



Algemene Rekenkamer

Bundesrechnungshof

**Bericht der Task Force zur Europäischen
Bankenunion an den Kontaktausschuss der
Obersten Rechnungskontrollbehörden der
Europäischen Union und des Europäischen
Rechnungshofs**

*über die Überwachung der kleinen und mittleren
(„weniger bedeutenden“) Institute in der Europäischen
Union nach Einführung des Einheitlichen
Aufsichtsmechanismus*



ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ



R
H

Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.



Inhaltsübersicht

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	9
2	Regulatorischer Rahmen	15
3	Grundlagen der Aufsichtstätigkeit	19
	3.1 Organisation	19
	3.1.1 Zuständigkeiten und Aufgaben der Aufsichtsbehörden	19
	3.1.2 Finanzierung der Aufsichtsbehörden	23
	3.1.3 Mittelansatz bei den zuständigen nationalen Behörden	25
	3.1.4 Mittelzuweisung in den zuständigen nationalen Behörden	27
	3.1.5 Überwachung der Aufsichtsbehörden	27
	3.1.6 Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle	29
	3.2 Aufsichtsverfahren bei weniger bedeutenden Instituten	31
4	Aufsichtspraxis bei weniger bedeutenden Instituten	32
	4.1 Risikoanalyse	32
	4.2 Bankaufsichtlicher Überprüfungs- und Evaluierungsprozess (SREP)	35
	4.3 Maßnahmen und Nachverfolgung	40
5	Prüfungslücken	42
	5.1 Überwachung bedeutender Institute	42
	5.2 Überwachung weniger bedeutender Institute	46
	5.2.1 Überwachung weniger bedeutender Institute in Ländern mit Prüfungsmandat	46
	5.2.2 Überwachung weniger bedeutender Institute in Mitgliedstaaten ohne Prüfungsmandat	50
6	Fazit	53
	Anhang 1	
	Anhang 2	

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CBC	Zentralbank von Zypern
CRD	Eigenkapitalrichtlinie
CRR	Eigenkapitalverordnung
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BBk	Deutsche Bundesbank
DNB	Niederländische Zentralbank
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EZB	Europäische Zentralbank
EDIS	Europäisches Einlagensicherungssystem
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
EU	Europäische Union
FIN-FSA	Finnische Bankenaufsicht
FMA	Finanzmarktaufsicht (Österreich)
FMABG	Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz
FSAP	Financial Sector Assessment Programme
ICAAP	Verfahren zur Beurteilung der Angemessenheit des Eigenkapitals (Internal Capital Adequacy Assessment Process)
IFRS	Internationale Normen für die Finanzberichterstattung
ILAAP	Verfahren zur Beurteilung der Angemessenheit der Liquiditätsausstattung
IMAS	Informationsmanagementsystem
LSI	Weniger bedeutende Institute
MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement
OeNB	Österreichische Nationalbank
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
RAS	Risikobewertungssystem
SREP	Bankaufsichtlicher Überprüfungs- und Evaluierungsprozess

SRM	Einheitlicher Abwicklungsmechanismus
SSM	Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

0 Zusammenfassung

0.1 Ausgangslage

Ab dem Jahr 2008 war Europa Schauplatz einer Finanzkrise und anschließend einer Schuldenkrise. Zahlreiche Staaten mussten betroffene Finanzinstitute mit Staatsgeldern in dreistelliger Milliardenhöhe stützen. Als Reaktion hierauf führten die Länder der Eurozone die Europäische Bankenunion sowie den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ein. Im Rahmen dieses Aufsichtsmechanismus zeichnet die Europäische Zentralbank (EZB) unmittelbar verantwortlich für die Überwachung „bedeutender Institute“. Bei „weniger bedeutenden Instituten“ fungiert die jeweilige zuständige nationale Behörde als unmittelbare Aufsichtsbehörde, jedoch immer nach Maßgabe der EZB.

0.2 Prüfung der Bankenaufsicht unter dem SSM (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus)

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) von Österreich, Zypern, Finnland, Deutschland und den Niederlanden untersuchten in einer parallelen Prüfung die Bankenaufsicht auf nationaler Ebene mit folgenden Prüfungszielen:

- 1) Einblick in die Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich Aufbau und Ablauf der Überwachung weniger bedeutender Institute,
- 2) Nachweis möglicher Prüfungslücken, die sich infolge der Einführung des SSM ergeben haben.

0.3 Prüfungsfeststellung 1: Unterschiede bei der nationalstaatlichen Umsetzung, Ausgestaltung und Durchführung der Bankenaufsicht

Der *bankenregulatorische Rahmen* in der EU ist komplex und wurde seit Beginn der Finanzkrise häufig geändert. Unterschiede wurden bei der Umsetzung von EU-Regelungen in nationales Recht festgestellt. So werden auch unterschiedliche nationale Bestimmungen und Vorschriften unter dem Dach des SSM angewendet.

Außerdem wurden Unterschiede bei der *institutionellen Ausgestaltung der Bankenaufsicht* festgestellt:

- Häufig liegt die Bankenaufsicht in der Zuständigkeit der nationalen Zentralbanken; in einigen Ländern wurden allerdings eigene Institutionen für

diese Funktion eingerichtet oder die Zuständigkeit zwischen Zentralbank und einer zuständigen nationalen Behörde aufgeteilt.

- Die Kosten für die Überwachung werden den überwachten Instituten in unterschiedlichem Umfang in Rechnung gestellt.
- Häufig spielt das Finanzministerium eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Aufsicht führenden Stelle, während in zwei Ländern das Parlament sowie Vertreter der überwachten Institute an der Wahrnehmung dieser Funktion beteiligt sind.

Darüber hinaus wurden wesentliche Unterschiede bei der *Ausübung der Aufsichtsfunktion* in folgenden Punkten festgestellt:

- Die Methodik zur Einstufung der Systemrelevanz von Finanzinstituten sowie zu deren Risikobewertung wurde von der EZB vorgegeben oder es wurden eigene nationale Ansätze gewählt.
- Die Umsetzung des bankaufsichtlichen Überprüfungs- und Evaluierungsprozesses (SREP) bei weniger bedeutenden Instituten ist unterschiedlich.
- Die inhaltliche Schwerpunktsetzung beim SREP lag entweder auf der Analyse der Eigenkapital- und Liquiditätsrisiken, einschließlich der Nachhaltigkeit der Finanzierung, oder auf der Analyse des Geschäftsmodells bzw. der Beurteilung von Governance und Risikomanagement.
- Die zuständige nationale Behörde sieht entweder quantitative Kapitalmaßnahmen (Aufschläge auf die gesetzlichen Mindestvorgaben) oder vorrangig qualitative Maßnahmen vor.

Wesentliche Prüfungsfeststellungen

- Die Umsetzung der Bankenregulierung sowie die Konzeption und Durchführung der Bankenaufsicht sind in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich. Im Rahmen des SSM ist das einheitliche Regelwerk einzuhalten. Dennoch können Gestaltung und Durchführung der Aufsicht auf die jeweiligen nationalen Gegebenheiten und nationalen Vorschriften zugeschnitten werden.
- Künftige Anstrengungen der zuständigen nationalen Behörden und der EZB sind erforderlich, um eine Ausgewogenheit zwischen Harmonisierung, Verhältnismäßigkeit und Flexibilität der Bankenaufsicht herzustellen vor dem Hintergrund nationaler Besonderheiten. Wir legen der EU-Kommission und den nationalen Entscheidungsträgern nahe, die Entwicklung der Aufsichtspraxis in den Mitgliedstaaten genau zu verfolgen.

0.4 Prüfungsfeststellung 2: Zunehmende Prüfungslücken

Das *Prüfungsmandat des Europäischen Rechnungshofs (EuRH)* hinsichtlich der Aufsichtsfunktion durch die EZB erstreckt sich nur auf die Effizienz der Verwaltung der EZB. Die Eurogruppe argumentierte bei einer Erörterung dieses Themas im Dezember 2015, dass sich diese enge Auslegung aus Primärrecht ergibt, weniger aus der SSM-Verordnung. Die Folgen hiervon sollten jedoch untersucht werden, da diese ursächlich sind für Unterschiede in der Prüfungstiefe zwischen europäischer Ebene und einigen Mitgliedstaaten. In seinem Sonderbericht vom November 2016 bestätigt der EuRH, dass der Verlust von Prüfungsrechten einiger nationaler Rechnungshöfe nach Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus nicht durch die Prüfungsrechte des EuRH aufgewogen wird.

Die Überprüfung der von der EZB wahrgenommenen Aufsichtsfunktion durch die Kommission ergab, dass die Prüfungsrechte des EuRH hinter denen bestimmter nationaler Rechnungshöfe bei nationalen Bankenaufsichtsorganen zurückbleiben.¹ Die Kommission fordert daher EuRH und EZB auf, die Verfahren des Informationsaustauschs und insbesondere den umfassenden Zugang zu sämtlichen aufsichtsbezogenen Unterlagen, die der EuRH für seine Prüfungstätigkeit benötigt, in einer interinstitutionellen Vereinbarung zu regeln.

Der Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung kann ein erster Schritt zur verbesserten Rechenschaftslegung der EZB über ihre Aufsichtsfunktion sein. Letztlich wird jedoch eine Klärung des Prüfungsmandats des EuRH – und damit der Zugriffsrechte gegenüber der EZB – erforderlich sein. Nach Ansicht des EuRH liegt die Auslegungshoheit hinsichtlich seines Prüfungsmandats bei ihm selbst. Dabei sollte eine Klärung des Prüfungsmandats unseres Erachtens nach u. a. ergeben, dass Artikel 27.2 des ESZB-Statuts auf die Unabhängigkeit der Geldpolitik abstellt. Die andere EZB-Funktion – die Bankenaufsicht – ist hingegen einer strengeren Kontrolle zu unterstellen; hier sind höhere Maßstäbe anzulegen als bei der Geldpolitik. Dies könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass dem EuRH Prüfungsrechte hinsichtlich der Aufsicht über bedeutende Institute eingeräumt werden, die mit denen mehrerer europäischer Staaten wie

¹ Am 11. Oktober 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre erste Überprüfung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates.

Deutschland oder der Niederlande vor Einführung des SSM vergleichbar sind. Das Prüfungsmandat des EuRH sollte durch Änderung des Sekundärrechts (SSM-Verordnung) – und ggf. Primärrechts – eindeutig festgelegt werden, um mehr Rechtssicherheit und eine nachhaltige Lösung zu schaffen. Die parallele Prüfung ergab auch, dass sich *der Zugang zu prüfungsrelevanten Unterlagen für Oberste Rechnungskontrollbehörden mit dem Recht zur Prüfung der Aufsicht über weniger bedeutende Institute zunehmend schwierig gestaltet*. Immer öfter unterliegen Unterlagen zu weniger bedeutenden Instituten den Normen und Regelungen der EZB. Das heißt, den Finanzkontrollorganen wird der Zugang zu prüfungsrelevanten Daten der EZB verweigert. Diese neue Prüfungslücke wird umso gewichtiger, da die EZB in den kommenden Jahren neue auf Harmonisierung abstellende Vorgaben und methodische Hinweise zur Überwachung weniger bedeutender Institute herausgibt.

Zehn ORKB der Eurozone haben *kein oder nur ein beschränktes Prüfungsmandat hinsichtlich der Überwachung weniger bedeutender Institute* bzw. sehen sich in der Ausübung ihres Prüfungsrechts eingeschränkt. Folglich unterliegt die Überwachung weniger bedeutender Institute in diesen Mitgliedstaaten größtenteils nicht mehr der externen Finanzkontrolle.

Wesentliche Prüfungsempfehlungen

- EuRH und EZB sollten in einem ersten Schritt eine interinstitutionelle Vereinbarung schließen, in der die Modalitäten ihres Informationsaustauschs festgelegt werden. Letztlich ist es jedoch notwendig, das Prüfungsmandat des EuRH in Bezug auf die Bankenaufsicht bedeutender Institute zu klären, da sich dies unmittelbar auf die Unterlagen auswirkt, die die EZB dem EuRH zugänglich machen kann. Diese Klärung sollte sowohl im Sekundärrecht als auch gegebenenfalls im Primärrecht verankert werden, um mehr Rechtssicherheit und eine nachhaltige Lösung zu schaffen.
- Die zuständigen nationalen Behörden sollten die Weitergabe von Informationen zur Überwachung weniger bedeutender Institute an ihren jeweiligen Rechnungshof gemäß Art. 59 Abs. 2 der Eigenkapitalrichtlinie vorsehen (siehe Anhang 2).
- Nationale Regierungen und Parlamente in der EU sollten prüfen, inwieweit der jeweilige Rechnungshof rechtlich und faktisch das Mandat zur Prüfung der Bankenaufsicht besitzt. Soweit erforderlich und machbar, sollten sie eine Erweiterung des Prüfungsmandats im Sinne von Art. 59 Abs. 2 der Eigenkapitalrichtlinie anstreben.

1 Einleitung

Hintergrund

Nach dem Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 wurden die Aufsichtsfunktion des Finanzsektors auf den Prüfstand gestellt und eine Reihe von Mängeln festgestellt. Daraufhin beschloss der Europäische Rat im Jahr 2012 die Einrichtung der Europäischen Bankenunion mit ihren drei Säulen:

1. Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (SSM, in Kraft seit 2014) – dieser soll durch die Harmonisierung der Vorschriften und Aufsichtsfunktion eine zuverlässige Überwachung von Finanzinstituten sicherstellen.
2. Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM, in Kraft seit 2016) – zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Abwicklung von Krisenbanken und Minimierung der Auswirkungen auf Steuerzahler und Realwirtschaft.
3. Europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS, geplant im Jahr 2015, nicht umgesetzt²) – dieses soll nationale Einlagensicherungssysteme ersetzen und im Krisenfall den Zusammenbruch einer Bank infolge eines gehäuften Abzugs von Bankeinlagen verhindern.

Seit Inkrafttreten des SSM ist in der Eurozone sowie weiteren Staaten, die sich dem SSM angeschlossen haben ausschließlich die EZB zuständig für die Überwachung systemrelevanter Institute.³ Der SSM sieht eine gemeinsame Bankenaufsicht durch zuständige nationale Behörden und die EZB vor. Diese überwachen insgesamt rund 130 systemrelevante Institute⁴, die ca. 80 % des Bankvermögens in der EU halten.

² Inzwischen wurden in allen EU-Mitgliedstaaten nationale Einlagensicherungssysteme eingerichtet, die eine gesetzliche Einlagensicherung in Höhe von 100.000 Euro garantieren.

³ Bis jetzt ist kein EU-Mitgliedstaat außerhalb der Eurozone dem SSM beigetreten.

⁴ Auf der Grundlage der SSM-Verordnung gilt ein Kreditinstitut, eine Finanzholdinggesellschaft oder eine gemischte Finanzholdinggesellschaft nicht als weniger bedeutend, wenn eine der folgende Bedingungen erfüllt ist: i) der Gesamtwert der Aktiva übersteigt 30 Mrd. Euro, ii) das Verhältnis der gesamten Aktiva zum BIP des beteiligten Mitgliedstaats des Instituts übersteigt 20 %, es sei denn, der Gesamtwert der Aktiva liegt unter 5 Mrd. Euro, iii) nach der Anzeige der zuständigen nationalen Behörde, dass sie ein solches Institut als bedeutend für die betreffende Volkswirtschaft betrachtet, fasst die EZB nach einer umfassenden Bewertung, einschließlich einer Bilanzbewertung, des betreffenden Instituts ihrerseits einen Beschluss, der diese Bedeutung bestätigt. Die Kriterien für die Bedeutung werden von der EZB festgelegt. Siehe

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>

Kleine und mittlere Banken („weniger bedeutende Institute“) stehen unter der unmittelbaren Aufsicht der zuständigen nationalen Behörden, sofern diese nicht von der EZB ausgeübt wird. Die EZB bleibt jedoch letztverantwortliche Aufsichtsstelle und zuständig für die Einheitlichkeit aufsichtsrechtlicher Vorgaben.

Infolge der Einführung des SSM änderte sich auch die Prüfungszuständigkeit für die Bankenaufsicht:

- Die Prüfungszuständigkeit für die von der EZB unmittelbar wahrgenommene Bankenaufsicht – d. h. bei systemrelevanten Banken – liegt nicht mehr bei den nationalen Rechnungshöfen, sondern beim EuRH.
- Die Prüfungszuständigkeit für die Aufsichtsfunktion der nationalen Aufsichtsbehörden hinsichtlich weniger bedeutender Institute verbleibt bei den nationalen Rechnungshöfen.

Diese Änderung hat zur Folge, dass die Rechnungshöfe der Eurozone, die zuvor ein Prüfungsmandat hinsichtlich der Aufsicht sämtlicher Banken hatten, dieses nun für bedeutende Institute nicht mehr ausüben können. Eine Umfrage⁵ ergab, dass dies bei mindestens acht Rechnungshöfen der Fall ist.⁶ Da das jetzige Prüfungsmandat des EuRH hinter dem einiger nationaler Rechnungshöfe zurückbleibt, kamen Bedenken wegen einer möglichen Prüfungslücke in der Bankenaufsicht auf.

Als sich die Eurogruppe dieser Frage im Dezember 2015 annahm, machte sie deutlich, dass durch die Einführung des SSM keine Prüfungslücke entstanden sei, es lediglich Unterschiede in der Ausgestaltung der Prüfungsbefugnisse zwischen der europäischen Ebene und einigen nationalen Rechnungshöfen gebe. Die Eurogruppe hat der Europäischen Kommission nahegelegt, bei der Überarbeitung der SSM-Verordnung insbesondere auf solche Unterschiede zu achten.

Angesichts der Tatsache, dass die EZB bei weniger bedeutenden Instituten die höchste Aufsicht führende Stelle ist, kamen darüber hinaus Fragen auf hinsicht-

⁵ Der EuRH führte 2015 unter den Rechnungshöfen eine Befragung zum Prüfungsmandat in Bezug auf den SSM durch.

⁶ Deutschland, Irland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Spanien und Zypern.

lich der Folgen der SSM-Einführung für die Unabhängigkeit der nationalen Rechnungshöfe bei ihrer Prüfung der von den zuständigen nationalen Behörden wahrgenommenen Aufsichtsfunktion. Aus diesem Grund hat der Kontaktausschuss (ein autonomes, unabhängiges und nicht politisches Gremium der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU und des EuRH) beschlossen, die Prüfung der Bankenaufsicht zu einem Schwerpunktthema zu machen.

Mandat für eine parallele Prüfung durch den Kontaktausschuss

Im Juni 2015 verabschiedete der Kontaktausschuss eine Erklärung zur Sicherstellung einer vollständig prüfbaren, rechenschaftspflichtigen und wirksamen Bankenaufsicht nach Einführung des SSM.⁷ Außerdem setzte er eine Task Force zur Bankenunion aus Vertretern mehrerer ORKB ein, die mit der Planung und Durchführung einer parallelen Prüfung im Bereich der Aufsicht über einzelne weniger bedeutende Institute in ausgewählten EU-Staaten beauftragt wurde.

Prüfungsziele der parallelen Prüfung

Das erste Ziel war es, einen Überblick über die aktuelle Situation zu gewinnen sowie mögliche Unterschiede nach Einführung des SSM zwischen den verschiedenen aufsichtsrechtlichen Regelwerken, Abläufen und Herangehensweisen auf nationaler Ebene aufzuzeigen.

Das zweite Ziel war der Nachweis möglicher Prüfungslücken infolge der Einführung des SSM, insbesondere von Problemen bei der Prüfung der Aufsicht über weniger bedeutende Institute durch die nationalen Rechnungshöfe.

Prüfungsansatz, Prüfungsfragen und Prüfungsumfang

Die beteiligten Rechnungshöfe (Deutschland, Finnland, die Niederlande, Österreich und Zypern) führten die Prüfungen auf Grundlage des gemeinsam erarbeiteten Prüfungsplans durch und erstellten jeweils einen Länderbericht. Hieraus wurde dann der Gesamtbericht verfasst. Bei allen Länderberichten wurde ein

⁷ http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2015/CC_SSM_statement_DE.pdf

kontradiktorisches Verfahren durchgeführt. Der Abschlussbericht wurde von den beteiligten Rechnungshöfen angenommen und vom Kontaktausschuss beschlossen.

Folgende Fragen standen im Mittelpunkt der Prüfung:

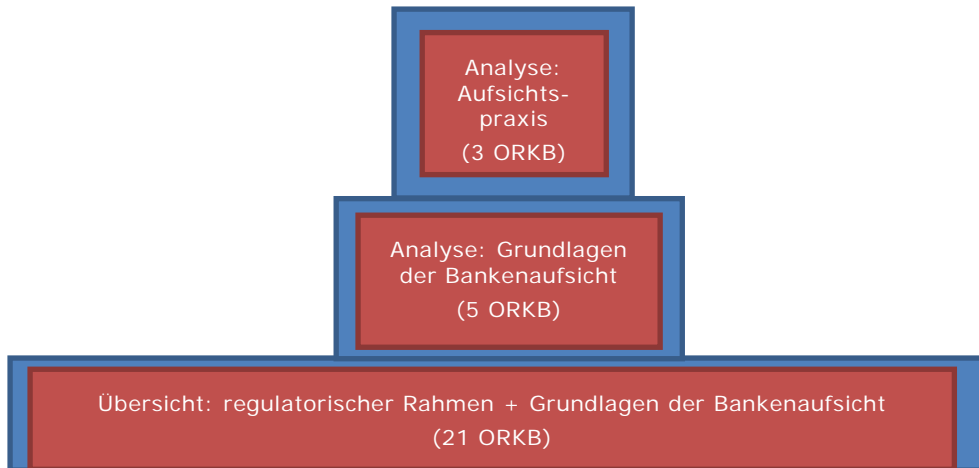
1. *Regulatorischer Rahmen*: Welche Änderungen wurden infolge der Einführung des SSM an den geltenden (europäischen und) nationalen Regelwerken vorgenommen?
2. *Grundlagen der Bankenaufsicht bei weniger bedeutenden Instituten*: Welche Herangehensweise hat die zuständige nationale Behörde hier nach Einführung des SSM?
3. *Aufsichtspraxis bei weniger bedeutenden Instituten*: Wie sieht die Umsetzung aufsichtsrechtlicher Vorgaben in der Praxis aus?

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Prüfungsmandate (s. Anhang 1) konnten nicht alle beteiligten Rechnungshöfe die drei Fragen prüfen.

Die Rechnungshöfe von Deutschland, den Niederlanden und Zypern untersuchten alle drei Prüfungsfragen. Österreich und Finnland befassten sich mit den ersten beiden Fragestellungen. Darüber hinaus lieferten 16 weitere Rechnungshöfe Daten zum nationalen Bankensektor sowie Übersichten zu Änderungen im Regelwerk und der Ausgestaltung der Bankenaufsicht auf nationaler Ebene.⁸

⁸ 16 Rechnungshöfe (Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Ungarn und das Vereinigte Königreich) haben Daten zum nationalen Bankensektor sowie Übersichten zu Änderungen im Regelwerk und der Ausgestaltung der Bankenaufsicht in ihren Ländern zur Verfügung gestellt.

Abbildung 1.1: Prüfungsablauf und beteiligte Rechnungshöfe



Schwerpunkt des vorliegenden Berichts ist die Prüfung der Aufsicht über weniger bedeutende Institute. Durch die staatliche Aufsicht soll die Sicherheit und Solidität des nationalen Bankensystems sichergestellt werden. Die zuständigen nationalen Stellen überwachen die Banken, damit diese den geltenden Bestimmungen entsprechen und sich keinen übermäßigen Risiken aussetzen.⁹

Prüfungsmethodik

Die beteiligten Rechnungshöfe führten die parallele Prüfung jeweils auf Grundlage ihrer nationalen Prüfungspraxis durch. Dies bedeutete auch, dass sich die jeweiligen Prüfungen über unterschiedliche Zeiträume erstreckten, wobei Deutschland und Österreich ihre Prüfungen eher abschlossen als Finnland, die Niederlande und Zypern. In allen Ländern erfolgten Tischprüfungen, Informationsaustausch per E-Mail sowie Treffen und Gespräche mit Vertretern der Aufsichtsstelle bzw., im Fall von Deutschland und Österreich, mehrerer Stellen. In den Niederlanden und Österreich wurde auch das Finanzministerium mit einbezogen.

Um eine gründliche Prüfung der Bankenaufsicht zu ermöglichen, erhielten die Rechnungshöfe von Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Zypern auf Anfrage Zugang zu aufsichtsrelevanten Unterlagen ausgewählter Institute.

⁹ Definition nach Mishkin, F.S. (2001): *Prudential Supervision: Why Is It Important and What Are the Issues?* In: *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, von Frederic S. Mishkin, Hrsg. University of Chicago Press.

Darüber hinaus wurde dem niederländischen Rechnungshof auf Anfrage die Teilnahme am Jahrestreffen der niederländischen Aufsichtsbehörde gestattet, bei dem Entscheidungen zum SREP für weniger bedeutende Institute getroffen wurden.

Prüfungseinschränkungen

Der finnische Rechnungshof verfügte über kein Mandat zur Prüfung der Bankenaufsicht. Während die anderen vier Rechnungshöfe auf nationaler Ebene zwar umfassende Prüfungsrechte hatten, mussten auch diese bestimmte, zum Teil erhebliche, Einschränkungen hinnehmen. Grund hierfür war meistens das Verhältnis zwischen nationaler Aufsicht und EZB (siehe dazu auch Kapitel 5).

Erhobene vertrauliche bzw. geheime Daten

Die Rechnungshöfe, die die dritte Fragestellung untersuchten (*Aufsichtspraxis bei weniger bedeutenden Instituten*), erhielten Zugang zu sensiblen bzw. vertraulichen Daten. Hierbei unterlagen die Prüfer denselben Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten, wie sie für die geprüfte Stelle (die zuständige nationale Behörde) gelten. Je nach Vertraulichkeitsgrad wurden entsprechende Maßnahmen zum Schutz der betreffenden Unterlagen vor unbefugter Offenlegung und Weitergabe ergriffen.

Die Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten gelten für alle Mitglieder der Task Force. Daher werden im abschließenden Bericht die jeweiligen Ergebnisse auf Länderebene zusammengetragen und miteinander verglichen, geheime bzw. vertrauliche Daten hingegen nicht offengelegt.

2 Regulatorischer Rahmen

In diesem Kapitel werden die Folgen der SSM-Einführung für das nationale bankaufsichtliche Regelwerk in den Mitgliedstaaten, die an der parallelen Prüfung beteiligt waren, behandelt. Dabei sind vor allem zwei Feststellungen hervorzuheben:

- Seit Ausbruch der Finanzkrise erforderten einige Änderungen des EU-Rechts Anpassungen der nationalen Bankengesetzgebung. Die Gesetzesänderungen im Einzelnen nachzuverfolgen, ist auch für Fachleute eine Herausforderung.
- Bereits vor Einführung des SSM war der für Banken geltende Rechtsrahmen aus nationalen, europäischen und internationalen Vorgaben und Vorschriften sehr komplex. Mit Einführung des SSM wurden bestimmte Befugnisse auf die EZB übertragen, was weitere Anpassungen des ohnehin bereits komplexen Regelwerks erforderlich machte.

Häufige Änderung des Rechtsrahmens seit Ausbruch der Finanzkrise

Seit Ausbruch der Finanz- und Staatsschuldenkrise in 2007/2008 unterlag die Bankengesetzgebung zahlreichen Änderungen:

- | | |
|------|--|
| 2009 | Basel II – Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht |
| 2011 | Europäisches System für die Finanzaufsicht (ESFS) – Schaffung von drei europäischen Aufsichtsbehörden: <ul style="list-style-type: none"> • Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) • Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) • Europäische Aufsichtsbehörde für Wertpapiere und Märkte (ESMA) |
| 2014 | Basel III, Kapitaladäquanzverordnung (CRR) und Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV) – u. a. höhere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für die Kreditwirtschaft |
| 2014 | SSM – Übertragung der Aufsichtszuständigkeit für bedeutende (und indirekt für weniger bedeutende) Institute auf die EZB |

2015 SRM – Einheitlicher Mechanismus für die Abwicklung ausfallender oder wahrscheinlich ausfallender Banken

Diese Änderungen machten zahlreiche Anpassungen geltender sowie die Einführung neuer nationaler Vorschriften und Bestimmungen notwendig. Zwischen Herbst 2008 und Sommer 2017 wurde das deutsche Kreditwesengesetz 73 Mal geändert. Darüber hinaus traten im Jahr 2018 mindestens vier weitere Änderungen in Kraft. Das österreichische Kreditwesengesetz wurde in diesem Zeitraum 38 Mal geändert, das niederländische Finanzaufsichtsgesetz seit dessen Inkrafttreten im Januar 2007 bis zu dessen Überarbeitung (November 2016) rund 75 Mal. Die Änderungen in rascher Abfolge machen es schwierig – sogar für Fachleute – stets auf dem aktuellen Stand zu bleiben. Insbesondere bei den kleineren der weniger bedeutenden Institute fallen zur Einhaltung sämtlicher Vorschriften und Bestimmungen im Verhältnis hohe Verwaltungskosten an.

Nationaler Rechtsrahmen vor Einführung des SSM

Vor Einführung des SSM waren die rechtlichen Rahmenbedingungen für Banken bereits komplex. Grund hierfür war zum Teil, dass die geltenden Vorschriften aus unterschiedlichen Rechtsquellen stammten. Neben nationalen Quellen sind dies:

- EU-Verordnungen mit unmittelbarer Geltung für die Mitgliedstaaten (wie CRR)
- EU-Richtlinien, die eine Umsetzung in nationales Recht erfordern (wie CRD IV)
- Richtlinien der Europäischen Bankenaufsicht¹⁰
- unmittelbar geltende Fachnormen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, gestützt auf rund 100 Mandate innerhalb des CRR- und CRD IV-Pakets
- unverbindliche Empfehlungen des Finanzstabilitätsrats, des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (umgesetzt im CRD IV-Paket) und der EBA.

¹⁰ Die EZB und die zuständigen nationalen Behörden sind gehalten, die EBA-Richtlinien nach dem Grundsatz "einhalten oder erklären" zu berücksichtigen.

Während die europäischen und internationalen Rechtsquellen

grundsätzlich zwar zu einer Vereinheitlichung des Rechtsrahmens beitragen, führten ihre fehlende Rechtsverbindlichkeit und ihr Richtliniencharakter dazu, dass Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen blieben. So empfiehlt die Eigenkapitalrichtlinie nicht die Einführung der internationalen Rechnungslegungsnormen IFRS (International Financial Reporting Standards). Vielmehr ist in Artikel 87 Abs. 2 der Richtlinie lediglich von „geltenden Rechnungslegungsgrundsätzen“ die Rede – den Mitgliedstaaten bleibt damit, wie in vielen anderen EU-Regelungen auch, ein Wahlrecht. In einigen Ländern kommen die IFRS zur Anwendung, d. h. auch eine Bewertung von Vermögenswerten auf der Grundlage von Marktpreisen. In Deutschland wenden die meisten Banken allerdings das Handelsgesetzbuch an, das eine Bewertung zu Anschaffungskosten vorsieht.¹¹ Ein weiteres Beispiel ist die Umsetzung von Artikel 104 CRD IV, die in Finnland anders umgesetzt wurde als in anderen Mitgliedstaaten.

Fallstudie: Umsetzung von Art. 104 CRD IV in Finnland

Laut Art. 104 CRD sind Bankenaufsichtsstellen befugt, im Falle von Verstößen gegen die CRD oder CRR oder möglichen Verstößen innerhalb der nächsten 12 Monate entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Befugnisse reichen von zusätzlicher oder vermehrter Berichterstattung bis zu einer Einschränkung oder Begrenzung der Bankgeschäfte.

Die Umsetzung der CRD IV in nationales Recht führte zu unterschiedlichen Befugnissen der nationalen Aufsichtsbehörden. In Finnland z. B. stellt die Umsetzung von Art. 104 CRD nicht sicher, dass die zuständige finnische Behörde (FIN-FSA) überhaupt Aufsichtsmaßnahmen bei weniger bedeutenden Instituten in den in der CRD vorgesehenen Fällen ausüben kann.

Nationaler Rechtsrahmen nach Einführung des SSM

Mit Einführung der Bankenunion im Jahr 2014 wurden weitere Vorschriften erlassen, insbesondere die SSM-Verordnung und die SSM-Rahmenverordnung der EZB. Hierdurch wurden aufsichtliche Funktionen und Zuständigkeiten auf die EZB übertragen. In der Folge wurde es in einigen Ländern erforderlich, den nationalen aufsichtsrechtlichen Rahmen in Bereichen zu ändern, in denen durch die SSM-Verordnung Funktionen von den zuständigen nationalen Stellen auf die EZB übertragen wurden. Zwei beispielhafte Aufgaben sind etwa die Vergabe und der Entzug von Banklizenzen sowie die Beurteilung des Erwerbs bzw. der Veräußerung von qualifizierten Beteiligungen durch Banken. Diese Aufgaben wurden für sämt-

¹¹ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ecb_guide_options_discretions.de.pdf

liche Institute auf die EZB übertragen, d. h. sowohl für weniger bedeutende als auch für systemrelevante Institute (einheitliches Verfahren). Nach Maßgabe der SSM-Verordnung richten die überwachten systemrelevanten Banken ihre Anfragen, Mitteilungen und Anträge unmittelbar an die EZB.

Trotz der Tatsache, dass die zwei oben erwähnten Verordnungen zu einer Übertragung von Aufsichtsfunktionen auf die europäische Ebene führten und somit die Grundlage für mehr Einheitlichkeit in der Bankenregulierung schufen, bleiben doch beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Grund hierfür ist u. a., dass nicht explizit auf die EZB übertragene Aufgaben weiterhin in der Zuständigkeit der nationalen Behörden verbleiben, so etwa der Verbraucherschutz oder die Bekämpfung von Geldwäsche.

3 Grundlagen der Aufsichtstätigkeit

3.1 Organisation

Dieses Kapitel beleuchtet die Grundlagen der Aufsichtstätigkeit und die verschiedenen Herangehensweisen in den einzelnen Ländern. Hierunter fallen der institutionelle Rahmen und organisatorische Aspekte wie beispielsweise Mittelausstattung für die Aufsichtstätigkeit, Mittelzuweisung in den zuständigen nationalen Behörden und Qualitätssicherung. Während sich die Prüfungen mit einer Reihe von Einzelaspekten befassen (z. B. interne Kontrollmechanismen), werden im Folgenden nur die übergreifenden Erkenntnisse aufgeführt.

In den meisten Ländern liegt die Bankenaufsicht bei der Zentralbank. In allen fünf Ländern werden die Kosten dafür (zumindest teilweise) auf alle betroffenen Institute umgelegt, was zu völlig unterschiedlichen Kosten pro Institut führt. Dies lässt sich in der Regel durch die innerhalb der EU ganz individuell gestaltete Bankenlandschaft erklären.

Bis Ende 2016 waren in der EU 6.600 Finanzinstitute zugelassen. Deren Vermögenswerte beliefen sich auf 43,2 Billionen Euro¹², dies entspricht etwa dem dreifachen nominalen Bruttoinlandsprodukt der EU.¹³ Insbesondere Deutschland hat – gefolgt mit etwas Abstand von Polen und Österreich – absolut gesehen eine hohe Anzahl an Banken.

3.1.1 Zuständigkeiten und Aufgaben der Aufsichtsbehörden

Die Umfrage sowie die parallele Prüfung zeigen, dass die Zuständigkeit für Bankenaufsicht in jedem Land anders geregelt ist (vgl. Tabelle 3.1).

¹² *European Banking Sector Facts & Figures 2016*, European Banking Federation, http://www.ebf.eu/facts_and_figures/ abgerufen am 27.07.17. Angaben vom 31.12.16.

¹³ EU BIP für 2016: 14.8 Trillionen Euro, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec0001&language=de>

Tabelle 3.1: Zuständigkeit für Bankenaufsicht

Zuständigkeit	Land
Bankenaufsicht durch die Zentralbank	12 (BG, CY, EL, HR, HU, IE, LT, NL, PT, RO, SI, UK)
Bankenaufsicht durch separate Stelle	6 (EE, FI, LV, MT, PL, SE)
Bankenaufsicht gemeinsam mit der Zentralbank	3 (A, DE, LU)

In 12 Ländern liegt die Bankenaufsicht in den Händen der jeweiligen Zentralbank. Organisatorisch erscheint dies schlüssig, da Zentralbanken laufend mit Banken in Verbindung stehen und folglich als Aufsichtsstelle geeignet erscheinen. In sechs Ländern wurde die Aufsichtsfunktion einer eigenen Behörde übertragen. In drei Ländern wird die Bankenaufsicht von zwei Stellen gemeinsam wahrgenommen. So sind in Deutschland und Österreich die Zentralbanken zuständig für örtliche Erhebungen, während eine andere Behörde die bankaufsichtlichen Entscheidungen trifft. Die Zuständigkeitsverteilung auf zwei Stellen lässt sich auf verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit und Rechenschaftslegung der Zentralbank zurückführen, d. h. auf den Grundgedanken, dass die eingriffsbefugte Stelle mit der Zentralbank nicht identisch sein darf: während die Zentralbank per Gesetz unabhängig ist, sollten bankaufsichtliche Entscheidungen einer demokratischen Rechenschaftspflicht unterliegen (vgl. Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2: Aufsichtsfunktionen in den einzelnen Ländern

	Österreich		Zypern	Finnland	Deutschland		Niederlande
Zuständige nationale Behörde	Österreichische Nationalbank (OeNB)	Finanzmarktaufsicht Österreich (FMA)	Zentralbank von Zypern (CBC)	Finnische Finanzaufsichtsbehörde (FIN-FSA)	Deutsche Bundesbank (BBk)	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)	Niederländische Zentralbank (DNB)
Bankenaufsicht	Örtliche Erhebungen	Entscheidungsbefugnis	Örtliche Erhebungen und Entscheidungsbefugnis	Örtliche Erhebungen und Entscheidungsbefugnis	Örtliche Erhebungen	Entscheidungsbefugnis	Örtliche Erhebungen und Entscheidungsbefugnis
Aufsicht über Versicherungen u. Pensionsfonds	nein	ja	nein ¹⁴	ja	nein	ja	ja
Wertpapieraufsicht	nein	ja	nein ¹⁵	ja	nein	ja	nein ¹⁶

In Tabelle 3.2 zeigt wie sich die überwachten Bereiche in den einzelnen Ländern unterscheiden. So ist die Aufsichtsbehörde in Zypern ausschließlich mit der Bankenaufsicht betraut. In den Niederlanden wird neben der Bankenaufsicht auch die Aufsicht über Versicherungen und Pensionskassen von der zuständigen Behörde wahrgenommen, wobei jedem Sektor eine eigene Stelle zugeordnet ist. Eine Allfinanzbehörde findet sich hingegen in Deutschland, Österreich und Finnland. Unter den an der parallelen Prüfung beteiligten Ländern findet sich Bankenaufsicht über Institute diverser Art und unterschiedlicher Anzahl.

Laut Tabelle 3.3 sind mehr als 30 % der Kreditinstitute (einschließlich Auslandsniederlassungen) im Euroraum in Deutschland und Österreich verortet. Viele von ihnen wurden ursprünglich als kommunale Selbsthilfeeinrichtungen (Sparkassen) oder genossenschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen (Volksbanken und Raiffeisenbanken) gegründet. In den Niederlanden, Finnland und Zypern gibt es hingegen absolut gesehen weniger Institute und überdurchschnittlich viele Niederlassungen ausländischer Banken. Im Grunde sind in allen fünf Ländern Nieder-

¹⁴ In Zypern ist das Versicherungsaufsichtsamt für die Versicherungsaufsicht zuständig; für die Pensionsfondsaufsicht ist die mit der Führung des Pensionskassenregisters beauftragte Stelle zuständig.

¹⁵ Zuständig ist die Börsenaufsichtsbehörde von Zypern.

¹⁶ Die niederländische Aufsichtsbehörde ist zuständig.

lassungen derselben ausländischen Banken zu finden. Dies kann die Aufgabenerfüllung der zuständigen nationalen Behörde erschweren: Ausländische Kreditinstitute agieren ggf. weltweit und unterhalten in zahlreichen Ländern Niederlassungen. Eine Auslandsniederlassung nutzt regelmäßig unternehmensinterne Dienstleistungen, wie z. B. Cash-Pooling (Liquiditätsbündelung), Risikomanagement oder IT-Service. Geraten einzelne Niederlassungen – oder die Muttergesellschaft – in Schieflage, wird ggf. ein Eingreifen durch mehrere zuständige nationale Behörden erforderlich. Der Eingriff in verschiedene rechtlich unabhängige Unternehmen eines Konzerns kann „systemrelevante“ Funktionen des Konzerns gefährden.¹⁷ Daher müssen die nationalen Aufsichtsbehörden stets die Gesamtfolgen ihres Eingreifens abschätzen.

Tabelle 3.3: Anzahl der Kreditinstitute und Auslandsniederlassungen

Anzahl der Kreditinstitute und Auslandsniederlassungen	Anzahl der Kreditinstitute		Anzahl der Auslandsniederlassungen	
	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2014	Jahr 2015
Österreich	677	648	30	30
Zypern	32	32	24	24
Finnland	262	248	30	32
Deutschland	1 698	1 666	105	108
Niederlande	177	161	39	42
EU	7 352	7 110	986	982

Quelle: EZB 2016, Report on Financial Structures, Anhang, Tabelle 5.

Wie aus der nachstehenden Tabelle 3.4 deutlich wird, halten deutsche und niederländische Institute mehr als 37 % der Vermögenswerte aller Banken im Euroraum. Die in Finnland von ausländischen Tochtergesellschaften und Niederlassungen gehaltenen Aktiva sind in etwa doppelt so hoch wie die inländischer Bankkonzerne.

¹⁷ <https://www.bundestag.de/blob/333188/2466b19bce1a95b29b00f6c8f63f5289/09---prof--hellwig-data.pdf>, S.3 ff.

Tabelle 3.4: Gesamtvermögen inländischer Bankengruppen und Auslandsniederlassungen

Gesamtvermögen inländischer Bankengruppen und Auslandsniederlassungen	Inländische Bankengruppen (Mrd. Euro)		Auslandsniederlassungen (Mrd. Euro)	
	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2014	Jahr 2015
Österreich	751	720	328	337
Zypern	49	59	27	14
Finnland	163	178	410	369
Deutschland	6 750	6 649	312	306
Niederlande	2 359	2 346	169	182
Euro-Währungsgebiet	24 265	24 067	3 831	3 677

Quelle: EZB 2016, Report on financial structures, Anhang, Tabelle 6.

3.1.2 Finanzierung der Aufsichtsbehörden

Die Finanzierung der zuständigen nationalen Behörden erfolgt entweder durch staatliche Finanzierung (z. B. aus dem Staatshaushalt), durch Eigenmittel¹⁸ oder eine Umlage der Aufsichtskosten (z. B. den beaufsichtigten Banken in Rechnung gestellte Gebühren¹⁹ oder Abgaben²⁰).

In Tabelle 3.5 wird veranschaulicht, dass der Anteil der Aufsichtskosten, der den Banken in Rechnung gestellt wird, im Vergleich zwischen den fünf untersuchten Ländern schwankt.

- In Finnland, den Niederlanden und Zypern werden die Kosten weitgehend durch Gebühren gedeckt.
- In Deutschland und Österreich erfolgt die Finanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bzw. der Finanzmarktaufsicht durch Umlagen. Die Zentralbanken finanzieren ihre Aufsichtsfunktion durch Eigenmittel.

¹⁸ Wenn es sich um Eigenmittel handelt, werden die Einnahmen der Aufsichtsbehörde aus bankfremden Tätigkeiten zur Deckung der Bankenaufsichtskosten verwendet. Man kann auch von Quersubventionierung sprechen.

¹⁹ Wenn es sich um Gebühren handelt, werden die Kosten einer Bank nach der Inanspruchnahme von Leistungen umgelegt. In Finnland wird die Aufsichtsgebühr z. B. entweder als festgelegte Gebühr, als anteilige Gebühr auf der Grundlage des letzten festgestellten Jahresabschlusses oder als Kombination von beiden erhoben.

http://www.finanssivalvonta.fi/en/About_us/Powers_funding/Funding/Supervision_fees/Pages/Default.aspx

²⁰ Falls es sich um Umlagen handelt, werden die Kosten einer Bank nicht nach Inanspruchnahme von Diensten umgelegt, sondern nach anderen Kriterien (z. B. nach der Bilanzsumme).

Tabelle 3.5: Wichtige Kennzahlen 2015 zur Bankenaufsicht

Wichtige Kennzahlen Institution	Mittelansatz (Mio. Euro)	Finanzierung durch Staats- haushalt	Finanzierung durch Gebühren (Mio. Euro)	Finanzierung durch Umlagen	Eigenmittel	Personal (VZÄ)
Österreich: OeNB	34.74 ²¹	0	0	8.00	26.74	154.10
Österreich: FMA	31.12 ²²	1.78	0.51	28.83	0	74.10
Zypern: CBC ²³	1.90	0	1.90	0	0	6.00
Finnland: FIN-FSA	25.90	0	23.10	0	2.80	121.00
Deutschland: BBk	114.50	0	13.20	0	101.30	1216.00
Deutschland: BaFin	71.70	0	1.00	76.40	0	488.00
Niederlande: DNB	144.00	0	144.00	0	0	603.00

Anmerkung: Die Zahlen in Spalte 2 (Mittelansatz) und Spalte 7 (Personal) können je nach Land verschiedene Elemente umfassen und deshalb nur unter Vorbehalt verglichen werden.

Quelle: Jeweilige zuständige nationale Behörde

Bei der Prüfung wurde für jede Aufsichtsbehörde grundsätzlich auf die verfügbaren Haushaltsmittel und Bediensteten (VZÄ²⁴) je Bank abgestellt. Die Zuordnung war jedoch nur eingeschränkt möglich, da aus den von den beteiligten Rechnungshöfen bereitgestellten Haushaltsdaten nicht immer zu erkennen war, was sie genau umfassen (z. B. Geldwäschebekämpfung, Regulierungsausgaben). Unter diesem Vorbehalt lässt sich aus Tabelle 3.6 eine teils erhebliche Abweichung dieser zwei Kennzahlen in den fünf Ländern ablesen. Den höchsten Mittelbedarf je Bank verzeichnet die Niederlande – ebenso den höchsten Personaleinsatz je Bank mit rund 3,7 VZÄ im Bereich Bankenaufsicht. Finnland und Österreich kommen hier nur auf rund 0,5 VZÄ. Dies erklärt sich u. a. dadurch, dass die zuständige nationale Behörde in den Niederlanden den

²¹ Die Angaben für Österreich umfassen die Gesamtkosten der Bankenaufsicht.

²² Die Angaben für Österreich umfassen die Gesamtkosten der Bankenaufsicht.

²³ Die CBC gab ihre Gesamtkosten der Bankenaufsicht nicht an, sondern nannte dem Rechnungshof nur die Daten für weniger bedeutende Institute. Sie ist der Ansicht, dass die Offenlegung der Aufsichtskosten für bedeutende Institute nur dann angezeigt wäre, wenn die Prüfung sich auf die operationelle Wirksamkeit von Aufsichtstätigkeit der EZB richten würde.

²⁴ VZÄ: Vollzeitäquivalent.

Hauptteil der Prüfungstätigkeit selbst übernimmt und die Niederlande zudem zahlreiche Großbanken und Auslandsniederlassungen beheimaten.

Tabelle 3.6: Wichtige Kennzahlen zur Bankenaufsicht (Stand 2015)

Wichtige Kennzahlen Institution	Mittelansatz (Tausend Euro)	Personal (VZÄ)	Anzahl Kredit- institute	Haushalt/Kredit- institut (Tausend Euro)	Personal/Kredit- institut (VZÄ)
Österreich ²⁵	65 860	228.2	648	102	0.4
Zypern ²⁶	1837	6.0	5	367	1.2
Finnland	25 900	121.0	248	104	0.5
Deutschland	186 200	1 704.0	1 666	112	1.0
Niederlande	144 000	603.0	161	894	3.7

Anmerkung: Die Zahlen in Spalte 2 (Mittelansatz) und Spalte 3 (Personal) können je nach Land verschiedene Elemente umfassen und deshalb nur unter Vorbehalt verglichen werden.

Quelle: Jeweilige zuständige nationale Behörde

3.1.3 Mittelansatz bei den zuständigen nationalen Behörden

Der Haushaltsplan einer zuständigen nationalen Stelle wird in der Regel vom Direktorium/Vorstand aufgestellt und intern vom Aufsichts- oder Verwaltungsrat genehmigt. Bisweilen erfolgt die Genehmigung auch von einer externen Stelle, etwa dem Finanzministerium oder dem Parlament (vgl. dazu nachstehende Tabelle 3.7).

²⁵ Die österreichischen Daten umfassen die dem Institut durch die Bankenaufsicht entstehenden Gesamtkosten.

²⁶ Die Daten für Zypern umfassen nur die Aufsicht der weniger bedeutenden Institute.

Tabelle 3.7: Haushaltsplanung

	Österreich		Zypern	Finnland	Deutschland		Niederlande
	FMA	OeNB	CBC	FIN-FSA	BaFin	Bundesbank	DNB
Haushaltsentwurf	Vorstand	Direktorium	Vorstand	Generaldirektor	Direktorium	Vorstand Bundesbank	Direktorium
Interne Genehmigung des HH	Aufsichtsrat	Generalrat	Vorstand		Verwaltungsrat	Vorstand Bundesbank	Aufsichtsrat
Externe Genehmigung des HH				Vorstand der finnischen Zentralbank			Finanzministerium und Ministerium für Arbeit und Soziales

In den Niederlanden wird der Haushalt vom Direktorium der Aufsichtsbehörde aufgestellt. Die Genehmigung erfolgt dann durch den Aufsichtsrat der Zentralbank sowie das Finanzministerium als externe Stelle (zudem durch das Ministerium für Arbeit und Soziales hinsichtlich der Überwachung von Pensionskassen). In seiner Analyse zum Finanzsektor (FSAP, 13.4.17) hat der Internationale Währungsfonds die Stärkung der operativen Unabhängigkeit der niederländischen Aufsichtsbehörde hinsichtlich Haushalt und Vergütung der Bediensteten empfohlen. Die finnische Zentralbank bestätigt den Haushalt der FIN-FSA, und das Parlament prüft jedes Jahr nachgängig die Haushaltsausführung. In Deutschland, Österreich und Zypern haben die nationalen Zentralbanken Haushaltsautonomie (vgl. dazu Abschnitt 3.1.5 und Tabelle 3.9).

3.1.4 Mittelzuweisung in den zuständigen nationalen Behörden

Die Mittel der zuständigen nationalen Behörden (Finanzen, Personal, IT) werden jährlich den einzelnen Organisationseinheiten zugeteilt:

Tabelle 3.8: Mittelzuweisung

	Österreich	Zypern	Deutschland	Niederlande
Organisations-einheit	aufgabenbezogen	abteilungsbezogen	abteilungsbezogen	aufgabenbezogen
Methoden	Investitions- und Personalplan	Abteilungsbudget	Personal- und IT-Gesamtplanung	keine spezifische Methode
Kriterien	Aufsichtsaufgaben	Erfahrung/ Qualifikation des Aufsichtspersonals	<ul style="list-style-type: none"> • Personal: wird zur Aufsicht einer bestimmten Bank eingeteilt • dieselbe IT-Ausstattung pro Einheit wie im Vorjahr 	keine spezifischen Kriterien

Tabelle 3.8 veranschaulicht die Unterschiede, die sich aus den Daten von vier der fünf Länder ergeben. In den Niederlanden kann über den Personaleinsatz kurzfristig entschieden werden. Die Mittelzuweisung erscheint in allen Ländern bedarfsorientiert.

3.1.5 Überwachung der Aufsichtsbehörden

Für die Überwachung der zuständigen nationalen Behörden im Hinblick auf eine angemessene einheitliche Aufsicht über weniger bedeutende Institute zeichnet die EZB verantwortlich.²⁷ Darüber hinaus unterliegt die Überwachung der Bankenaufsicht in den einzelnen Ländern dem Finanzministerium, dem Parlament oder der Zentralbank. Häufig werden Vertreter des Banksektors hieran beteiligt (vgl. Tabelle 3.9).

²⁷ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.de.pdf> S. 43.

Tabelle 3.9: Rolle von Finanzministerium, Parlament und Vertretern von überwachten Instituten bei der Überwachung der Aufsichtsbehörden

	Österreich	Zypern	Finnland	Deutschland	Niederlande
Aufsichtsbehörde (Zentralbank)	OeNB: Finanzministerium: <ul style="list-style-type: none"> • Rechte durch staatl. Beteiligung • Auskunftsrecht zu Einzelkosten (Vor-Ort-Aktivitäten und externe Analysen) 	CBC: Parlament und Finanzministerium: Auskunftsrecht zu Haushalt	Finnische Zentralbank Nicht in Bankenaufsicht involviert	Bundesbank: Parlament: Auskunftsrecht zu: <ul style="list-style-type: none"> • Jahresabschlüssen • Wirtschaftsprüferbericht • BRH-Bericht 	DNB: Finanzministerium: verabschiedet Jahreshaushalt
Aufsichtsbehörde (nicht Zentralbank)	FMA: Aufsichtsrat hat sechs stimmberechtigte und zwei zugewählte Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • drei vom Finanzministerium • drei von der OeNB • zwei zugewählte Mitglieder von der Österreichischen Wirtschaftskammer Rolle des Finanzministeriums: Überwacht FMA bei Erfüllung rechtlicher Aufgaben, Einhaltung der Gesetze und Vorschriften sowie Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen	entfällt	FIN-FSA: Parlament entscheidet über Mitgliedschaft in parl. Aufsichtsrat, der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bankenaufsicht untersucht	BaFin: Verwaltungsrat hat 17 stimmberechtigte Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • sechs aus Bundesministerien • fünf Bundestagsabgeordnete • sechs Fachleute Rolle des Finanzministeriums: Rechts- und Fachaufsicht	entfällt

Die Überwachung der Aufsichtsbehörden ist demnach in den fünf Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet.

- Der österreichischen Zentralbank obliegt die gesetzlich verankerte Pflicht, die Finanzmarktaufsicht und – in bestimmtem Umfang – auch das Finanzministerium über die Aufsichtskosten zu informieren. Die Finanzmarktaufsicht wird ihrerseits vom Finanzministerium überwacht; in ihrem Aufsichtsgremium ist die Zentralbank mit drei Mitgliedern vertreten.
- In Zypern werden Parlament und Finanzministerium nur über den Haushalt der Zentralbank in Kenntnis gesetzt.
- In Finnland wird die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bankenaufsicht vom parlamentarischen Rat geprüft.

- Die Aufsicht über die beiden deutschen Behörden ist folgendermaßen gestaltet: Das Parlament verfügt über eingeschränkte Auskunftsrechte bei der Bundesbank. Das Finanzministerium hat ferner eingeschränkte Aufsichtsrechte bei der BaFin. Darüber hinaus ist der Verwaltungsrat der BaFin an der Aufsicht beteiligt.
- In den Niederlanden erfolgt die Aufsicht im Rahmen des Haushaltsbeschlussverfahrens durch das Finanzministerium.

3.1.6 Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle

Hauptziel der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle ist die Feststellung von bankaufsichtlichen Verbesserungsmöglichkeiten bei Methoden, Normen und Maßnahmen.²⁸ Die Qualitätssicherung erfolgt auf zwei Ebenen: auf Ebene der EZB und auf Ebene der zuständigen nationalen Behörde.

Die Qualitätssicherung für die Aufsichtstätigkeit durch zuständige nationale Behörden über weniger bedeutende Institute liegt bei der EZB (Generaldirektion Mikroprudenzielle Aufsicht III). Ziel ist es, die einheitliche Anwendung der gemeinsamen Methodik zu überprüfen und deren Einhaltung sicherzustellen. Darüber hinaus wird die Qualität der Aufsichtspraxis überwacht.

Die zuständigen nationalen Bankaufsichtsbehörden betreiben unterschiedliche Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle. Dies lässt sich, gestützt auf die hier gewonnenen Daten, mit einem Modell der drei Verteidigungslinien – Three-Lines-of-Defense-Modell - darstellen:

- Interne Kontrollmechanismen innerhalb der originären Geschäftsprozesse, für die die operativen Einheiten zuständig sind,
- Qualitätsmanagement und laufende Qualitätssteigerung,
- Qualitätssicherung durch die Innenrevision,

²⁸ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.de.pdf> S. 45.

(vgl. nach Ländern aufgeschlüsselte Angaben in Tabelle 3.10). Es konnte festgestellt werden, dass alle Aufsichtsbehörden Maßnahmen zur Qualitätskontrolle durchführen.²⁹

Für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Zypern können die Antworten der nationalen Bankaufsichtsbehörden prozessbezogen nach drei Verteidigungslinien dargestellt werden. Die aktuellen Verfahren werden auf Einhaltung der Vorgaben getestet.

Tabelle 3.10: Qualitätssicherung

	Österreich		Zypern	Deutschland		Niederlande
	OeNB	FMA	CBC	Bundesbank	BaFin	DNB
Erste Linie	Beachtung der Anweisungen im SSM-Handbuch und interner Verfahrensregeln	Beachtung der Anweisungen im SSM-Handbuch und interner Verfahrensregeln	Beachtung der Anweisungen im SSM-Handbuch	Beachtung Interner Verfahrensregeln	Beachtung Interner Verfahrensregeln	Beachtung der Anweisungen im SSM-Handbuch und interner Verfahrensregeln
Zweite Linie	Qualitätssicherungsvorgaben des SSM-Handbuchs sowie interne Genehmigungsverfahren und Dokumentationsrichtlinien	Qualitätssicherungsvorgaben des SSM-Handbuchs sowie interne Genehmigungsverfahren und Dokumentationsrichtlinien	Bis jetzt keine eigenen Programme zur Qualitätssicherung Teilnahme am EZB-Qualitätssicherungsnetzwerk des SSM	Vorbereitung der Dienstweisungen und Mitarbeiter-schulung	Qualitätsmanagement und Maßnahmen zur Qualitätssteigerung werden derzeit entwickelt	Abteilung für Risikomanagement und Strategie führt unabhängige Prüfungen der Aufsicht durch
Dritte Linie	Prüfungen durch Innenrevision der Zentralbank sowie der Joint Task Force (Prüfer von Zentralbank und zuständiger nationaler Behörde)	Prüfungen durch Innenrevision der zuständigen nationalen Behörde sowie der Joint Task Force (Prüfer von Zentralbank und zuständiger nationaler Behörde)	Interne Revision durch Innenrevision des CBC	Überprüfung der aktuellen Aufsicht	Interne Revision	Theoretisch interne Revision durch Innenrevision des DNB; praktisch keine interne Revision der Aufsicht von LSIs

²⁹ Außer Finnland, da der finnische Rechnungshof gegenüber der zuständigen nationalen Behörde (FIN-FSA) keine Prüfungsrechte hat.

3.2 Aufsichtsverfahren bei weniger bedeutenden Instituten

Bankaufsichtliche Verfahren sind in der Regel in Handbüchern niedergelegt. Laut der fünf beteiligten Rechnungshöfe lehnen die zuständigen nationalen Behörden die Verfahren an die Vorgaben des SSM-Aufsichtshandbuchs an (vgl. Kapitel 4).

Table 3.11: Aufsichtsverfahren bei weniger bedeutenden Instituten

	Österreich	Zypern	Deutschland	Niederlande
weniger bedeutende Institute (LSI)	SSM-Handbuch mit ergänzenden österreichischen Verfahren für LSI	SSM-Handbuch wie bei bedeutenden Instituten	SSM-Handbuch mit ergänzenden deutschen Verfahren für LSI	SSM-Handbuch wie bei bedeutenden Instituten

Die Niederlande wenden die ursprünglich für die Überwachung systemrelevanter Banken erlassenen EZB-Vorschriften auch auf weniger bedeutende Institute an. Zypern nutzt ein vergleichbares Verfahren unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit. Deutschland und Österreich haben die SSM-Verfahren ergänzt um eigene, auf die Überwachung weniger bedeutender Institute ausgerichtete Methoden.

Bei den hier berichteten Prüfungen bestand in der Regel kein Zugang zum SSM-Aufsichtshandbuch. Dieses Problem ist weiter unten zu vertiefen (s. Kapitel 5).

4 Aufsichtspraxis bei weniger bedeutenden Instituten

Im Folgenden werden die drei Hauptverfahrensschritte bei der Überwachung weniger bedeutender Institute in Deutschland, den Niederlanden und Zypern³⁰ dargestellt:

- **Risikoanalyse** – bei der Analyse und Einstufung der Risiken weniger bedeutender Institute legen die zuständigen nationalen Behörden der Niederlande und von Zypern die EZB-Verfahren für systemrelevante Banken zugrunde, während die deutsche Bankenaufsicht eine eigene nationale Methodik geschaffen hat.
- **SREP** – die bankaufsichtliche Überprüfung und Evaluierung wurde von drei Rechnungshöfen bei den jeweiligen Aufsichtsbehörden geprüft; sie wird von diesen durchgeführt auf jährlicher Basis und mit erheblichen Unterschieden im Detail.
- **Maßnahmen und Nachverfolgung** – die bankaufsichtliche Überprüfung und Evaluierung in den drei geprüften Ländern umfasst auch eine Nachverfolgung der Aufsichtsentscheidungen; wie sich indes die Entscheidungen auf das jeweilige Institut insgesamt ausgewirkt haben, ermitteln die Aufsichtsbehörden nicht.

4.1 Risikoanalyse

Bei der von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführten Risikoanalyse werden 1. die weniger bedeutenden Institute nach Systemrelevanz gemäß SSM eingestuft und 2. die Grundlage für den jährlichen SREP gesetzt.

Einstufung weniger bedeutender Institute nach Systemrelevanz

Bei der Einstufung wird zunächst zwischen weniger bedeutenden und bedeutenden Instituten unterschieden. Nur die Ersteren unterliegen der Aufsicht durch zuständige nationale Behörden. Auf Grundlage der Risikoanalyse werden die weniger bedeutenden Institute weiter unterschieden nach ihrer Systemrelevanz. Die

³⁰ Der Rechnungshof von Zypern gab an, er habe aufgrund der mangelnden Kooperationsbereitschaft der CBC oft keine schriftliche Bestätigung für die mündlichen Antworten der CBC erhalten.

Einteilung wird von Land zu Land unterschiedlich getroffen. Sie dient für weitere Entscheidungen – zum Beispiel dazu, wie häufig eine umfassende Analyse geboten ist.

In den Niederlanden und Zypern nutzen die zuständigen nationalen Behörden die EZB-Methode zur Einstufung weniger bedeutender Institute nach Systemrelevanz: Differenziert wird nach Instituten mit hoher, mittlerer und geringer Priorität. In die Bewertung fließen insbesondere Institutsgröße, Bedeutung für die nationale Volkswirtschaft sowie das institutsspezifische Risiko ein. Zur Bemessung des institutsspezifischen Risikos nutzt die zuständige nationale Behörde der Niederlande im Rahmen des SREP eine quantitative Risikoanalyse.

In Zypern sind drei weniger bedeutende Institute als Institute hoher Priorität eingestuft. Keines der Institute verfügt über ein Vermögen von mehr als 5 Mrd. Euro, nach den SSM-Regelungen ein Hauptkriterium für die Einstufung mit hoher Priorität. Die drei Institute sind jedoch die größten nach Vermögensmaßstäben. Die übrigen Institute haben mittlere/geringe Priorität, da laut Zentralbank der SSM-Aufsichtsmechanismus hierzu keine klaren Unterscheidungsmaßstäbe enthält.

In Deutschland kommt eine nationale Einstufungsmethode zum Einsatz: Bundesbank und BaFin erstellen gemeinsam ein Risikoprofil für jedes einzelne Institut, welches kontinuierlich fortgeschrieben wird. Auf Grundlage dieser Risikoprofile nimmt die BaFin eine Risikoeinstufung nach Qualität und systemischer Bedeutung vor. Das Qualitätskriterium dient der Beurteilung von Ausmaß und Komplexität der Risiken sowie zusätzlich der Angemessenheit von Organisationsstruktur und Risikomanagement. Durch Bewertung der *systemischen Bedeutung* lassen sich die Auswirkungen eines hypothetischen Ausfalls des Instituts auf den Finanzsektor abschätzen. Die hierbei herangezogenen Faktoren sind Größe, Beziehungen zu anderen Banken und die Geschäftstätigkeit auf internationaler Ebene.

Grundlage für den SREP

Als zweites Ergebnis soll die Risikoanalyse eine Grundlage für den SREP bereitstellen.

In Tabelle 4.1 werden die wesentlichen Prüfungsfeststellungen zum Risikobewertungssystem in Deutschland, den Niederlanden und Zypern aufgezeigt. Die EZB hat ein System zur *Risikobewertung/Risikokontrolle* eingerichtet, mit dem Risiken auf einer Skala von 1 (geringes Risiko) bis 4 (hohes Risiko) eingeordnet werden können.³¹ Die Risikoeinstufungen werden in einer Gesamtbewertung zusammengeführt. Näheres dazu ist im SSM-Handbuch zu finden, welches als vertraulich eingestuft und den Rechnungshöfen nicht zur Verfügung gestellt wurde.

Tabelle 4.1: Wesentliche Prüfungsfeststellungen zur Risikoanalyse

Prüfungsthema	Zypern	Deutschland	Niederlande
Risikoanalysen durch die zuständigen nationalen Behörden	fortlaufender Prozess als Teil des jährlichen SREP, auf der Grundlage des SSM-Handbuchs	fortlaufender Prozess, einschließlich Überprüfung und Analyse des vorgeschriebenen Berichtswesens und anderer Finanzinformationen, Bewertung des Geschäftsmodells, durchschnittliche Peer Reviews und interne Stresstests der LSIs	vierteljährliche Bewertung als Teil des jährlichen SREP, auf der Grundlage des SSM-Handbuchs
Methodik der Risikoanalyse	Überwachung, Berichterstattung am Sitz der Bank und Erhebungen vor Ort. Auf dieser Grundlage wird die Angemessenheit des Kapitals der Bank (ICAAP) während des SREP beurteilt und eine RAS-Wertung wird durch Mitarbeiter der CBC vergeben (z. B. Expertenbeurteilung).	Anwendung des ICAAP-Modells (Beurteilung der Angemessenheit des Kapitals), das auf die Schaffung eines geeigneten internen Governance-Systems durch MaRisk ³² abzielt	RAS-Wertung wird vergeben mit Hilfe eines mengenbezogenen Tools auf der Grundlage des EZB-Modells mit zusätzlicher Expertenbeurteilung.
Bewertete Risikokategorien	<ul style="list-style-type: none"> - Geschäftsmodell & Rentabilität - Governance und Risikomanagement - Kapitalrisiko - Liquiditäts- und Finanzierungsrisiko 	<ul style="list-style-type: none"> - Risiken im Kreditgeschäft - Marktpreisrisiken - Ausfallrisiko der Gegenseite - Liquiditätsrisiken - operationelle Risiken 	<ul style="list-style-type: none"> - Kreditrisiko - operationelles Risiko - Marktrisiko - Zinsänderungsrisiko im Anlagenbuch (IRRBB) - kurzfristiges Liquiditätsrisiko - nachhaltigkeitsbezogenes Finanzierungs- und Unternehmensrisiko
Eigenständige Risikoanalyse oder gemeinsam mit EZB	vorwiegend eigenständig (teilweise mit EZB)	eigenständig	eigenständig

³¹ EZB (2016): *SSM SREP Methodology Booklet*, Blatt 16.

³² Auf nationaler Ebene festgelegte Mindestanforderungen an das Risikomanagement - MaRisk.

Wie in Tabelle 4.1 deutlich wird, erfolgt die Risikoanalyse bei allen zuständigen nationalen Behörden fortlaufend im Rahmen des SREP. Die bei der Risikoanalyse angewandten Methoden und Ansätze unterscheiden sich dabei von Land zu Land: So stufen die zuständigen nationalen Behörden von Zypern und den Niederlanden Risiken auf Grundlage der SSM-Regelungen nach dem EZB-Modell ein. Während der Rechnungshof von Zypern auf ein qualitatives Sachverständigengutachten setzt, verfolgt die zuständige niederländische Behörde einen gemischten quantitativen und qualitativen Ansatz. Die zuständige deutsche Behörde wendet ein eigenes Modell an, beruhend auf den regelmäßigen Berichten zur Vermögensposition sowie dem Verfahren zur Beurteilung der Angemessenheit des internen Kapitals (ICAAP). Trotz zahlreicher Gemeinsamkeiten verwenden die zuständigen nationalen Behörden nicht die gleichen Risikokategorien. In Zypern wurden einige Risikoanalysen mit der EZB gemeinsam durchgeführt. In Deutschland und den Niederlanden war die EZB an Risikoanalysen nicht beteiligt.

4.2 Bankaufsichtlicher Überprüfungs- und Evaluierungsprozess (SREP)

Zentrales Element der Überwachung weniger bedeutender Institute ist der SREP.

Was ist der SREP?

Der SREP sieht vor, dass die zuständige nationale Behörde für jedes Institut jährlich durchführt:

- a) Faktensammlung ("Datengrundlage für das aufsichtliche Prüfungsprogramm")
- b) zusammenfassende und zukunftsgerichtete Beurteilung aller Informationen hinsichtlich:
 - Rentabilität und dauerhafte Tragfähigkeit des Geschäftsmodells
 - Angemessenheit der Governance und des Risikomanagements
 - Risiken für das Eigenkapital
 - Risiken für Liquidität und Refinanzierung
- c) Entscheidung über aufsichtsrechtliche Maßnahmen.

Die Aufsichtsbehörden hatten bereits in der Vergangenheit ähnliche Verfahren angewendet. Im Dezember 2014 erließ die EBA für die zuständigen nationalen Behörden Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden beim SREP.³³

- Für die Aufsicht über die bedeutenden Institute erstellte die EZB ein SSM-Handbuch. Es enthält Bestimmungen darüber, wie die zuständigen nationalen Behörden im Euro-Raum ihre SREP-Verfahren durchführen sollen. Das SSM-Handbuch muss den Leitlinien der EBA entsprechen.

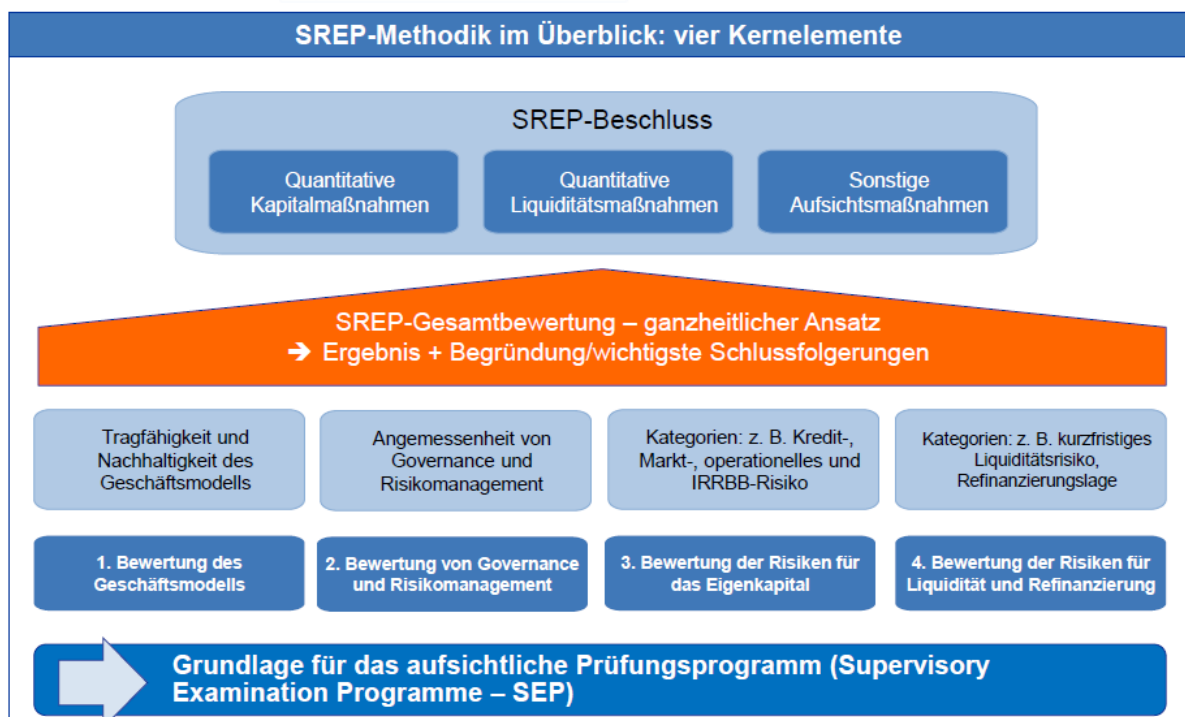
³³ EBA/GL/2014/13.

- Bei der Aufsicht über die weniger bedeutenden Institute wenden einige zuständige nationale Behörden die im SSM-Handbuch niedergelegten Bestimmungen der EZB an, die ursprünglich für die Aufsicht über die bedeutenden Institute bestimmt waren (Niederlande, Zypern). Ab 2018 gilt eine gemeinsame Methodik.³⁴

Seit 2016 sind die zuständigen nationalen Behörden verpflichtet, den harmonisierten SREP zu beachten, und Abweichungen zu begründen. Der SREP lässt sich wie folgt darstellen:

Abbildung 4.1: SREP-Kernelemente für die Aufsicht laut Vorschlag EZB/SSM

Bausteinprinzip gemäß EBA-Leitlinien



Quelle: EZB (2016): Broschüre zur SREP-Methodik des SSM – Ausgabe 2016 – Gleiche Rahmenbedingungen – Hohe Aufsichtsstandards – Solide Risikobewertung.

Wesentlicher Zweck des SREP ist es, sicherzustellen, dass die Institute angemessene Verfahrensweisen, Strategien, Prozesse und Mechanismen eingerichtet haben, sowie Liquidität und Eigenkapital bereithalten, um eine vernünftige Geschäftsführung ebenso zu gewährleisten wie Risikodeckung. Risikodeckung schließt die durch Stresstests aufgedeckten Risiken ein, außerdem die Risiken aus einem Institut für das Finanzsystem insgesamt.³⁵

³⁴ Siehe Homepage des EuRH: A consistent SREP methodology for LSIs.

³⁵ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-review-and-evaluation-srep-and-pillar-2/-/activity-list/NRWAs5hcSDu/more>

Aus den gesetzlichen Vorgaben für Finanzinstitute ergeben sich Mindestkapitalanforderungen (Säule I-Eigenkapital³⁶). Der SREP kann ergeben, dass ein Institut zur Deckung spezifischer (zusätzlicher) Risiken weitere Kapitalpuffer vorhalten muss (Säule II-Eigenkapital³⁷). Im Rahmen des SREP sollen zuständige nationale Behörden Daten zu Eigenkapitalausstattung und Liquidität erheben³⁸ (vgl. Tabelle 4.2 zum Umsetzungsstand des SREP in den beteiligten Ländern).

Tabelle 4.2: Hauptfeststellungen zum SREP

Prüfungsthema	Zypern	Deutschland	Niederlande
Häufigkeit der LSI-Prüfung in SREP	Die meisten LSIs unterliegen einem jährlichen Prüfungsprozess durch die CBC nach SREP. Alle LSI-Berichte werden bewertet. Es werden auch weitere von der CBC als wichtig erachtete Faktoren berücksichtigt (z. B. Ergebnisse von aktuellen und früheren örtlichen Erhebungen, Berichten von externen und internen Prüfern, jährlichen ICAAP/ILAAP-Berichten der Bank und Informationen der Aufsicht).	Alle LSIs unterliegen einer jährlichen SREP-Entscheidung der BaFin. Im Rahmen des SREP werden drei Arten von Input berücksichtigt: 1. jährliche umfangreiche Prüfung der Jahresabschlüsse einschließlich umfangreicher Bewertung von Angemessenheit und Wirksamkeit des Risikomanagements und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation durch den externen Prüfer; ³⁹ 2. jährliche Bereitstellung von Daten durch die Banken; 3. Sonderprüfungen durch die nationalen Aufsichtsbehörden, deren Häufigkeit von der Risikokategorie und der Systemrelevanz des betroffenen LSI abhängt. ⁴⁰	Alle LSIs unterliegen einem jährlichen Prüfungsprozess nach SREP, in dem alle LSI-Berichte zusammen mit anderen von der DNB für wichtig erachteten Faktoren bewertet werden, z. B. Ergebnisse der örtlichen Erhebungen oder der Informationen der Aufsicht.
Bewertung von: - Geschäftsmodell - Governance und Risikomanagement - Kapitalrisiko	Die CBC bewertet alle Elemente des jährlichen SREP und gibt eine RAS-Wertung ab. Es gibt keine CBC-Methode, aber nach	MaRisk wird für die Bewertung des Geschäftsmodells und der Governance angewandt. BaFin / Bundesbank haben die SREP-Verfahren im Einklang mit den EBA-Richtlinien umge-	Die DNB bewertet alle Elemente im jährlichen SREP-Kreislauf (laut DNB) auf der Grundlage des SSM-Handbuchs der EZB. Einschließlich RAS-Wertungen, die auf einem Tool

³⁶ Mindesteigenkapitalanforderung.

³⁷ Für die einzelnen Institute im Rahmen von SREP festgelegter Kapitalaufschlag.

³⁸ Es wird von den Banken erwartet, dass sie im Rahmen von ICAAP regelmäßig Bericht erstatten über ihre Kapitalausstattung und im Rahmen von ILAAP über ihre Liquidität.

³⁹ Andere Punkte sind IT-Systeme, Zinsrisiko, Kreditrisiko im Zusammenhang mit der Einhaltung der Pflichten aus Derivatgeschäften, Sanierungsplanung, Ermittlung der Eigenmittel, Kapitalquoten, Kapitalpuffer, Liquiditätslage und Behebung der Mängel. Der externe Prüfer muss die zuständigen nationalen Behörden in bestimmten Fällen unverzüglich informieren; z. B. wenn festgestellt wird, dass der Ausfall eines Kreditinstitutes droht. Der Prüfungsumfang ist in der Deutschen Prüfungsberichtverordnung festgelegt. Die BaFin kann auch Testschwerpunkte festlegen. https://www.gesetze-im-internet.de/pr_fbv_2015/BJNR093000015.html

⁴⁰ Ein weniger bedeutendes Institut mit niedriger systemischer Relevanz und einem geringen Gesamtrisiko wird von der zuständigen nationalen Behörde nur alle 12 Jahre geprüft.

Prüfungsthema	Zypern	Deutschland	Niederlande
- Liquiditätsrisiko	Auskunft des CBC ist der SREP für LSIs konform mit den EBA-Richtlinien und dem SSM-Handbuch.	setzt. Das Kapitalrisiko wird mit Risikoprofil und nach ICAAP im Einklang mit EU-Recht bewertet. Das Liquiditätsrisiko wird nach ILAAP im Einklang mit EU-Recht bewertet.	des EZB-Modells, ICAAP, ILAAP und Stress-tests basieren sowie auf Ergebnissen von örtlichen Erhebungen und von Informationen der Aufsicht.
Entscheidungsarten in SREP	Feststellung der Mängel und Anordnung von Säule II Kapitalaufschlägen	Bis zum Ende des Jahres 2015 nur informelle Maßnahmen, um organisatorische Schwächen zu beheben. In einem Eskalationsverfahren können formelle Maßnahmen angeordnet werden, wenn innerhalb einer bestimmten Frist keine Verbesserung eintritt. Seit 2016 Feststellung der Mängel, allgemeine aufsichtliche Entscheidung zu Kapital und Liquidität, Anordnung von Säule II Kapital- und Liquiditätsaufschlägen.	Feststellung der Mängel, allgemeine, aufsichtliche Entscheidung zu Kapital und Liquidität, Anordnung von Säule II Kapital- und Liquiditätsaufschlägen
Aufgedeckte Mängel	entfällt ⁴¹	Unter anderem: - Mängel in der Konzeption des Risikomanagementsystems - Mängel bei der Geschäftsorganisation - unzureichende Rendite und Eigenkapital - hohes operationelles Risiko - erhöhtes Kreditrisiko - Zinsänderungsrisiko - Mängel bei der IT-Steuerung und der Innenrevision	Unter anderem: - Reputationsrisiko - Geschäftsrisiko - Unsicherheit bezüglich Datenqualität - Belastung der Vermögensgegenstände - unzureichendes Sanierungskonzept - keine erkennbare Risikokultur und kein klares Streben nach Rendite - operationelles Risiko in Erwartung von unbekanntem oder nicht vorhergesehenen Risiken
Strukturierter SREP-Prozess anwendbar auf alle LSIs bei Aufsichtsbehörde?	Nach Auskunft der CBC ist die Berichtsphase für alle LSIs weitgehend vereinheitlicht. Der SREP-Bericht für alle LSIs umfasst die Bewertung aller vier im SSM-Handbuch beschriebenen Risikoelemente auf der Basis einer RAS-Wertung. Es gibt jedoch keine internen Verfahren, um dies sicherzustellen.	Der SREP der deutschen Bankenaufsicht erfüllt im Wesentlichen die Anforderungen der EBA.	Der SREP der DNB wurde für alle LSIs vereinheitlicht. Es basiert auf der EZB-Methodik für SIs und ist konform mit den Anforderungen der EBA für SIs und mit EU-Verordnungen.

⁴¹ Vertraulich – die Zentralbank von Zypern untersagt die Veröffentlichung der Informationen.

Wie sich aus Tabelle 4.2 ergibt, wird der SREP in Deutschland, den Niederlanden und Zypern im Wesentlichen gleich häufig angewandt. Beinahe alle weniger bedeutenden Institute der drei Länder unterliegen der Bewertung und Entscheidung im Rahmen des SREP in jedem Jahr.

In Deutschland und den Niederlanden ist der SREP für sämtliche weniger bedeutenden Institute einheitlich gestaltet. Unterschiede bestehen jedoch in der genutzten Datenbasis. In Deutschland stützt sich die Bewertung auf drei Datenquellen:

- jährliche Prüfungsergebnisse des externen Prüfers, die eine erweiterte qualitative Bewertung und eine Analyse des Jahresabschlusses umfassen,
- jährliche Dateneingaben der Banken,
- Ergebnisse von Sonderprüfungen, deren Häufigkeit sich nach Risikoeinstufung und systemischer Relevanz des betreffenden Instituts richtet. Bei einem weniger bedeutenden Institut mit geringer Systemrelevanz und einem niedrigen Gesamtrisiko kann der Sonderprüfungsturnus bis zu 12 Jahre betragen.

In den Niederlanden werden sämtliche weniger bedeutenden Institute, sogar jene mit geringer Systemrelevanz, einer vollumfänglichen Jahresbewertung auf Grundlage der jährlichen Angaben seitens der Banken unterzogen. Die Methode beruht auf den Vorgaben des SSM-Handbuchs. In Zypern stützt sich der SREP auch für alle weniger bedeutenden Institute auf die Verfahren, die die EZB für bedeutende Institute festgelegt hat.

Die drei Mitgliedstaaten setzen beim SREP zudem unterschiedliche Schwerpunkte. Bis 2015 legte die deutsche Aufsicht das Hauptaugenmerk auf die Bewertung von Geschäftsmodell, Governance und Risikomanagement (wobei die ersten zwei Aspekte überwiegend qualitativ ausgestaltet sind). Seither ist – wie bei den niederländischen Nachbarn – die Bewertung der Risiken hinsichtlich Eigenkapitalausstattung, Liquidität und Finanzierung in den Mittelpunkt gerückt worden (wobei die letzten zwei Aspekte überwiegend quantitativ ausgestaltet

sind). Auch kann die zuständige nationale Behörde der Niederlande weniger bedeutenden Instituten von Anfang an bankindividuelle Eigenkapitalzuschläge verordnen; die deutsche Aufsicht verhängte in der Vergangenheit (bis 2015) lediglich dann zusätzliche quantitative Eigenkapitalanforderungen, wenn die Bank qualitative Maßnahmen nicht wie empfohlen getroffen hatte. Zyperns Aufsichtsbehörde legt das Augenmerk verstärkt auf Governance, Risikomanagement sowie insbesondere auf das Eigenkapitalrisiko. Über die Verordnung von Eigenkapitalzuschlägen entscheidet sie nach dem von ihr bewerteten Eigenkapitalrisiko, und weniger nach den qualitativen Elementen des SREP.

4.3 Maßnahmen und Nachverfolgung

In einem dritten Schritt kann die zuständige nationale Behörde bei aufgedeckten Mängeln eingreifen bzw. Abhilfemaßnahmen ergreifen. In Tabelle 4.3 werden in einem Überblick mögliche Maßnahmen und deren Nachverfolgung dargestellt sowie die Übermittlung aufsichtlicher Entscheidungen und die Bewertung der Wirksamkeit der Bankenaufsicht skizziert.

Tabelle 4.3: Wesentliche Prüfungsfeststellungen – Maßnahmen und Nachverfolgung

Prüfungsthema	Zypern	Deutschland	Niederlande
Maßnahmen nationaler zuständiger Behörden	Unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> - LSI auffordern, zur Lösung von Problemen tätig zu werden, wenn CBC das für angemessen hält. - Spezielle Auflagen wie z. B. Behandlung von Vermögenswerten in Bezug auf Kapitalbedarf oder um Gewinn der LSI zur Mittelaufstockung zu nutzen und die Geschäfte der LSI so lange zu steuern, wie die CBC es für nötig hält. 	Der BaFin steht eine ganze Palette an Maßnahmen zur Verfügung. In der Praxis verlangt die BaFin hauptsächlich die Beseitigung von Mängeln in einem angemessenen Zeitraum. Bis Ende 2015 verhängte sie in Einzelfällen nur eine Eigenkapitalanforderung, wenn das LSI die Vorgaben der BaFin nicht zeitnah erfüllt hat. Seit 2016 setzt die BaFin die EBA-SREP-Leitlinien um und hat begonnen, einen Kapitalaufschlag (Säule 2) festzusetzen.	Der DNB steht ein großer Maßnahmenkatalog zur Verfügung, aber in der Praxis fordert sie die LSIs hauptsächlich zu einer höheren Eigenkapitalausstattung als gefordert auf und zur Auferlegung von Liquiditätsanforderungen mit einer längeren Überlebensdauer als den Mindestanforderungen. Die DNB forderte alle LSIs auf, den Gesamtbetrag des Zusatzkapitals bis Ende 2016 in CET1 (hartes Kernkapital) zu halten, dem qualitativ hochwertigsten Kapital.
Berichterstattung von Aufsichtsentscheidungen an Banken und die Öffentlichkeit	Aufsichtsentscheidungen werden an die LSI als vertrauliches Schreiben übermittelt. Entscheidungen werden nicht veröffentlicht.	Wird an LSIs durch Brief oder förmliche Entscheidung mitgeteilt (abhängig von Wichtigkeit). BaFin veröffentlicht bestimmte einzelne der auferlegten Maßnahmen gegen Institute und Geschäftsleiter auf ihrer Website.	Aufsichtsentscheidungen werden an die LSI als vertrauliches Schreiben übermittelt. Entscheidungen werden nicht veröffentlicht.

Prüfungsthema	Zypern	Deutschland	Niederlande
Überwachung der Nachverfolgung (Institute) durch Aufsichts-behörde	CBC überwacht die Tätigkeit von LSIs in den SREP-Folgejahren (z. B. auf der Grundlage des Antwortschreibens).	Mängel werden bei laufender Aufsicht nachverfolgt bis sie behoben sind. Dies kann Jahre in Anspruch nehmen.	DNB überwacht die Tätigkeit von LSIs in den SREP-Folgejahren.
Bewertung der Wirksamkeit der Aufsicht durch Aufsichts-behörde	Nein	Nein	Nicht für jedes einzelne LSI. In dem jährlich erscheinenden "State of Supervision", berichtet die DNB inwieweit die mittelfristigen Ziele erreicht worden sind.

Tabelle 4.3 zeigt:

- Zuständige nationale Behörden verfügen über eine breite Palette möglicher Maßnahmen. Die Praxis der Inanspruchnahme ist unterschiedlich. Bis 2015 legten die deutschen Aufsichtsbehörden den Schwerpunkt auf qualitative Entscheidungen und forderten von den weniger bedeutenden Instituten etwa die Optimierung ihres Geschäftsmodells. Zuvor wurde lediglich dann ein Eigenkapitalzuschlag verhängt, wenn einer früheren Entscheidung nicht Folge geleistet wurde. 2016 wurde dieses Vorgehen nach Maßgabe der EBA-Leitlinien für den SREP geändert. In den Niederlanden werden hingegen vorrangig Eigenkapitalzuschläge verhängt; Eigenkapitalzuschläge verhängt auch Zypern, und zwar vorrangig auf Bewertung der Eigenkapitalrisiken, und nachrangig mit Blick auf qualitative Elemente des SREP.
- Nur in Deutschland werden gelegentlich bestimmte, im SREP getroffene Entscheidungen veröffentlicht.⁴² In Zypern und den Niederlanden unterliegen solche Entscheidungen der Vertraulichkeit und werden nur dem betroffenen Institut mitgeteilt.
- Die zuständigen nationalen Behörden haben jeweils ein System zur Nachverfolgung der Aufsichtsentscheidungen eingerichtet. Nicht ermittelt wird, wie sich die Aufsichtsentscheidungen auf das jeweilige Institut insgesamt ausgewirkt haben.

⁴² https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/BankenFinanzdienstleister/Massnahmen/Mitteilungen/mitteilungen_node.html

5 Prüfungslücken

5.1 Überwachung bedeutender Institute

Mit Einführung des SSM ging die Prüfungszuständigkeit bei der Aufsicht über systemrelevante Institute auf den EuRH über. Das Prüfungsmandat des EuRH hinsichtlich der EZB wird jedoch gemäß Artikel 27 Absatz 2 der ESZB-Statuten eng gefasst als Beurteilung der Effizienz der Verwaltung der EZB.⁴³ Mit der SSM-Verordnung wird das Mandat auf die Aufsichtsaktivitäten der EZB erweitert.

In seiner Erklärung vom Juni 2015 macht der Kontaktausschuss darauf aufmerksam, dass „in den Ländern des Eurozone, in denen die bisherigen Prüfungsmandate der nationalen ORKB gegenüber den nationalen Bankenaufsichtsbehörden nicht durch ein ähnlich weitreichendes Prüfungsmandat des EuRH in Bezug auf die Aufsichtstätigkeiten der EZB ersetzt werden, eine Prüfungslücke entstanden“ ist.⁴⁴ Er legt dem Europäischen Parlament, dem Rat der EU, dem Europäischen Rat und der EU-Kommission nahe, eine Stärkung des Prüfungsmandats des EuRH hinsichtlich des SSM zu prüfen.

Am 16. Dezember 2015 erklärte der Präsident der Eurogruppe in einem Schreiben an den geschäftsführenden Vorsitzenden des Kontaktausschusses, die Einrichtung des SSM an sich habe keine Prüfungslücke geschaffen. Die Prüfungsrechte des EuRH gegenüber der EZB seien vielmehr in den ESZB- und EZB-Statuten verankert und lediglich auf die Aufsichtsfunktion ausgedehnt worden. Die Eurogruppe räumte allerdings ein, dass es bei der Reichweite der Prüfungsrechte bezüglich Bankenaufsicht Unterschiede gebe zwischen der EU-Ebene einerseits und andererseits der Praxis einzelner Mitgliedstaaten. Sie hält die Kommission daher an, bei Überprüfung der SSM-Verordnung besonders diese Unterschiede aufzugreifen und die juristische Zulässigkeit einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen EuRH und EZB zu untersuchen.

⁴³ Die Verordnung 1024/2013 des Rates (SSM-Verordnung) verlangt vom EuRH explizit, dass er bei der Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB auch den der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufsichtsaufgaben Rechnung trägt.

⁴⁴ http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2015/CC_SSM_statement_EN.pdf

Diese Forderung wurde in einem gemeinsamen Schreiben der deutschen und niederländischen Rechnungshofpräsidenten in ihrer Eigenschaft als Vorsitzende der Task Force „Bankenunion“ des Kontaktausschusses vom Juli 2016 an die EU-Kommission aufgegriffen. Sie nahmen Bezug auf die Erklärung der Eurogruppe vom 16. Dezember 2016, in der sie zum Ausloten der juristischen Möglichkeiten einer interinstitutionellen Rahmenvereinbarung zwischen EuRH und EZB auffordert.

Im November 2016 wurde der Sonderbericht Nr. 29/2016 des EuRH zum SSM veröffentlicht. Der EuRH prüfte die Verwaltungsstruktur, Aufbauorganisation und Mittelzuweisung der Bankenaufsichtsfunktion des SSM sowie den Ablauf der Vor-Ort-Prüfungen. Hierbei kam es zu Unstimmigkeiten mit der EZB, was das genaue Prüfungsmandat und die Erhebungsrechte des EuRH betrifft. Der EuRH listet in Anhang 2 seines Sonderberichts die prüfungserheblichen Nachweise auf, die von der EZB nicht bereitgestellt wurden (u. a. Bankakten). Im Ergebnis konnten wichtige Bereiche des SSM vom EuRH nicht geprüft werden.⁴⁵ Dies betraf auch den SREP.

Als Reaktion auf den Bericht hielt die EZB fest, sie habe keine Zugangsbeschränkung zu Dokumenten „verhängt“. „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 das Prüfungsmandat“. Laut EZB erstreckt sich das Prüfungsmandat des EuRH nicht auf Unterlagen wie etwa Protokolle des Aufsichtsgremiums zu einzelnen Aufsichtentscheidungen. Somit liegt aus ihrer Sicht kein Kooperationsdefizit vor, sondern es geht um unterschiedliche Auslegungsansätze hinsichtlich des Prüfungsumfangs.

⁴⁵ Europäischer Rechnungshof (2016): „Sonderbericht Nr. 2016/29: Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus - Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen“: <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=39744>. S. 45, Nr. 87.

Anlässlich des Symposiums zur Schaffung des Finanzsystems des 21. Jahrhunderts in Frankfurt am 30. März 2017 hielt das EZB-Direktoriumsmitglied Yves Mersch einen Vortrag zur Unabhängigkeit von Zentralbanken. Herr Mersch kam zu dem Schluss, die Zusatzaufgaben und Funktionen zur mikro- und makroprudenziellen Aufsicht sowie Krisenbewältigung, die nach der Finanzkrise auf die EZB übertragen worden seien, fielen nicht unter die umfassende Unabhängigkeit, die der EZB gemäß Artikel 130 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU gewährt sei. Vielmehr unterlägen sie einer strengeren Rechenschaftspflicht und demokratischen Kontrolle, verglichen mit den traditionellen Funktionen der EZB, insbesondere der Geldpolitik.

Auszug aus dem SSM-Überprüfungsbericht der Kommission, hier zum EuRH

“Im Zuge dieser Überprüfung wurde auch die externe Prüfung der EZB unter dem Gesichtspunkt untersucht, dass der Umfang des Prüfungsmandats des EuRH im Kontext der gesamten Regeln zur Rechenschaftspflicht der EZB in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde betrachtet werden sollte. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Prüfungsmandate der nationalen Rechnungskontrollbehörden gegenüber den zuständigen nationalen Behörden sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.

Gleichzeitig sollte beachtet werden, dass gemäß dem AEUV die EZB verpflichtet ist, dem EuRH auf dessen Antrag die für die Erfüllung seiner Aufgabe erforderlichen Unterlagen oder Informationen zu übermitteln. Es wäre zu begrüßen, wenn die EZB und der EuRH eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Modalitäten des Informationsaustauschs schließen würden, damit der EuRH Zugang zu allen für die Wahrnehmung seines Prüfungsmandats erforderlichen Informationen erhält.”

Am 11. Oktober 2017 veröffentlichte die EU-Kommission die Ergebnisse der ersten Überprüfung der SSM-Verordnung, in der bestimmte aufsichtliche Funktionen auf die EZB übertragen wurden. In Artikel 32 (e) dieser Verordnung ist festgehalten, dass die Überprüfungsergebnisse zum 31. Dezember 2015 zu veröffentlichen sind. Unter anderem wurde festgestellt, dass die auf die EZB anwendbaren Rechenschaftspflichten insgesamt wirksam sind. Hinsichtlich der administrativen Rechenschaftslegung unterliegt die EZB weitgehenden ergänzenden Überprüfungen durch verschiedene Verwaltungsstellen in der EU, einschließlich des EuRH. Zwar erkennt die Kommission an, dass das Prüfungsmandat des EuRH hinsichtlich der Effizienz der Verwaltung der EZB tatsächlich hinter dem Mandat einiger nationaler Rechnungshöfe gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden zurückbleibt, die Rechenschaftslegung der EZB hier jedoch ganzheitlich und unter Berücksichtigung sämtlicher auferlegter Rechenschaftspflichten betrachtet werden sollte. Artikel 27 der SSM-Verordnung sowie Artikel 56 und 57 der Eigenkapitalrichtlinie in Verbindung mit Artikel 287

Absatz 3 zweiter Unterabsatz des Vertrages über die Arbeitsweise der EU stellen klar, dass die EZB dem EuRH sämtliche Unterlagen und Datensätze bereitzustellen hat, die zu dessen Aufgabenerfüllung nach Maßgabe des geltenden Prüfungsmandats erforderlich sind. Die Kommission rät EuRH und EZB zum Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung, in der Informationstausch und Erhebungsrechte des EuRH näher erläutert werden.

Fazit

In seinem Sonderbericht Nr. 29/2016 zum SSM bestätigt der EuRH vorangegangene Bedenken des Kontaktausschusses aus dem Jahr 2015: er hält fest, dass ihm eine umfassende Prüfung der aufsichtlichen Tätigkeit der EZB nicht möglich ist. Als Hauptgrund hierfür sieht der EuRH die unterschiedliche Auffassung von EuRH und EZB hinsichtlich des Prüfungsmandats des EuRH gemäß Artikel 27 Absatz 2 des ESZB-Statuts und Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung. Die EZB bleibt bei ihrer Meinung, ihre Rechenschaftspflichten aus Primär- und Sekundärrecht ließen für den EuRH kein Recht auf Prüfung des SREP zu.

In seiner Rede weist Yves Mersch allerdings darauf hin, die Aufsichtsfunktion unterliege wesentlich in höherem Maße der Rechenschaftspflicht und demokratischen Kontrolle, als dies bei Geldpolitik der Fall ist. Unter Abwägung sämtlicher Argumente sind wir der Ansicht, dass das das Prüfungsmandat des EuRH hinsichtlich der Bankenaufsicht umfassender formuliert werden sollte als es bisher der Fall ist. Die Definition des Prüfungsmandats sollte widerspiegeln, dass das ESZB-Statut mit seinem Artikel 27 Absatz 2 die Unabhängigkeit der Geldpolitik schützt. Die grundlegend andere Funktion – Bankaufsicht – sollte hingegen einer strengeren Kontrolle und Rechenschaftspflicht unterworfen werden. Vor Einführung des SSM besaßen der deutsche und niederländische Rechnungshof das Recht, den gesamten Aufsichtsprozess zu bedeutenden wie auch weniger bedeutenden Instituten umfassend zu prüfen. Heute haben wir die Situation, dass das Prüfungsmandat des EuRH in der Praxis hinter dem zurückbleibt, was nationale Rechnungshöfe, etwa in Deutschland und den Niederlanden vor Einführung des SSM innehatten.

5.2 Überwachung weniger bedeutender Institute

Die zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden sind weiterhin – wenn auch im Namen der EZB – für die Überwachung der weniger bedeutenden Institute zuständig. Artikel 59 Absatz 2 der Eigenkapitalrichtlinie erlaubt es Mitgliedstaaten, die Offenlegung bestimmter aufsichtlicher Informationen gegenüber den nationalen Rechnungshöfen zu genehmigen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Rechnungshöfe über ein entsprechendes Mandat nach nationalem Recht verfügen, die mit der Bankenaufsicht – oder mit der Regelung von Bankaufsicht – betrauten Stellen zu prüfen.

5.2.1 Überwachung weniger bedeutender Institute in Ländern mit Prüfungsmandat

Mindestens acht Rechnungshöfe haben nach nationalem Recht die Befugnis, die Bankenaufsicht bei weniger bedeutenden Instituten zu prüfen; vier dieser Rechnungshöfe beteiligten sich an der parallelen Prüfung der Task Force. Der Prüfungsumfang wird in Anhang 1 skizziert. Im Allgemeinen werden Stellen der Bankenaufsicht in diesen Ländern als Anstalten öffentlichen Rechts errichtet, und unterliegen der staatlichen Finanzkontrolle nach den Bestimmungen nationalen Primär- und Sekundärrechts. Vorbehaltlich der Einschränkungen, die sich aus der Unabhängigkeit der Zentralbank ergeben, gelten dieselben Prüfungs- und Erhebungsrechte wie gegenüber geprüften Regierungsstellen.

Die Prüfungsfeststellungen haben ergeben, dass drei der vier beteiligten Rechnungshöfe (Deutschland, Niederlande und Österreich) Zugriff auf nationale Aufsichtsunterlagen hatten. Dies schließt Bankdaten von weniger bedeutenden Instituten ein, die erforderlich waren, um die Aufbauorganisation und Funktionsweise der Bankenaufsicht nach Maßgabe des Auftrags umfassend zu prüfen. Der österreichische Rechnungshof prüfte auch bedeutende Institute, zu deren Unterlagen ihm ebenfalls Zugang gewährt wurde. Der Rechnungshof in Zypern war hingegen in seiner Prüfung der Aufsicht über weniger bedeutende Institute eingeschränkt; Grund hierfür war die enge Auslegung seines Prüfungsmandats durch die zuständige nationale Behörde.⁴⁶

⁴⁶ Nur SREP-Berichte wurden übermittelt mit der Begründung, dass Art. 28A des Bankengeschäftsgesetzes die Offenlegung von Informationen zur Aufsicht nur als Kurzfassung erlaubt (Umsetzung von Art. 53 Eigenkapitalrichtlinie).

Die Prüfung zeigte für alle vier beteiligten Rechnungshöfe folgende Schwierigkeiten bei der Erhebung prüfungsrelevanter EZB-Unterlagen auf:

a) *SSM-Aufsichtshandbuch der EZB über die Prozesse, Funktionsweisen und Verfahren der Überwachung bedeutender und weniger bedeutender Institute*

Der Zugang zum Handbuch ist erforderlich, da einige zuständige nationale Behörden die für bedeutende Institute angewandte SSM-Methodik auch für die Aufsicht über weniger bedeutende Institute nutzen (so etwa die Niederlande und Zypern). Von den beteiligten Rechnungshöfen hatte nur Österreich Zugang zum Handbuch (Stand Dezember 2015), da dieses in den österreichischen Aufsichtsbehörden als Nachschlagewerk genutzt wurde. Eine Bewertung des Handbuchs war dem österreichischen Rechnungshof jedoch auf Grund des Umstandes nicht möglich, dass dieser kein Recht zur Prüfung der EZB und der von dieser ausgegebenen Unterlagen hatte. Der Rechnungshof in Zypern erhielt zu Beginn der Prüfung Ausdrucke einiger Abschnitte des Handbuchs – und wurde später aufgefordert, diese aus Geheimschutzgründen zurückzugeben. Der niederländische Rechnungshof forderte ausdrücklich Zugang zum Handbuch. Dies wurde ihm, mit Ausnahme einiger nicht prüfungsrelevanter Seiten, verwehrt. Auch dem Bundesrechnungshof wurde der Zugang nicht gewährt.

b) *Unterlagen zu weniger bedeutenden Instituten im Informationsverwaltungssystem der EZB (Information Management System, IMAS)*

Die Geheimschutzvorgaben der EZB verhindern einen Zugriff auf Daten, die in IMAS erfasst wurden, auch wenn sich diese auf weniger bedeutende Institute beziehen und daher prüfbar sein sollten. Der niederländische Rechnungshof erhielt keinen Zugang zu IMAS mit der Begründung, darin seien auch Daten zu bedeutenden Instituten enthalten. Gleichzeitig hat die niederländische zuständige nationale Behörde Aufsichtsdaten zu sämtlichen weniger bedeutenden Instituten in IMAS hochgeladen, obwohl ihr dies bislang nicht vorgeschrieben ist.⁴⁷ Mit Abschluss des Hochladens wird der niederländische Rechnungshof trotz seines bestehenden Prüfungsmandats keinen Zugriff mehr haben. Der Rechnungshof von Zypern erhielt keinen Zugriff auf die internen Systeme der Bankaufsicht in der Zentralbank, so weder auf IMAS noch auf das Intranet. Der österreichische Rechnungshof berichtete, er konnte hinsichtlich bedeutender Institute Einsichtnahmen der österreichischen Zentralbank in IMAS beiwohnen. Der deutsche Bundesrechnungshof verfügt über keine Prüfungserfahrungen hinsichtlich in IMAS erfasster Unterlagen, da IMAS von der nationalen Aufsicht derzeit erst getestet wird.

Fallbeispiel: IMAS in Deutschland und den Niederlanden

Die BaFin und die Bundesbank nutzen derzeit ihr eigenes nationales Informationsverwaltungssystem BAKIS. Jedoch beteiligen sie sich gemeinsam mit anderen zuständigen nationalen Behörden an einer Testphase des IMAS für weniger bedeutende Institute. Diese soll 2018 abgeschlossen sein. Die niederländische zuständige nationale Behörde nutzt ein eigenes nationales Informationsverarbeitungssystem und hat zugleich damit begonnen, IMAS für alle weniger bedeutenden Institute einzusetzen. Die niederländische Aufsichtsbehörde stellt die Nutzung des eigenen nationalen Systems wahrscheinlich ein, sobald IMAS für die weniger bedeutenden Institute voll einsatzfähig ist.

⁴⁷ Es wird erwartet, dass die EZB von den nationalen Aufsichtsbehörden verlangen wird, ihre aufsichtlichen Informationen zu LSIs ab 2019/2010 im Informationsmanagementsystem IMAS zu archivieren.

c) *EZB-Jahresbericht zu SSM und der Überwachung weniger bedeutender Institute*

Die EZB fertigt seit 2016 diesen Jahresbericht an und nutzt dabei qualitative sowie quantitative Daten, die von den zuständigen nationalen Behörden eingegeben wurden. Hierfür werden die zuständigen nationalen Behörden von der EZB aufgefordert, bestimmte Formulare und Fragebögen auszufüllen. Zugriff auf den Jahresbericht haben die meisten beteiligten Rechnungshöfe aus Geheimenschutzgründen nicht. Der Rechnungshof von Zypern fragte ohne Erfolg bei der zuständigen nationalen Behörde die eingereichten Formulare und Fragebögen bzw. die entsprechenden Teile des Jahresberichts an.

Diese Unterlagen (SSM-Aufsichtshandbuch, Unterlagen der nationalen Aufsichtsbehörden im IMAS und EZB-Jahresbericht) wurden nach den Einheitlichen Regeln und Mindeststandards der EZB als vertraulich oder höher eingestuft. Die Einheitlichen Regeln und Mindeststandards sollen sicherstellen, dass vertrauliche ESZB- und SSM-Daten im gesamten Eurosystem mit entsprechender Sorgfalt behandelt werden. Auf dieser Grundlage kann eine nationale Zentralbank vertrauliche EZB-Daten oder Daten

Fallbeispiel: Erhebungsrechte des zyprischen und niederländischen Rechnungshofes

Auf Anweisung der EZB forderte die zuständige zyprische Behörde vom zyprischen Rechnungshof vor Gewährung des Zugangs zu Dokumenten eine schriftliche Bestätigung, dass vertrauliche Informationen angemessen geschützt würden, und eine schriftliche Zusage, dass bestimmte dem zyprischen Rechnungshof übermittelte lokale Daten mit keiner anderen Institution geteilt würden. Der zyprische Rechnungshof hielt diese Einschränkung für eine abweichende Auslegung seines Prüfungsmandats durch die zyprische Zentralbank⁴⁸, die über die einschlägigen nationalen und EU-Rechtsvorschriften weit hinausgehe.

Trotzdem gab der Leiter des Rechnungshofes der zuständigen nationalen Behörde eine schriftliche Zusicherung, dass er die einschlägigen nationalen und EU-Rechtsvorschriften in vollem Umfang beachten werde.⁴⁹ Dennoch wurde zu einer Anzahl von dem EZB-Geheimschutz unterliegenden Dokumenten, und anderen internen Dokumenten der zyprischen Zentralbank wie dem Haushaltsplan, kein Zugang gewährt. Außerdem musste der Rechnungshof auf den Abschluss eines langwierigen Konsultationsverfahrens mit der EZB warten, bevor er Zugang zu den angeforderten Dokumenten und Informationen erhielt.

Der niederländische Rechnungshof kontaktierte die EZB unmittelbar wegen des Zugangs zu einigen EZB-Daten, da die zuständige nationale Behörde ihn dazu aufforderte. Die EZB reagierte darauf jedoch nicht.

⁴⁸ Siehe Anhang 1.

⁴⁹ Der gleiche Wortlaut wurde verwendet als die zuständige nationale Behörde dem Rechnungshof von Zypern in einer früheren Prüfung Zugang zu vertraulichen EZB-Daten gewährte.

mit einer vergleichbaren, von nationalen Stellen vergebenen Vertraulichkeitsstufe Dritten mitteilen, solange dies sachlich gerechtfertigt ist. Darüber hinaus sind in der Leitlinie (EU) 2015/856 der EZB Grundsätze eines Ethik-Rahmens für den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus festgelegt, wonach Mitglieder von EZB und zuständigen nationalen Behörden interne Informationen gegenüber Dritten offenlegen können, sofern dies zur Wahrnehmung von Dienstpflichten erforderlich ist.

In der Praxis erlegen einige nationale Aufsichtsbehörden den Rechnungshöfen langwierige Genehmigungsprozesse auf, bevor sie vertrauliche EZB-Unterlagen erhalten. Zum Teil wird der Zugang völlig verweigert.

Schlussfolgerungen

Die Prüfungsfeststellungen bestätigen, dass es selbst bei der Überwachung weniger bedeutender Institute – ein Bereich, in dem nationale Rechnungshöfe volle Prüfungsrechte haben sollten – zu einer teils erheblichen Verkürzung der Erhebungsrechte kommt. Grund hierfür ist, dass zunehmend Dokumente über weniger bedeutende Institute den Einheitlichen Regeln und Mindeststandards der EZB unterliegen. Hierin ist eine Weitergabe vertraulicher Daten über ESZB und SSM ohne ausdrückliche Genehmigung an Dritte außerhalb des ESZB bzw. SSM-Systems untersagt. Der Zugang hängt dabei vom Vertraulichkeitsgrad ab und reicht bei der EZB von beschränkt bis geheim. Die „neue“ Prüfungslücke wird wahrscheinlich noch wachsen, da die EZB absehbar weitere Leitfäden und Verfahrensvorgaben zur Überwachung weniger bedeutender Institute herausgibt (z. B. Einheitliche Standards der EZB zur Überwachung weniger bedeutender Institute).

5.2.2 Überwachung weniger bedeutender Institute in Mitgliedstaaten ohne Prüfungsmandat

Laut einer Umfrage des EuRH ist das Prüfungsmandat von mindestens zehn Rechnungshöfen hinsichtlich der Überwachung weniger bedeutender Institute eingeschränkt bzw. nicht gegeben. Ein Grund dafür ist etwa, dass der betreffende Rechnungshof nicht über die Prüfungskapazität verfügt. Folglich ist in jenen Mitgliedstaaten die Überwachung weniger bedeutender Institute der staatlichen Finanzkontrolle entzogen.

Die Prüfungslücke kann auch aus einem fehlenden gesetzlich verankerten Prüfungsrecht resultieren, wie etwa in Finnland.

Fallbeispiel: Finnland

Die Aufsichtsbehörde FIN-FSA (Finanssivalvonta) ist für die Aufsicht über den finnischen Finanz- und Versicherungssektor zuständig. Eine ihrer Hauptaufgaben ist die Bankenaufsicht. Die FIN-FSA ist auch die nationale zuständige Behörde und arbeitet im SSM mit. Sie nimmt die Aufsicht gemeinsam mit der Bankenaufsichtssparte der EZB wahr.

Verwaltungsmäßig arbeitet die FIN-FSA mit der finnischen Zentralbank zusammen. Laut der finnischen Verfassung (731/1999, § 90) arbeitet die finnische Zentralbank unter der Garantie und Aufsicht des Parlaments. Gemäß dem Rechnungshofgesetz (676/2000, § 1) erstreckt sich das Prüfungsmandat des Rechnungshofes nicht auf die finnische Zentralbank. Also hat der Rechnungshof keine Prüfungsbefugnis gegenüber der FIN-FSA.

In anderen Ländern besitzen die Rechnungshöfe zwar ein – umfassendes bis eingeschränktes – gesetzlich verankertes Prüfungsrecht, können es aber faktisch nicht ausüben (s. Fallbeispiel Slowenien).

Fallbeispiel: Slowenien

In Slowenien werden die Kreditinstitute von der Zentralbank überwacht. Der slowenische Rechnungshof hat derzeit kein ausdrückliches Mandat zur Prüfung der Aufsichtstätigkeit der Zentralbank. Zwar sieht das Rechnungshofgesetz (Art. 20, Abs.5) die Prüfung aller öffentlich-rechtlichen Einrichtungen vor, was auch die Zentralbank (Art. 1 Abs.2) umfasst, aber dennoch ist der Rechnungshof bei dem Versuch, die Zentralbank zu prüfen, auf Widerstand gestoßen. Als Hauptgrund dafür wird die Unabhängigkeit der Zentralbank angeführt. Deshalb wurde ein Gesetzgebungsvorhaben zur Änderung von Artikel 52 des Zentralbankgesetzes eingeleitet, um dem Rechnungshof nach Maßgabe des Rechnungshofgesetzes ein ausdrückliches Mandat zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der Zentralbank einzuräumen. Das novellierte Zentralbankgesetz berücksichtigt die von der EZB in ihren Stellungnahmen CON/2014/25 und CON/2015/8 vorgebrachten Anliegen und ist am 21. Oktober 2017 in Kraft getreten. Ende Oktober 2017 teilte die Zentralbank dem Rechnungshof mit, dass sie das Verfassungsgericht der Republik Slowenien eingeschaltet hat, das novellierte Gesetz für verfassungswidrig zu erklären, da es in die Unabhängigkeit der Zentralbank eingreife und rückwirkend gelte.

In Slowenien bemühte sich der Rechnungshof darum, die Prüfungsrechte in den einschlägigen Gesetzen besser zu spezifizieren.

Bei der Prüfung wurde ein Fall entdeckt, bei dem mit Parlamentsbeschluss ein ausdrückliches Prüfungsmandat zur Bankenaufsicht erteilt wurde. Diese Lösung steht Ländern der Eurozone wohl jedoch nicht länger offen.

Fallbeispiel: Bulgarien

Der bulgarische Rechnungshof ist rechtlich zur Prüfung der Ausgaben der bulgarischen Zentralbank, der Berichte über den Vollzug ihres Haushalts und ihrer Umsetzung des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen befugt. Am 29. April 2015 verabschiedete die 43. Nationalversammlung den Beschluss Nr. 45, durch den der Rechnungshof das Mandat zur Prüfung der Bankenaufsicht durch die Zentralbank erhielt. Der Prüfungsumfang erstreckte sich auf wichtige Bereiche des bankaufsichtlichen Rechtsrahmens, die Planung und Ausübung der Aufsichtstätigkeit sowie der Berichterstattung über die Prüfungen am Sitz der Zentralbank bzw. vor Ort. Die Prüfungsergebnisse sind veröffentlicht unter:

<http://www.bulnao.government.bg/en/articles/the-bulgarian-national-audit-office-carried-out-performance-audit-on-the-effectiveness-of-banking-supervision-1584>.

Anmerkung: Bulgarien ist kein Mitglied der Eurozone und deshalb auch nicht automatisch des SSM. Die Teilnahme am SSM steht Bulgarien aber offen. Übt es diese aus, tritt seine Bankenaufsichtsbehörde in „enge Kooperation“ mit der EZB ein.

Schlussfolgerungen

Die Tatsache, dass mindestens zehn Rechnungshöfe der Eurozone nur über einen eingeschränkten bzw. keinen Auftrag zur Prüfung der Bankenaufsicht verfügen, oder ihnen die Ausübung ihres Prüfungsrechts erschwert wird, gibt Anlass zur Sorge. Ein unabhängiger und fachlich gut aufgestellter Rechnungshof leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der staatlichen Rechenschaftspflicht.⁵⁰

Die Entscheidungen des Europäischen Parlaments, der EU-Kommission, des nationalen Parlaments und der nationalen Regierung hinsichtlich der Bankenaufsicht sollten nicht allein auf Selbstauskünften der Zentralbanken beruhen, sondern auf verifizierten Angaben, vorausgesetzt dass dem jeweiligen Rechnungshof die notwendige Prüfungskapazität zur Verfügung steht. Die staatliche Rechenschaftspflicht wird empfindlich gestört, wenn der Rechnungshof seiner Beratungsfunktion gegenüber dem Parlament hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Überwachung weniger bedeutender Institute nicht nachkommen kann. In einem Politikfeld, in dem es um Eurobeträge in Billionenhöhe geht, sind Rechenschaftslegung und demokratische Kontrolle unabdingbar.

⁵⁰ OECD über ORKB : <http://www.oecd.org/gov/external-audit-supreme-audit-institutions.htm>

6 Fazit

Die parallele Prüfung, an der fünf EU-Mitgliedstaaten (Finnland, Deutschland, die Niederlande, Österreich und Zypern) beteiligt waren, verfolgte vorrangig zwei Ziele:

1. Untersuchung des für weniger bedeutende Institute geltenden regulatorischen Rahmens nach Inkrafttreten des SSM, sowie von Organisation und Praxis der Bankenaufsicht.
2. Erhebung von Nachweisen zu möglichen Prüfungslücken nach Einführung des SSM. Insbesondere sollten Einschränkungen der Erhebungsrechte aufgedeckt werden, denen sich Rechnungshöfe bei der Prüfung auf nationaler Ebene gegenübersehen.

Teil 1 – Regulatorischer Rahmen und Bankenaufsicht

Regulatorischer Rahmen (Kapitel 2)

Der regulatorische Rahmen, dem Banken in der EU unterliegen, ist komplex und wurde in den vergangenen Jahren mehrfach geändert. Insbesondere erfuhren nationale Bankengesetze zahlreiche Anpassungen, um die Einhaltung der SSM-Bestimmungen sowie anderer Vorschriften wie der Eigenkapitalrichtlinie sicherzustellen. Die unterschiedliche Umsetzung von EU-Richtlinien sowie von unverbindlichen Normen führte zu einem heterogenen regulatorischen Rahmen in Europa. Dementsprechend unterliegen weniger bedeutende Institute ganz unterschiedlichen Vorgaben, was sich auch auf die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion auswirkt.

Grundlagen der Aufsichtstätigkeit (Kapitel 3)

Viele Unterschiede bestehen ebenfalls bei Organisation und Durchführung der Bankenaufsicht. Überwiegend geht es hierbei um die Frage, ob Aufsichtsbehörde und Zentralbank in einer oder zwei Stellen organisiert sind sowie ggf. um das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Zentralbank. In den meisten Ländern fällt die Bankenaufsicht in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Zentralbank. Dies kann den Vorteil haben, dass Aufsichtsentscheidungen vor politischer Einflussnahme geschützt sind; andererseits ist die demokratische Kontrolle und Überwachung geringer. In den Niederlanden ist die Zentralbank die einzige

Aufsichtsstelle für weniger bedeutende Institute, wobei das Finanzministerium am entsprechenden Haushaltsansatz beteiligt ist.

In den fünf an der parallelen Prüfung beteiligten Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Haushaltsmittel, die für die Ausübung der Bankenaufsicht bereitgestellt werden, wobei die je Kreditinstitut bereitgestellten Mittel in den Niederlanden acht Mal höher sind als in Deutschland, Finnland und Österreich. Allerdings eignen sich die zugrundeliegenden Haushalts- und Personaldaten nur bedingt für einen Vergleich.

Auch die Mittelzuweisung unterscheidet sich im Vergleich der einzelnen Bankenaufsichtsbehörden. Im Bereich einiger Aufsichtsbehörden erfolgt die Zuteilung von Personal, IT-Ausstattung und Haushaltsmitteln aufgabenbezogen, in anderen hingegen abteilungsbezogen – und dabei wiederum nach unterschiedlichen Methoden und Kriterien. Die Prüfung ergab keine Hinweise darauf, welches Verfahren zu bevorzugen ist.

Die Überwachung der Aufsichtsbehörden selbst fällt in die Zuständigkeit der EZB, wird jedoch in den fünf Ländern auch auf nationaler Ebene wahrgenommen. In drei der fünf Länder spielt das Finanzministerium eine zentrale Rolle bei der Überwachung (Deutschland, Niederlande und Österreich). Auch das Parlament und Vertreter der überwachten Stellen werden beteiligt (Deutschland, Österreich).

Aufsichtspraxis bei weniger bedeutenden Instituten (Kapitel 4)

Die Aufsicht über weniger bedeutende Institute erfolgt in drei Schritten: Risikoanalyse, Überprüfung und Evaluierung sowie Eingriffsmaßnahmen und deren Nachverfolgung.

Im Rahmen der Risikoanalyse wird zunächst über die Systemrelevanz eines weniger bedeutenden Instituts geurteilt. Die Aufsichtsbehörden der beteiligten Mitgliedstaaten wenden unterschiedliche Methoden an: Während die zuständigen nationalen Behörden von Zypern und den Niederlanden (teilweise) bei der Einstufung von weniger bedeutenden Instituten die EZB-Methode für bedeutende

Institute nutzen, verfolgen BaFin und Bundesbank in Deutschland einen eigenen Ansatz. Auch die Risikoanalyse erfolgt uneinheitlich: die zuständigen nationalen Behörden von Zypern und den Niederlanden bewerten Risiken SSM-basiert; der Rechnungshof von Zypern stützt sich auf ein qualitatives Sachverständigengutachten, während die zuständige Behörde der Niederlande quantitative Werkzeuge mit qualitativen Gutachten kombiniert. Die deutschen Behörden legten das ICAAP-Verfahren zugrunde.

Im Rahmen des jährlichen SREP werden vier Aspekte näher untersucht: Rentabilität und dauerhafte Tragfähigkeit des Geschäftsmodells einer Bank, Governance und Risikomanagement, Eigenkapitalrisiken sowie Risiken für Liquidität und Refinanzierung. Die parallele Prüfung ergab, dass nationale zuständige Stellen diese Aspekte in unterschiedlicher Weise gewichten. Bis 2015 legten die deutschen Aufsichtsbehörden den Schwerpunkt vorrangig auf die ersten zwei (hauptsächlich qualitativen) Aspekte. Seither jedoch steht, wie in den Niederlanden, überwiegend die quantitative Bewertung der Eigenkapital- und Liquiditätsrisiken weniger bedeutender Institute im Vordergrund. In Zypern liegt das Augenmerk vor allem auf der Bewertung von Governance und Risikomanagement sowie der Eigenkapitalrisiken.

In der dem SREP zugrunde liegenden Datenbasis konnten ebenfalls Unterschiede festgestellt werden. So erfolgt in den Niederlanden der SREP hinsichtlich Eigenkapital und Liquidität bei weniger bedeutenden Instituten, einschließlich derer mit einem geringen Systemrisiko, auf Grundlage der Daten, die jährlich von den Banken gemeldet werden. Deutschland hingegen greift auf folgende Daten zurück:

- jährliche Prüfungsergebnisse des externen Prüfers, einschließlich einer qualitativen Bewertung und Jahresabschlussanalyse,
- jährliche Bereitstellung von Daten durch die Banken,
- Ergebnisse von Sonderprüfungen, deren Häufigkeit sich nach der Risikoeinstufung und Systemrelevanz eines Instituts richtet; nicht jedes weniger bedeutende Institut wird jährlich einer Sonderprüfung unterzogen.

In Deutschland und den Niederlanden ist der SREP für alle weniger bedeutenden Institute gleich geregelt. Das in Deutschland angewandte Verfahren genügt zudem den Vorgaben des EBA-Leitfadens für den SREP. In den Niederlanden beruht der Prozess auf der Vorgehensweise der EZB bei bedeutenden Instituten.

Abschließend stellen wir auch Unterschiede bei eingreifenden Maßnahmen und deren Nachverfolgung zwischen den zuständigen nationalen Behörden fest. Obwohl diese Praxis derzeit geändert wird, hat die deutsche Aufsichtsbehörde bis Ende 2015 nur bei Nichtumsetzung einer zuvor empfohlenen qualitativen Maßnahme Eigenkapitalzuschläge verlangt. Im Gegensatz hierzu verhängte die niederländische Behörde von Anfang an für jedes weniger bedeutende Institut in der Regel Eigenkapitalzuschläge. In Zypern werden Eigenkapitalzuschläge eher nach Bewertung der Eigenkapitalrisiken und seltener auf Basis anderer qualitativer Aspekte des SREP auferlegt. In Deutschland werden zum Teil bestimmte SREP-Entscheidungen veröffentlicht. In Zypern und den Niederlanden unterliegen solche Entscheidungen der Vertraulichkeit und werden nur dem betroffenen Institut mitgeteilt. Während die zuständige nationale Aufsichtsbehörde in den geprüften Ländern ein System zur Nachverfolgung ihrer SREP-Entscheidungen eingerichtet hat, überprüft keine wie sich ihre Aufsichtsmaßnahmen auf das einzelne Institut insgesamt ausgewirkt haben.

Wesentliche Prüfungsfeststellungen

- Zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede bei der Umsetzung der Bankgesetzgebung sowie der Gestaltung und Wahrnehmung von Bankenaufsicht. Innerhalb des SSM ist das einheitliche Regelwerk (*Single Rulebook*) zu beachten. Trotzdem können Organisation und Durchführung der Bankenaufsicht auf die den nationalen Gegebenheiten und Vorschriften entsprechenden Anforderungen zugeschnitten werden.
- Um den nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, sind Maßnahmen der zuständigen nationalen Behörden und der EZB erforderlich zur Schaffung eines Gleichgewichts zwischen Harmonisierung, Verhältnismäßigkeit und Flexibilität bei der Bankenaufsicht. Wir fordern EU-Kommission und nationale Entscheidungsträger auf, die weitere Entwicklung der Aufsichtspraxis in den Mitgliedstaaten genau zu verfolgen.

Teil 2 – Prüfungslücken bei der Bankenaufsicht

EuRH mit eingeschränktem Prüfungsmandat bezüglich der Aufsicht über bedeutende Institute

Das Prüfungsmandat des EuRH hinsichtlich der geldpolitischen Tätigkeit der EZB ist eng definiert als Beurteilung der Effizienz der Verwaltung der EZB. Die SSM-

Verordnung erweitert diesen Auftrag auf die Aufsichtstätigkeit der EZB.⁵¹ In seinem Sonderbericht zum SSM vom November 2016 bestätigt der EuRH frühere Bedenken, wonach er keine umfassende Prüfung der Aufsichtstätigkeit mehr ausüben könne.⁵² Dies bedeutet in der Praxis, dass der EuRH die Verkürzung der Prüfungsrechte der nationalen Rechnungshöfe nach Einführung des SSM nicht auffangen kann. Vor Einführung des SSM waren mindestens acht Rechnungshöfe gesetzlich dazu befugt, die Aufsicht von bedeutenden Instituten umfassend zu prüfen.

Verkürzung der Prüfungsrechte bei der Aufgabenwahrnehmung der nationalen Rechnungshöfe

Darüber hinaus sind einige nationale Rechnungshöfe, die über ein Mandat zur Prüfung der Aufsicht von weniger bedeutenden Instituten verfügen, zunehmend Einschränkungen beim Zugriff auf prüfungsrelevante Unterlagen ausgesetzt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass für Dokumente mit Bezug zu weniger bedeutenden Instituten in zunehmendem Maß die Einheitlichen Regeln und Mindeststandards der EZB gelten. Hiernach dürfen von der EZB als vertraulich eingestufte Angaben ohne ausdrückliche Genehmigung nicht an Dritte weitergegeben werden. Folglich erhalten Rechnungshöfe keinen Zugang mehr zu prüfungsrelevanten Unterlagen. Solche Verkürzungen der Erhebungsrechte werden wohl weiter zunehmen, da die EZB in den kommenden Jahren weitere Vorgaben zur Harmonisierung der Überwachung in diesem Bereich herausgeben wird. So sollen sämtliche Daten zu weniger bedeutenden Instituten ab 2019/2020 im IMAS-System der EZB erfasst werden. Infolgedessen können die Rechnungshöfe ihr gesetzliches Mandat zur Prüfung der Aufsicht weniger bedeutender Institute nicht mehr ausüben.

Rechnungshöfe ohne Prüfungsmandat

Mindestens zehn Rechnungshöfe in der Eurozone haben nur ein eingeschränktes oder gar kein Mandat zur Prüfung der Aufsicht über weniger bedeutende Institute

⁵¹ Art. 27 (2) der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken. Die Verordnung 1024/2013 des Rates (SSM-Verordnung) verlangt vom EuRH ausdrücklich, dass er bei der Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB auch den der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufsichtsaufgaben Rechnung trägt.

⁵² Sonderbericht Nr. 29/2016.

bzw. sind bei der Erfüllung ihres Prüfungsmandats mit Einschränkungen konfrontiert. Grund dafür kann die fehlende gesetzliche Verankerung des Prüfungsrechts hinsichtlich der Bankenaufsicht sein, wie beispielsweise in Finnland. Ferner verfügen einige Rechnungshöfe derzeit nicht über die erforderlichen Prüfungskapazitäten. Folglich unterliegt die Aufsicht über weniger bedeutende Institute in den betroffenen Ländern weitgehend nicht einer unabhängigen staatlichen Finanzkontrolle.

Wesentliche Prüfungsempfehlungen

- EuRH und EZB sollten zunächst eine interinstitutionelle Vereinbarung schließen, in der das Verfahren des Informationsaustauschs festgelegt wird. Letztendlich halten wir es aber für notwendig, das Prüfungsmandat des EuRH bezüglich der Bankenaufsicht über die bedeutenden Institute zu klären, da sich dies unmittelbar darauf auswirkt, welche Informationen die EZB dem EuRH zur Verfügung stellen kann. Zur Schaffung größerer Rechtssicherheit und einer nachhaltigen Lösung kann es angebracht sein, diese Klärung im Sekundärrecht und ggf. im Primärrecht zu verankern.
- Die zuständigen nationalen Behörden sollten nach Maßgabe von Art. 59 (2) der Eigenkapitalrichtlinie die Offenlegung von Informationen zur Bankenaufsicht über die weniger bedeutenden Institute gegenüber dem jeweiligen Rechnungshof verfügen.
- Die nationalen Regierungen und Parlamente der EU-Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob ihrem jeweiligen Rechnungshof *de jure* und *de facto* die Befugnis zur Prüfung der Bankenaufsicht erteilt wurde. Soweit notwendig und machbar, sollten sie sich für eine Ausweitung des Prüfungsmandats gemäß Art.59 (2) der Eigenkapitalrichtlinie einsetzen.

Anhang 1

Land	Einschlägige Gesetze und Vorschriften	Wesentliche Rechtsvorschriften
Deutschland	<p>§ 111, Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO)</p> <p>§ 1, Absatz 1 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG)</p> <p>§ 2, Absatz 1 Bundesbankgesetz</p>	<p>Gemäß § 111, Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung prüft der Bundesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die §§ 89-99, 102-103 der BHO beziehen sich entsprechend auf die Prüfung der BaFin und der Bundesbank durch den Bundesrechnungshof. § 95 der BHO besagt, dass Unterlagen, die der Bundesrechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, ihm auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen sind. Dem Bundesrechnungshof und seinen Beauftragten sind die erbetenen Auskünfte zu erteilen.</p> <p>Der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Bundesbank wurde die Aufgabe der Finanzdienstleistungsaufsicht übertragen. Beide Institutionen sind Anstalten des öffentlichen Rechts. (Artikel 1, Absatz 1 FinDAG und Artikel 2, Satz 1 des Bundesbankgesetzes).</p>
Niederlande	<p>Art. 91 Niederländisches Gesetz betreffend die Staatsfinanzen</p> <p>Art. 1:93d Gesetz über die Finanzaufsicht</p>	<p>Art. 91 des Niederländischen Gesetzes betreffend die Staatsfinanzen legt die Prüfungsrechte des Niederländischen Rechnungshofes fest.</p> <p>Der Rechnungshof kann die niederländische Zentralbank (DNB), die für die Bankenaufsicht zuständig ist, prüfen – mit Ausnahme der AEUV-Aktivitäten, d. h. die geld- und währungspolitischen Aufgaben der DNB.</p> <p>Darüber hinaus wurde das Gesetz über die Finanzaufsicht angepasst (nach Art. 59 (4) CRD), um dem Rechnungshof ausdrücklich Zugang zu vertraulichen Daten zu gewähren. (Art. 1:93d). Diese Anpassung erfolgte 2014, nachdem dem Rechnungshof der Zugang zu Aufsichtsdaten teilweise verwehrt worden war.</p>
Österreich	<p>Art. 126b (1)-(2) Bundesverfassung</p> <p>Art. 1 Finanzmarkt-aufsichtsbehörden-gesetz (FMABG)</p> <p>Art. 9 Nationalbank-gesetz</p>	<p>Die Bundesverfassung erteilt dem Österreichischen Rechnungshof das Mandat, sowohl die Nationalbank als auch die Finanzmarktaufsicht zu prüfen.</p> <p>Der Rechnungshof hat das Recht, die gesamte Staatswirtschaft des Bundes zu prüfen sowie die Gebarung von Unternehmungen, an denen der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern jedenfalls mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist (Art. 126b Absatz 1-2 Bundesverfassung).</p> <p>Gemäß Art. 1 Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG) handelt es sich bei der FMA um eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Das Mandat des Rechnungshofes ist in Art. 126b Absatz 1 der Bundesverfassung begründet.</p> <p>Der Bund ist Alleinaktionär der OeNB (Art. 9 Nationalbankgesetz); d. h. der Bund ist allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern jedenfalls mit mindestens 50 v.H. des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist (Art. 126b Absatz 2 Bundesverfassung). Somit hat der Rechnungshof Prüfungsrechte.</p>

Land	Einschlägige Gesetze und Vorschriften	Wesentliche Rechtsvorschriften
Zypern	Art. 60 des Zentralbankgesetzes 2002-2007	<p>Der Leiter des Rechnungshofes ist befugt, die operationelle Wirksamkeit der aufsichtlichen Aktivitäten durch die Zentralbank zu prüfen, die nicht im Zusammenhang zu ihren Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen des ESZB stehen. Art. 60 des Zentralbankgesetzes 2002 – 2007 lautet wie folgt (nicht amtliche Übersetzung):</p> <p>“(b) Unbeschadet Art. 38 kann der Leiter des Rechnungshofes Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Bankaktivitäten durchführen, die nicht im Zusammenhang zu ihren (Bank) Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen des ESZB stehen und unter der Bedingung, dass seine Berichte und Prüfungstätigkeiten nicht die Unabhängigkeit der Bank berühren.</p> <p>Zur Aufgabenerfüllung stellt die Bank dem Leiter des Rechnungshofes alle erforderlichen Informationen, Bücher und Unterlagen zur Verfügung.</p> <p>Für die Zwecke dieses Absatzes bedeutet Wirtschaftlichkeitsprüfung die Prüfung der operationellen Wirksamkeit der aufsichtlichen Aktivitäten durch die Zentralbank, die nicht im Zusammenhang zu ihren (Bank) Aufgaben und Zuständigkeiten im Rahmen des ESZB stehen und nicht die Unabhängigkeit der Bank berühren.“</p> <p>Der Leiter des Rechnungshofes hat somit das Recht, die operationelle Wirksamkeit der aufsichtlichen Aktivitäten der Zentralbank bei LSIs zu prüfen, da diese Zuständigkeit nicht von der Teilnahme der Zentralbank am ESZB hergeleitet wird.</p>
Finnland		Der finnische Rechnungshof ist nicht befugt, die FIN-FSA zu prüfen.

Anhang 2

Artikel 59 Absatz 2 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Überwachung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG

„Die Mitgliedstaaten können die Weitergabe bestimmter Informationen im Zusammenhang mit der Überwachung von Instituten an ihre jeweiligen nationalen parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, Rechnungshöfe und andere mit Untersuchungen befasste Einrichtungen unter folgenden Bedingungen zulassen:

- a) Die betreffende Einrichtung hat gemäß dem nationalen Recht ein präzises Mandat zur Untersuchung oder Prüfung der Tätigkeiten von Behörden, die für die Überwachung von Instituten oder die Rechtsvorschriften für diese Aufsicht verantwortlich sind;
- b) die Informationen sind für die Erfüllung des Mandats gemäß Buchstabe a) erforderlich;
- c) Personen, die Zugang zu den Informationen haben, unterliegen einer beruflichen Geheimhaltungspflicht nach nationalem Recht, die der nach Artikel 53 Absatz 1 mindestens gleichwertig ist;
- d) Informationen, die aus einem anderen Mitgliedstaat stammen, dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Behörden, die diese Informationen mitgeteilt haben, und nur für Zwecke weitergegeben werden, denen diese Behörden zugestimmt haben.

Umfasst die Weitergabe von Informationen im Zusammenhang mit der Überwachung die Verarbeitung personenbezogener Daten, so halten die in Unterabsatz 1 genannten Einrichtungen bei der Verarbeitung derartiger Daten die maßgebenden nationalen Umsetzungsvorschriften für die Richtlinie 95/46/EG ein.“