc-Aussprachen über Aufsichtsthemen mit dem zuständigen Ausschuss des Parlaments eingeladen werden.

4. Falls dies für die Wahrnehmung der Befugnisse des Parlaments gemäß dem AEUV und dem Unionsrecht erforderlich ist, kann der Vorsitzende seines zuständigen Ausschusses vertrauliche Sondersitzungen mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums schriftlich unter Angabe von Gründen beantragen.

5. Auf einen begründeten Antrag des Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums oder des Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses des Parlaments hin können Vertreter der EZB im Aufsichtsgremium oder leitende Mitglieder des Aufsichtspersonals im Rahmen einer einvernehmlichen Regelung an den ordentlichen Anhörungen, den Ad-hoc-Aussprachen und den vertraulichen Sitzungen teilnehmen.

6. In den ordentlichen Anhörungen, den Ad-hoc-Aussprachen und den vertraulichen Sitzungen können alle Aspekte der Tätigkeit und der Funktionsweise des SSM gemäß der SSM-Verordnung behandelt werden.

7. Nur der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums und der Vorsitzende und die stellvertretenden Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses des Parlaments dürfen an den vertraulichen Sitzungen teilnehmen.

8. Die EZB stellt dem zuständigen Ausschuss des Parlaments zumindest einen umfassenden und aussagekräftigen Bericht über die Beratungen des Aufsichtsgremiums zur Verfügung, der ein Verständnis der Gespräche ermöglicht, einschließlich einer mit Anmerkungen versehenen Liste der Beschlüsse.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Struktur des Berichterstattungsverfahrens für die Vor-Ort-Prüfung



Quelle: Europäischer Rechnungshof, angepasst aufgrund von Angaben der EZB.

Zusammenfassung

Die EZB begrüßt die Arbeit des Europäischen Rechnungshofes (ERH), die zu einer weiteren Verbesserung der Tätigkeit des SSM beitragen wird. Jedoch hätte die EZB im Bericht des Hofes auch eine ausdrücklichere Anerkennung all dessen begrüßt, was bei der Einrichtung des SSM bereits erreicht wurde.

Der SSM ist ein wesentlicher Bestandteil der Bankenunion, und seine Gründung war ein notwendiger Grundpfeiler zur Beendigung der turbulentesten Phase der Krise in der Eurozone. Gemeinsam mit den nationalen zuständigen Behörden (NCAs) hat die EZB den SSM innerhalb eines äußerst kurzen und ehrgeizigen Zeitraums von weniger als 13 Monaten eingerichtet. Diese enormen Anstrengungen ermöglichten es der EZB, ab dem 4. November 2014 die direkte Aufsicht über mittlerweile 129 bedeutende Bankengruppen mit rund 1 200 beaufsichtigten Instituten aufzunehmen und darüber hinaus die notwendigen Vorarbeiten für die Aufsicht über die weniger bedeutenden Institute zu treffen. Seitdem hat die EZB bei der Harmonisierung der aufsichtlichen Praxis auf europäischer Ebene erhebliche Fortschritte gemacht und trifft heute mehr als 1 500 Aufsichtsbeschlüsse im Jahr.

Die Bedeutung und die Größenordnung dieses Vorhabens sowie die damit verbundenen Erfolge haben in der Öffentlichkeit breite Anerkennung gefunden, und eine deutlichere Hervorhebung dessen wäre dem Bericht nach Ansicht der EZB zugekommen.

VII

Die EZB möchte klarstellen, dass es nicht ihre Ermessensentscheidung ist, dass das Aufsichtsgremium keine Kontrolle über den Haushalt oder die Humanressourcen für die Aufsicht ausübt. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass es sich bei dem Aufsichtsgremium nicht um ein Beschlussorgan der EZB handelt, sondern um ein weiteres Organ, das der institutionellen Struktur der EZB durch die SSM-Verordnung, d. h. durch Sekundärrecht, hinzugefügt wurde. Die durch Primärrecht festgelegten Zuständigkeiten des EZB-Rates und des Direktoriums für personelle und finanzielle Ressourcen müssen dementsprechend gewahrt bleiben. Darüber hinaus möchte die EZB darauf hinweisen, dass gemäß Artikel 15.1 der Geschäftsordnung der EZB ein Zusammenhang zwischen den personellen und finanziellen Ressourcen und dem Aufsichtsgremium besteht, wonach „die Ausgaben für die Aufsichtsaufgaben im Haushalt [der EZB] getrennt ausgewiesen und mit dem Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums abgestimmt [werden].“

Die Tatsache, dass das Aufsichtsgremium keine Kontrolle über den Haushalt oder die Humanressourcen für Aufsichtsaufgaben ausübt, steht nach Ansicht der EZB im Einklang mit dem Trennungsgrundsatz und gefährdet weder die Unabhängigkeit der Geldpolitik der EZB noch ihre Aufsichtsfunktion. Der Trennungsgrundsatz erfordert eine funktionale Trennung der beiden Funktionsbereiche. Er erfordert vom Aufsichtsgremium jedoch nicht die vollständige Kontrolle über den Haushalt für die Aufsichtsaufgaben und das Personal von EZB oder NCAs. Wie aus Fußnote 14 des Berichts des Hofes hervorgeht, blieb die Zuständigkeit des Direktoriums für die Verwaltung und interne Organisation der EZB, einschließlich Personalwesen und Haushaltsfragen, von der SSM-Verordnung unberührt.

Auch die Einrichtung von sogenannten gemeinsamen Diensten, d. h. von Geschäftsbereichen, die beide Funktionen unterstützen, führt nicht zu Interessenkonflikten und ist daher mit dem Trennungsgrundsatz vereinbar. Die Einrichtung solcher gemeinsamer Dienste stellt sicher, dass Arbeiten nicht dupliziert werden, was zur Gewährleistung einer effizienten und effektiven Erbringung von Diensten beiträgt. Dieser Ansatz entspricht Erwägungsgrund 14 des EZB-Beschlusses zum Trennungsgrundsatz (EZB/2014/39), wonach „eine wirksame Trennung der geldpolitischen und aufsichtlichen Aufgaben nicht verhindern [sollte], dass sämtliche Vorteile, die dadurch entstehen, dass dasselbe Organ beide Aufgaben ausübt, – soweit wie dies möglich und wünschenswert ist – genutzt werden, ...“.

Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik

19

Die EZB ist der Auffassung, dass alle Prüfungsbelege vorgelegt wurden, die gemäß Artikel 27.2 der ESZB-Satzung und Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung unter das Mandat des Hofes zur Prüfung der „operationellen **Effizienz der Verwaltung der EZB**“ fallen. In diesem Zusammenhang stimmt die EZB der Aussage des Hofes, die EZB habe nur sehr wenige der angeforderten Informationen bereitgestellt, nicht zu. Gemäß ihren sich aus der ESZB-Satzung und SSM-Verordnung ergebenden Verpflichtungen arbeitete die EZB zur Unterstützung der Prüfung uneingeschränkt mit dem Hof zusammen und stellte den Prüfern unter erheblichem Ressourcen- und Zeitaufwand eine beträchtliche Zahl an Dokumenten und Erläuterungen zur Verfügung. Einige Dokumente (z. B. Protokolle des Aufsichtsgremiums oder einzelne Aufsichtsbeschlüsse) konnten dem Hof allerdings nicht zur Verfügung gestellt werden, da sie nicht die operationelle Effizienz der Verwaltung der EZB gemäß den Forderungen der ESZB-Satzung und entsprechend der SSM-Verordnung betrafen.

Governance

30

In einem Fall verzögerte sich die Nachbereitung der Sitzungen des Administrativen Überprüfungsausschusses aufgrund der Komplexität des Falles und der notwendigen Rücksichtnahme auf das Recht auf Anhörung der beaufsichtigten Bank.

39

Der Lenkungsausschuss hat die Vor- und Nachteile angemessen geprüft und beschlossen, die aktuellen Verfahrensweisen als die bestmögliche Option beizubehalten.

40

Die EZB möchte darauf hinweisen, dass eine vollständige Trennung nur in Bezug auf die Durchführung der aufsichtlichen und geldpolitischen Aufgaben zur Vermeidung von Interessenkonflikten erforderlich ist. Sie erstreckt sich nicht auf Geschäftsbereiche, die an der Ausgestaltung der jeweiligen Politik nicht beteiligt sind. Hierzu zählen die gemeinsamen Dienste.

42

Die EZB möchte darauf hinweisen, dass die Identifikation von „gemeinsamen Diensten“ der EZB nur in Fällen möglich ist, in denen eine Unterstützung durch diese Dienste nicht zu Interessenkonflikten zwischen den Zielen im Bereich der Aufsicht und den geldpolitischen Zielsetzungen der EZB führt, wie in Erwägungsgrund 11 des Beschlusses EZB/2014/39 dargelegt. Die gemeinsamen Dienste sind Geschäftsbereiche, die die funktionellen Bereiche der EZB mit Fachkenntnissen unterstützen, die keinen Einfluss auf die Entwicklung der EZB-Politik haben.

45

Das Konzept von „chinesischen Mauern“ ist weder im Wortlaut noch in der Idee der SSM-Verordnung verankert. Stattdessen wurde ein anderer Ansatz gewählt, nämlich Kommunikation und Informationsaustausch zuzulassen, sofern dies nicht zu Interessenkonflikten führt, um dadurch von den positiven Synergieeffekten zu profitieren, die mit der Bündelung von Geldpolitik und Aufsichtsfunktionen „unter einem Dach“ entstehen. Zu diesem Zweck ist die EZB gemäß Artikel 25 Absatz 3 der SSM-Verordnung dazu verpflichtet, „die erforderlichen internen Vorschriften, einschließlich der Regelungen zum Berufsgeheimnis und zum Informationsaustausch zwischen den beiden funktionellen Bereichen, zu erlassen und zu veröffentlichen“. Diese Bestimmung erkennt ausdrücklich die Möglichkeit des Informationsaustauschs zwischen den beiden funktionellen Bereichen an.

51

Siehe die Antwort der EZB auf den ersten Teil von Absatz VII.

60

Die EZB möchte hinzufügen, dass der Ausschuss der internen Revisoren (IAC) im Juli 2016 aus Gründen des hohen Arbeitsaufkommens und wie im Dezember 2015 im Grundsatz vereinbart beschlossen hat, die ATF-SSM/Statistik in eine ATF-SSM und eine ATF-Statistik aufzuteilen. Diese Änderung tritt zum Ende des Jahres 2016 in Kraft.

63

Die von den NZB/NCAs nominierten Mitglieder der ATFs verfügen über einschlägige Erfahrungen im Bereich der Bankenaufsicht, einschließlich mehrjähriger Erfahrung in leitender Funktion.

Gemeinsame Antwort der EZB auf die Absätze 73 bis 74

Nach Ansicht der EZB ist gewährleistet, dass Bereiche mit hohem und mittlerem Risiko und wesentliche Hauptelemente abgedeckt sind.

Nach Ansicht der EZB entspricht der Planungsansatz den Grundlagen für die berufliche Praxis. Einen obligatorischen Risikozyklus gibt es nicht. Das Modell für die Risikobewertung berücksichtigt aber die zuvor schon durchgeführten Prüfungen angeschlossener Prozesse. Die Auswahl der Prüfungen basiert auf einer vierteljährlich angepassten Risikobewertung, wobei die Entscheidung über Prüfungsthemen auch den Zeitpunkt der letzten Prüfung und die Abdeckung der Risikobereiche innerhalb des betreffenden Prozesses berücksichtigt.

75

Die Ressourcen der Direktion Interne Revision (D-IA) sind für sämtliche Geschäftsprozesse und Aktivitäten der EZB zuständig. Nach Ansicht der EZB ist der angeführte Wert im größeren Kontext zu betrachten. Für die spezifischen Prüfungsziele des SSM wurde ein spezielles Team zusammengestellt und schrittweise innerhalb der D-IA aufgebaut. Dieses Team stand im Jahr 2015 allerdings noch nicht vollumfänglich zur Verfügung. Daher ist der Wert für das Jahr 2015 für die derzeitige Situation nicht voll repräsentativ.

76

Die EZB möchte hinzufügen, dass durch die Kalibrierung auch mangelnde Kohärenz etwa bei der Anwendung des Modells zur Risikobewertung behoben wird. Dieses Modell wird zur Priorisierung genutzt. Nach Maßgabe der Grundlagen für die berufliche Praxis müssen die Prioritäten für die interne Revision den Zielsetzungen der Organisation entsprechen und berücksichtigen, dass die Prüfungsplanungen „u. a. auf Basis der Beurteilung von Risiken und Gefahren erstellt“ werden¹. Nach Ansicht der EZB steht der gewählte Ansatz im Einklang mit den beruflichen Standards.

77

Die Priorisierung berücksichtigte, dass sich einige Prozesse noch in der „Entwicklungsphase“ befanden. Nach Ansicht der EZB waren die gewählten Prüfungen gegenüber den mittelfristig geplanten Beurteilungen der Prozesse SREP oder Bankenkrise in der derzeitigen Phase von größerem Wert.

Regelungen zur Rechenschaftspflicht

Gemeinsame Antwort auf die Absätze 78 ff.

Die EZB unterliegt ihrer Ansicht nach einem strikten Rahmen für die Rechenschaftspflicht (wie in Anhang IX des Berichts ausgeführt) und kommt den betreffenden Bestimmungen der ESZB-Satzung, SSM-Verordnung und interinstitutionellen Vereinbarungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat vollständig nach. Der bestehende Rahmen sieht detaillierte Regeln für die Rechenschaftspflicht vor, die speziell für die EZB konzipiert wurden und deshalb von größerer Relevanz sind als die „Landscape-Analyse der EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht“ des Hofes.

89

Obwohl die EZB ebenfalls der Ansicht ist, dass die Entwicklung eines formalen Leistungsrahmens ein nützliches Instrument zur Messung der Effizienz der Bankenaufsicht darstellen könnte, wird die Entwicklung eines solchen Rahmens noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Hierfür gibt es praktische Gründe. So muss der Rahmen auf relevanten Indikatoren basieren, deren Bestimmung aber zunächst Erfahrungswerte erfordert. Sie sollten zudem über einen Zeitraum von mehreren Jahren erfasst werden.

91

Die EZB weist darauf hin, dass der angeführte technische IWF-Vermerk von Mitarbeitern des IWFs erstellt wurde und keine offizielle Stellungnahme des IWFs darstellt. Daher lehnt die EZB den Verweis auf solche Arbeitspapiere als relevanten Bezugspunkt ab.

Darüber hinaus möchte die EZB klarstellen, dass die Sitzungsprotokolle des Aufsichtsgremiums gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Geschäftsordnung der EZB vertraulich sind. Dies entspricht den strikten Anforderungen des Berufsgeheimnisses, denen die EZB gemäß Artikel 37 der ESZB-Satzung und Artikel 27 der SSM-Verordnung unterliegt. Zur Sicherstellung der vollständigen Rechenschaftspflicht stellt die EZB dem zuständigen Ausschuss des Parlaments gemäß der interinstitutionellen Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament umfassende und aussagekräftige Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsgremiums bereit, die es erlauben, die Diskussionen nachzuvollziehen. Dazu gehört auch eine kommentierte Beschlussliste.

¹ Vgl. Internationale Grundlagen für die berufliche Praxis der Internen Revision; Ausführungsstandards 2010 – Planung; Geltung ab 1. Januar 2013 und zugehöriger Praktischer Ratschlag 2010-1.

92

Die EZB möchte betonen, dass sie die laufende Überprüfung der SSM-Verordnung durch die Europäische Kommission uneingeschränkt unterstützt und dieser die angeforderten Dokumente nach der Unterzeichnung einer Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsvereinbarung bereitgestellt hat.

Darüber hinaus möchte die EZB klarstellen, dass die Überprüfung der SSM-Verordnung nicht Bestandteil des durch die SSM-Verordnung festgelegten Rahmens für die Rechenschaftspflicht ist.

94

Die EZB möchte hinzufügen, dass sie auf ihrer Website zur Bankenaufsicht, wie in Absatz 93 beschrieben, „umfassende Informationen“ dazu bereitstellt, wie sie ihren Aufsichtspflichten nachkommt. Neben einem allgemeinen Leitfaden zur Bankenaufsicht hat die EZB eine große Zahl an Dokumenten zur Erläuterung ihrer Standpunkte und Praktiken im Bereich der Aufsicht veröffentlicht (z. B. den Leitfaden der EZB zu im Unionsrecht eröffneten Optionen und Ermessensspielräumen). Die EZB arbeitet stetig daran, die Transparenz ihres Aufsichtsansatzes zu erhöhen, und wird nach Abschluss der erforderlichen öffentlichen Konsultationen im Laufe der nächsten Monate weitere Standpunkte zu ihrer Aufsichtspolitik veröffentlichen. In Bezug auf den SREP hat die EZB im Februar 2016 die „Broschüre zur SREP-Methodik des SSM“ mit Informationen zu den Rechtsgrundlagen und der Methodik des SREP-Prozesses veröffentlicht. Diese Dokumente zu den Standpunkten und Praktiken der EZB im Bereich der Aufsicht sind für Kreditinstitute von größerer Bedeutung als der interne Leitfaden zur Bankenaufsicht.

Darüber hinaus nutzt die EZB weitere Kommunikationsmittel (Workshops mit Banken, Reden, den Aufsichtsdialog mit den JSTs, Pressemitteilungen, Konferenzen, Gespräche mit Geschäftsleitungen), um die beaufsichtigten Institute über den Aufsichtsansatz der EZB zu informieren.

Zusammenfassend ist die EZB der Ansicht, dass die den beaufsichtigten Instituten offengelegten Informationen für ein adäquates Verständnis der SSM-Aufsicht ausreichen.

Gemeinsame Antwort auf die Absätze 95 und 96

Nach Ansicht der EZB sind die von ihr offengelegten Informationen ausreichend. Was die Wahrnehmung der Banken zur Offenlegung von Informationen im Rahmen des SREP betrifft, so nimmt die EZB positiv zur Kenntnis, dass die Hälfte der 69 Banken, die den Fragebogen beantworteten, die von der EZB zu dem SREP-Verfahren und den SREP-Ergebnissen bereitgestellten Informationen als sehr umfangreich oder zumindest als ausgewogen bewerteten.

In Bezug auf die Qualität der Informationen zu den Aufsichtsverfahren stellt die EZB fest, dass 68 % der Befragten die Qualität der Informationen für ausreichend hielten.

103

Hinsichtlich der Notwendigkeit von Befragungen merkt die EZB an, dass sie seit der Gründung des SSM im engen Kontakt mit den Bankenverbänden, einschließlich der Bankenvereinigung der Europäischen Union (EBF), steht. Die EBF führte im Rahmen ihrer Tätigkeit zu den „Erfahrungen der Banken mit der SSM-Aufsicht im Jahr 2015“ (zusammen mit den nationalen Bankenverbänden) eine Befragung (die sie künftig jährlich durchzuführen beabsichtigt) der 94 der (zu diesem Zeitpunkt) 122 bedeutenden Institute durch. Auf die im EBF-Bericht gemachten Empfehlungen folgten Stellungnahmen der Vorsitzenden sowie Gespräche auf technischer Ebene mit Bankenvertretern.

Nachdem sich die EZB bislang darauf konzentrierte, den SSM voll funktionsfähig zu machen, wird sie sich künftig auch mit der Möglichkeit befassen, eigene Befragungen durchzuführen, soweit sich hieraus ein eindeutiger Nutzen ergibt (und es insbesondere nicht zu Überschneidungen mit Befragungen anderer Beteiligter kommt).

Gemeinsame Aufsichtsteams – Organisation und Ressourcenzuteilung

110

Die EZB möchte klarstellen, dass das Verhältnis von 25 % eigener Mitarbeiter zu 75 % NCA-Mitarbeiter bei der Gründung des SSM einen allgemein akzeptierten Richtwert, aber keine formelle Zielvorgabe darstellte.

115

Die EZB möchte darauf hinweisen, dass kein klarer Bezug zur EBA-Methodik besteht, auch wenn sich möglicherweise gewisse Parallelen zwischen der Bewertung der Bedeutung global systemrelevanter Banken (G-SIBs) und der Cluster-Methodik der EZB ziehen lassen. Die EZB-Methodik kategorisiert Banken nicht nach dem EBA-Ansatz. Auch sieht sie z. B. keine Bewertung der global systemrelevanten Banken oder eine Bewertung der Bedeutung vor. Ziel der Cluster-Methodik der EZB ist die Aufteilung von bedeutenden Instituten in Unterkategorien, wodurch Proportionalität eingeführt und damit für die Zuweisung von Mitarbeitern innerhalb der Kategorie der bedeutenden Institute ein erster Ansatzpunkt geschaffen werden soll.

119

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu Absatz 115.

... doch kollidierende Berichtswege, ...

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu Absatz 147.

141 c)

Die EZB merkt an, dass diese technische Einschränkung am 6. September 2016 behoben wurde.

147

Die EZB hält die Formulierung „kollidierende Berichtswege“ für unpassend. Nach Ansicht der EZB wurden parallele, aber nicht kollidierende Berichtswege geschaffen. Aufgrund der Organisationsstruktur des SSM ist für alle Aufgaben außerhalb des SSM und für alle Angelegenheiten bezüglich Hierarchie und Personal ausschließlich die Verwaltung der NCAs zuständig.

149

Nach Ansicht der EZB ist es noch zu früh, um sich mit der Einrichtung eines Zertifizierungsprogramms für die externe Aufsicht zu befassen. Der Lenkungsausschuss für die Aufsichtsschulung arbeitet zurzeit an der Konzeption und am Aufbau eines gemeinsamen und systemweiten Schulungslehrplans für alle relevanten SSM-Mitarbeiter; ein Zertifizierungsprogramm wäre zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Da das Personal von Zeit zu Zeit wechselt, ist es ratsam, das Schulungsprogramm nicht auf die extern durchzuführende Aufsicht zu begrenzen, sondern einen breiter anwendbaren Lehrplan aufzustellen.

Aufsicht vor Ort

Eine Änderung dieser Kategorisierung ist nach Abschluss der Überarbeitung des SSM-Aufsichtshandbuchs im Rahmen der Einführung des Konzepts „Mindesthäufigkeit von Prüfungen“ vorgesehen. Siehe hierzu auch Absatz 163.

178

Die EZB möchte klarstellen, dass formale Regeln zur konsistenten Kategorisierung der Feststellungen förmlich in Kapitel 6 der für das Jahr 2016 überarbeiteten Fassung des SMM-Handbuchs enthalten sein werden.

182

Die EZB möchte klarstellen, dass Informationen zu den erwarteten Vertretern der Kreditinstitute während der Abschluss-sitzung im Leitfaden für Vor-Ort Prüfungen enthalten sein werden, der im Laufe des Jahres 2016 erscheint.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

184

Die EZB widerspricht der Auffassung, dass die Prüfung eine seit der Errichtung des SSM entstandene Prüfungslücke bestätigt habe. Nach Ansicht der EZB wurden dem Hof gemäß Artikel 27.2 der ESZB-Satzung und Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung alle zur Beurteilung der operationellen Effizienz der Verwaltung der EZB erforderlichen Informationen und Dokumente bereitgestellt.

Bitte beachten Sie auch unsere Anmerkung zu Absatz 80. Dort finden sich Erläuterungen zu den mittlerweile eingeführten unterschiedlichen Kontrollebenen und Regelungen zur Rechenschaftspflicht.

186

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu den Absätzen 40 und 45.

187

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu den Absätzen 73 und 74.

Empfehlung 1

Die EZB nimmt den ersten Teil der Empfehlung und das Zieldatum für die Umsetzung, unter Vorbehalt der Zustimmung durch den EZB-Rat, an.

Die EZB möchte anmerken, dass sie bestrebt ist, den Entscheidungsprozess weiter zu optimieren. Tatsächlich wurden bereits einige Maßnahmen in diese Richtung ergriffen; dies betrifft insbesondere den Erlass eines Großteils der Aufsichtsbeschlüsse im Wege des schriftlichen Verfahrens und die Standardisierung der an die Beschlussorgane übermittelten Dokumente. Darüber hinaus arbeitet die EZB zurzeit an einer Rahmenregelung zur Delegation von Aufsichtsbeschlüssen, wodurch es ermöglicht würde, den Erlass von Routinebeschlüssen auf niedrigere Ebenen zu delegieren.

Die EZB nimmt den zweiten Teil der Empfehlung an: Das Sekretariat des Aufsichtsgremiums hat bereits Checklisten, Vorlagen und Ablaufdiagramme erarbeitet, die es dem Personal in den an der Bankenaufsicht beteiligten Geschäftsbereichen ab September 2016 zur Verfügung stellen wird. Das Sekretariat wird diese Instrumente weiter ausbauen und entsprechende Schulungen anbieten.

Empfehlung 2

Die EZB nimmt Teil i der Empfehlung an.

Die EZB nimmt Teil ii der Empfehlung nicht an.

Erwägungsgrund 66 erwähnt einen separaten Berichtsweg lediglich für Personal, das mit aufsichtlichen Aufgaben betraut ist, die der EZB durch diese Verordnung übertragen wurden. Für Personal aus den gemeinsamen Diensten trifft dies nicht zu. Eine strikte Anwendung dieses Grundsatzes auf gemeinsame Dienste würde erhebliche Zusatzkosten verursachen und sich negativ auf die Effizienz der operationellen Verwaltung der EZB auswirken.

Die EZB nimmt Teil iii der Empfehlung nicht an.

Nach Ansicht der EZB sind der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende innerhalb der Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen bereits stark in die Erstellung des Haushalts eingebunden. Entsprechend der Geschäftsordnung werden der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende befragt. Gemäß der SSM-Verordnung ist der stellvertretende Vorsitzende Mitglied des Direktoriums der EZB sowie des EZB-Rates, der die letzte Entscheidungsinstanz darstellt. Dies gewährleistet, dass die Auffassungen der aufsichtlichen Funktion adäquat weitergegeben werden, und stellt gleichzeitig einen hohen Grad an Einflussnahme und Transparenz sicher.

Empfehlung 3

Die EZB nimmt die Empfehlung vorbehaltlich des Beschlusses zusätzlicher Ressourcen für die interne Prüfungsfunktion an.

188

Die EZB möchte klarstellen, dass sie keine Zugangsbeschränkung zu Dokumenten „auferlegt“ hat. Der Zugang des Hofes zu Dokumenten sollte gemäß Artikel 27.2 der ESZB-Satzung und Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung im Einklang mit seinem Mandat stehen. Es liegt also kein Mangel an Zusammenarbeit vor; vielmehr unterscheiden sich die Auffassungen über den Prüfungsauftrag.

Empfehlung 4

Die EZB nimmt die Empfehlung zur Kenntnis und wird weiterhin uneingeschränkt mit dem Hof zusammenarbeiten, sodass dieser seinem Mandat gemäß ESZB-Satzung und SSM-Verordnung nachkommen kann.

Empfehlung 5

Die EZB nimmt die Empfehlung unter folgendem Vorbehalt an:

Die EZB stimmt der Notwendigkeit von Transparenz innerhalb ihrer Aufsichtstätigkeit zu. Diesbezüglich werden die Prioritäten des SSM als Schwerpunkt und Ziel der Aufsichtstätigkeit öffentlich gemacht. Im „EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit“, den die EZB auf ihrer Website veröffentlicht, berichtet die EZB über die zu Erreichung dieses Ziels durchgeführten Maßnahmen. Ergänzend hierzu werden im Jahresbericht umfassende Statistiken veröffentlicht. Diese beinhalten unter anderem die Zahl der Genehmigungen, Meldungen von Verstößen gegen EU-Recht, Durchsetzung und Sanktionsverfahren sowie die Zahl der durchgeführten Vor-Ort Prüfungen, aufgeschlüsselt nach Risikokategorie und Cluster.

Die EZB steht in engem Kontakt mit den Bankenverbänden, einschließlich der Bankenvereinigung der Europäischen Union (EBF), die im Rahmen ihrer Tätigkeit zu den „Erfahrungen der Banken mit der SSM-Aufsicht im Jahr 2015“ eine Befragung von 94 der (zu diesem Zeitpunkt) 122 bedeutenden Instituten durchgeführt hat. Die Befragung erfolgte in Zusammenarbeit mit den nationalen Bankenverbänden und soll künftig jährlich wiederholt werden. Den Empfehlungen im Bericht der Europäischen Bankenvereinigung folgten Stellungnahmen der Vorsitzenden sowie Gespräche auf der technischen Ebene mit Bankenvertretern.

Nachdem sich die EZB bislang darauf konzentrierte, den SSM voll funktionsfähig zu machen, wird sie sich künftig auch mit der Möglichkeit befassen, eigene Befragungen durchzuführen, soweit sich hieraus ein eindeutiger Nutzen ergibt. Insbesondere soll vermieden werden, dass es zu Überschneidungen mit bereits bestehenden Befragungen der Bankenverbände wie der zuvor genannten kommt.

Die EZB wird auch künftig eine Reihe von aussagekräftigen und umfassenden Indikatoren entwickeln und auf dieser Grundlage die im Jahresbericht und an anderer Stelle für die allgemeine Öffentlichkeit bereitgestellten Informationen erweitern.

Gemeinsame Antwort auf die Absätze 191-195

Siehe hierzu die Anmerkungen der EZB in den Absätzen 104 bis 149.

Die EZB möchte darauf hinweisen, dass sich der SSM, wie in Absatz 9 des Berichts erläutert, aus der EZB und den NCAs zusammensetzt. Sämtlichen Personalzuweisungen an die JSTs und auch an die Teams für die Vor-Ort-Prüfungen liegt der durch EU-Primärrecht geschaffene institutionelle Rahmen zugrunde. Insofern gilt es, die unterschiedlichen institutionellen Strukturen der EZB und der NCAs unter der Maßgabe einer engen Zusammenarbeit und eines intensiven Dialogs zu berücksichtigen.

Seit Abschluss der Vor-Ort-Arbeiten für diese Prüfung wurden durch die Schaffung der SGST unter Mitwirkung einer aus Mitgliedern der EZB und der NCAs zusammengesetzten Expertengruppe gute Fortschritte bei der Erstellung eines einheitlichen SSM-Schulungslehrplans erzielt. Hier sind ab Herbst 2016 konkrete Ergebnisse zu erwarten.

Empfehlung 6

Die EZB nimmt die Empfehlung unter folgendem Vorbehalt an:

Nach Auffassung der EZB ist eine Ergänzung der SSM-Rahmenverordnung nicht zwingend notwendig. Gemäß Artikel 6 Absatz 3 der SSM-Verordnung sind die NCAs ausdrücklich dazu verpflichtet, die EZB bei der Ausübung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Darüber hinaus unterliegen die NCAs gemäß Artikel 6 Absatz 2 der SSM-Verordnung der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit. Gemäß Artikel 3 ff. der SSM-Rahmenverordnung sind die NCAs ausdrücklich dazu verpflichtet, eigenes Personal für die JSTs bereitzustellen; gemäß Artikel 4 Absatz 5 der SSM-Rahmenverordnung stimmen sich die EZB und die NCAs im Hinblick auf die JSTs untereinander ab und einigen sich über die Verwendung von NCA-Ressourcen.

Die EZB hat die Zuweisung von Personal für die JSTs (in qualitativer und quantitativer Hinsicht) sorgfältig überwacht und wird dies auch künftig weiterführen. Zudem wird die EZB in Abstimmung mit den NCAs prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die JSTs jederzeit über genügend Personal verfügen. Hiervon unberührt hält es sich die EZB offen, dem Aufsichtsgremium/EZB-Rat eine Änderung der Rahmenverordnung vorzuschlagen, sofern dies als notwendig erachtet wird.

Empfehlung 7

Die EZB nimmt die Empfehlung an und wird sich mit ihr, in Verbindung mit Empfehlung 10, befassen. Ziel ist es, die Empfehlung bis zum Ende des Jahres 2018 unter Vorbehalt folgender Punkte umzusetzen:

Die EZB möchte klarstellen, dass der Rechtsrahmen für die Zusammenstellung von JSTs geschaffen wurde. In Artikel 4 der Rahmenverordnung wurde bereits ein System für die Ernennung von Personal für die JSTs geschaffen, dem gemäß sich die EZB und die NCAs untereinander abstimmen und die EZB von den NCAs Modifizierungen ihrer Ernennungen verlangen kann. Diesbezüglich sollten Maßnahmen entwickelt werden, die geeignet sind, die Bestimmungen aus Artikel 4 vollständig umzusetzen, und die diese Bestimmungen nicht abschwächen. Die EZB stimmt der Empfehlung daher im Wesentlichen zu, ist jedoch der Auffassung, dass der Aspekt der Zusammenarbeit hervorgehoben werden sollte. Seit der Einrichtung des SSM haben sich die EZB/der SSM und die NCAs/NZB gemeinsam um den Aufbau und das Funktionieren der JSTs bemüht. Die EZB ist auf die Fähigkeit der NCAs/NZB zur Bereitstellung von Personal mit der entsprechenden Fachkompetenz und Erfahrung sowie ergänzenden Fähigkeiten für das Anforderungsprofil der JSTs angewiesen.

Des Weiteren sollte betont werden, dass weder die NCAs noch die EZB in der gegenwärtigen Situation über überschüssiges Personal verfügen und die Mitarbeiterin oder den Mitarbeiter mit den idealen Voraussetzungen für ein bestimmtes JST auswählen könnten. Daher wäre es nach Ansicht der EZB auch zweckmäßig, ein aktives Einzelfallmanagement umzusetzen, das den Bedarf an Weiterentwicklungen oder Personalanpassungen erkennt. Dieser Ansatz wird durch die Einführung des SSM-Feedbackverfahrens auf Pilotbasis und die Weiterentwicklung des SSM-Schulungslehrplans unterstützt. Eine Stärkung dieser Instrumente steht darüber hinaus auch im Einklang mit dem Inhalt dieses Berichts und anderen Empfehlungen des Hofes.

Schließlich wurden zur Verbesserung der Methodik in Bezug auf die Größe und Zusammensetzung der JSTs auch Empfehlungen von der Abteilung für Aufsichtliche Qualitätssicherung ausgesprochen, wonach die Methodik mit dem Risikoprofil der Banken und dem aufsichtlichen Prüfungsprogramm (SEP) verknüpft werden sollte, um die Risikoprofile einzubeziehen und dadurch zu gewährleisten, dass in Abstimmung mit den NCAs ein jährlicher Prozess hinsichtlich der Personalzuweisung an die JSTs umgesetzt wird.

Empfehlung 8

Die EZB nimmt diese Empfehlung vorbehaltlich der Überwindung rechtlicher (betreffend die Vertraulichkeit) und technischer Hürden an. Sie wird daher zunächst eine Machbarkeitsstudie durchführen.

Die EZB ist der Auffassung, dass ein genaues Bild der Aufsichtsressourcen, quantitativ wie auch qualitativ, für den effizienten und wirksamen Einsatz solcher Ressourcen unverzichtbar ist. Gleichwohl sind die Versuche, eine solche Datenbank zu erstellen, bislang auf erhebliche rechtliche Hürden gestoßen, die daraus resultieren, dass die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigt werden müssen. Ausgehend von dieser Empfehlung wird die EZB weiterhin die Erstellung einer solchen Datenbank in Betracht ziehen, d. h., sie wird rechtliche und technische Machbarkeitsstudien durchführen.

Empfehlung 9

Die EZB nimmt diese Empfehlung an.

Empfehlung 10

Die EZB nimmt diese Empfehlung an.

Die EZB merkt an, dass das System nicht zu detailliert und durch Vorgaben in Bezug auf den Personalbedarf in jedem JST nicht übermäßig bürokratisch sein sollte. Vielmehr sollte das Personal effizient und mit Handlungsoptionen für das Management verwaltet werden.

Empfehlung 11

Die EZB nimmt diese Empfehlung an.

In Bezug auf die turnusmäßige Überprüfung des Cluster-Modells weist die EZB auf die derzeitige Umsetzung der regelmäßigen, halbjährlich stattfindenden Prüfung hin.

Empfehlung 12

Die EZB nimmt die Empfehlung an.

Das COI-Personal der EZB für Vor-Ort-Prüfungen wurde kontinuierlich aufgestockt, um die Zahl der EZB-Prüfungsleiter weiter zu erhöhen. Hierzu ist die aktive und uneingeschränkte Unterstützung durch die Kollegen der NCAs wesentlich. Des Weiteren entscheiden die JST-Koordinatoren – teilweise aufgrund von Vorschlägen der Abteilung für Zentrale Vor-Ort-Prüfungen (COI) –, welche Prüfungen von der EZB durchgeführt werden sollen und welche nicht.

Dies vorausgeschickt, erlaubt es die gegenwärtige Personalsituation – auch aufgrund der Änderungen im bisherigen Ablauf bei der Beauftragung von Prüfungen und der sich zuspitzenden Lage in einigen Ländern – der EZB tatsächlich nicht, an allen Prüfungen teilzunehmen, die sie leiten sollte: regelmäßige Vor-Ort-Prüfungen, thematische Prüfungen, Notfälle, ... Obwohl einige Maßnahmen zur weiteren Optimierung noch nicht abgeschlossen sind – etwa bezüglich der Förderung und Instrumente der gemischten Teams, ... –, wäre zur vollständigen Abdeckung des Bedarfs zusätzliches Personal für die Vor-Ort-Prüfungen erforderlich.

Empfehlung 13

Die EZB nimmt die Empfehlung an.

In Bezug auf den Teil der Empfehlung, der sich auf das IT-System bezieht, möchte die EZB darauf hinweisen, dass die bevorstehenden Releases von IMAS 2.0 die erwähnten Probleme teilweise beheben werden. Die Feststellungen im Hinblick auf die Qualifikationen und Kompetenzen der NCA-Prüfer sollten mit der Umsetzung des SSM-Schulungslehrplans ausreichend berücksichtigt werden.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	29.6.2015
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	28.6.2016
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	18.10.2016
Eingang der offiziellen Antworten der Europäischen Zentralbank in allen Sprachfassungen	19.10.2016

Im Jahr 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU, die Banken des Euro-Währungsgebiets einem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) zu unterstellen. Eine zentrale Rolle bei diesem Mechanismus sollte der EZB zukommen, doch auch die nationalen zuständigen Behörden sollten zahlreiche Funktionen ausüben. In diesem Bericht wird untersucht, wie die EZB den SSM eingerichtet und ihre Arbeit organisiert hat, und welchen Schwierigkeiten sie sich gegenübergestellt sieht. Der Hof stellte fest, dass relativ schnell eine komplexe Aufsichtsstruktur errichtet wurde. Eben diese Komplexität des neuen Systems stellt jedoch vor allem deshalb eine Herausforderung dar, weil der neue Mechanismus allzu sehr von den Ressourcen der nationalen Aufsichtsbehörden abhängt. Mithin hat die EZB, obwohl sie die Gesamtverantwortung trägt, keine ausreichende Kontrolle über einige wichtige Aspekte der Bankenaufsicht. Allerdings stellte die EZB dem Hof nicht genügend Informationen bereit, um ihm eine umfassende Beurteilung zu ermöglichen, ob sie den SSM im Hinblick auf Governance, externe aufsichtsrechtliche Aktivitäten und Vor-Ort-Prüfungen effizient verwaltet.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen