

März 2014

## Die EZB-Aufsicht nimmt Gestalt an

*Konsultation eines Rahmenwerks für den „einheitlichen Aufsichtsmechanismus“*

### Executive Summary

Die Europäisierung der Beaufsichtigung von Kreditinstituten schreitet zügig voran. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat am 7. Februar 2014 den Entwurf einer „Rahmenverordnung“ zum einheitlichen Aufsichtsmechanismus („Single Supervisory Mechanism“ – SSM) zur öffentlichen Konsultation gestellt: „zur Errichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden“. Die Konsultationsfrist läuft bis 7. März 2014. Die endgültige Verordnung soll am 4. Mai 2014 in Kraft treten, besitzt direkte Gültigkeit in allen EU-Mitgliedsstaaten und gilt ohne nationale Umsetzung unmittelbar. Ab 4. November 2014 soll die EZB ihre Aufsichtstätigkeit beginnen. Dies bedeutet einen tiefen Einschnitt sowohl für Aufsicht als auch Institute.

Der SSM-Rahmenverordnungsentwurf basiert auf der sogenannten SSM-Verordnung, die bereits am 3. November 2013 in Kraft getreten ist. Diese legte bereits den Grundstein für die Übertragung von Aufgaben der nationalen Aufsichtsbehörden auf die EZB für im Grundsatz circa 6.000 Institute im Euro-Raum. Der nun vorgelegte Entwurf dient dem Aufbau und der Etablierung von konkreten Prozessen im Rahmen der europäischen Bankenaufsicht. Er operationalisiert zahlreiche Vorgaben der bestehenden SSM-Verordnung und soll die Funktionsfähigkeit des SSM sicherstellen. Insbesondere werden die Kriterien zur Einstufung von Instituten als „bedeutend“ oder „weniger bedeutend“ spezifiziert. Hieran entscheidet sich die Intensität der Einbindung der EZB in die Aufsicht. Außerdem wird die Zusammenarbeit von EZB und national zuständigen Behörden („National Competent Authorities“ – NCA) bei der Beaufsichtigung beider Institutskategorien geregelt.

Vor allem sogenannte bedeutende Institute müssen sich auf erhebliche Veränderungen einstellen. Für sie kündigen sich mit der laufenden Bilanzprüfung („Balance Sheet Assessment“) und dem kommenden Stresstest bereits die Vorboten des neuen Aufsichtsmechanismus an. Diese sind Voraussetzungen zur Übernahme von Aktivitäten durch die EZB und haben auch in der öffentlichen Wahrnehmung ein erhebliches Gewicht erlangt. Aber selbst für weniger bedeutende Institute wird sich die Beaufsichtigung im neuen Aufsichtsmechanismus spürbar ändern: Die EZB wird ihrer Gesamtverantwortung für die Aufsicht über alle Institute im Euro-Raum durch Rahmen und Vorgaben auch für die Überwachung weniger bedeutender Institute nachkommen. Somit werden mittelbar alle deutschen Institute vom SSM betroffen sein.

Handlungsbedarfe entstehen vor allem bei der Vorbereitung auf den neuen Aufsichts- und Prüfungsansatz der EZB einschließlich einer Sprachenregelung, der Weiterentwicklung der Reporting-Kapazitäten und der Abstimmung zu bisherigen Absprachen und Auslegungen aus bestehenden Verfahren mit der deutschen Aufsicht.

### Inhalt

#### **Executive Summary**

Seite 1

#### **Hintergrund: einheitlicher Aufsichtsmechanismus**

Seite 2

#### **Wesentliche Inhalte des Verordnungsentwurfs**

Seite 2

#### **Konsequenzen und Handlungsbedarf**

Seite 6

#### **Ausblick und nächste Schritte**

Seite 8

## Hintergrund: einheitlicher Aufsichtsmechanismus

Die Befugnisse im Bereich der Bankenaufsicht sollen mit dem neuen Aufsichtsregime überwiegend auf die EZB übertragen werden. Die vorgesehene Verlagerung auf die europäische Ebene betrifft einen wesentlichen Teil der Befugnisse, die in Deutschland bislang von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wahrgenommen wurden.

Übergeordnete Zielsetzung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist, der Aufsicht einen umfassenden Überblick über Risiken in der Europäischen Bankenunion zu gewähren. Dies erlaubt eine frühzeitige, grenzüberschreitend konsistente Identifikation von möglicherweise tiefgreifenden Risiken für die Finanzmarktstabilität. Auf europäischer Ebene soll die Möglichkeit geschaffen werden, Risiken pro-aktiv entgegenzuwirken, die durch Schieflagen in den nationalen Finanzsystemen entstehen. Zudem sollen einseitig auf nationale Interessen abstellende Entscheidungen vermieden werden. Mit dem SSM einher geht somit auch der Anspruch einer zunehmenden EU-weiten Harmonisierung der Aufsichtspraktiken.

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs sieht die SSM-Verordnung vor, dass die EZB die wesentlichen mikro- und einige makroprudenzielle Überwachungsaufgaben wahrnimmt. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich dabei grundsätzlich auf alle Kreditinstitute im Sinne der CRR innerhalb des Euro-Raums. Vom einheitlichen Aufsichtsmechanismus sind damit also die Institute erfasst, die sowohl das Kredit- als auch das Einlagengeschäft betreiben. Dies ist nicht zuletzt für Deutschland von Belang, das im KWG eine deutlich weitere Definition des Begriffs Kreditinstitut zugrunde legt. Vom KWG – aber nicht der CRR – als solche definierte Kreditinstitute unterliegen weder direkt der CRR noch der EZB-Aufsicht, sondern nur nationalen Regelungen.

Der sachliche Umfang der Aufsichtsaufgaben der EZB entspricht im Wesentlichen den bisherigen Aufgaben der deutschen Aufsicht in deren Kernbereich. Im SSM nicht erfasst sind die Aufgaben der BaFin, die sich aus nicht bankaufsichtlichem nationalem Recht ergeben. Dies betrifft die Regulierung des Markts für Finanzinstrumente, die Bekämpfung des Missbrauchs des Finanzsystems für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, das Pfandbriefrecht, Vorschriften zu Organkrediten, den Bereich der zentralen Kontrahenten sowie den Verbraucherschutz. Ebenfalls nicht vom SSM betroffen sind die Versicherungsaufsichts- und die Marktaufsichtsfunktion der BaFin.

Die Neustrukturierung der Bankenaufsicht macht auch substantielle Änderungen an den Befugnissen und Entscheidungsprozessen der European Banking Authority (EBA) erforderlich. Die Hauptaufgabe der EBA bleibt das Erstellen von Technischen Standards, Leitlinien und Empfehlungen. Formale Beschlüsse in den EBA-Gremien benötigen künftig eine doppelte Mehrheit: sowohl eine Mehrheit der SSM-Mitgliedsstaaten als auch eine Mehrheit der Nicht-SSM-Staaten müssen zustimmen. So möchte der europäische Gesetzgeber ein Übergewicht des Euro-Raums in den EBA-Gremien verhindern. Daneben soll die EBA künftig ein einheitliches Aufsichtshandbuch ausarbeiten. Außerdem werden ihre Aufgaben bei Stresstests ausgeweitet. Diese Zuständigkeit gilt auch für die methodische Entwicklung des anstehenden Stresstests für bedeutende Institute in 2014.

## Wesentliche Inhalte des Verordnungsentwurfs

Der SSM-Rahmenverordnungsentwurf enthält in seinen zwölf Teilen vorwiegend Verfahren zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen der EZB und den NCAs, aber auch Bestimmungen, die unmittelbar auf Institute Anwendung finden.

Ein Schwerpunkt des Entwurfs betrifft in Teil IV **Status eines beaufsichtigten Instituts** die Spezifizierung von „bedeutend“ und „weniger bedeutend“ – und

damit die Festlegung, ob ein Institut der direkten EZB-Überwachung unterworfen wird oder zunächst weitestgehend unter nationaler Aufsicht verbleibt. Gemäß Art. 6 Abs. 4 der SSM-Verordnung erfolgt die Beurteilung eines Instituts als bedeutend anhand der folgenden Kriterien: Größe, Relevanz für die Wirtschaft der EU oder eines teilnehmenden Mitgliedsstaats, Bedeutung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten, Beantragung oder Entgegennahme öffentlicher finanzielle Unterstützung direkt durch die Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie Qualifizierung als eines der drei bedeutendsten Institute eines teilnehmendem Mitgliedsstaats.

Für Deutschland ist das Größenkriterium entscheidend. Dieses wird nunmehr in den Artikeln 50-55 des Verordnungsentwurfs ausführlich geregelt. Grundsätzlich gilt es als erfüllt, wenn der „Gesamtwert der Aktiva“ bzw. die Bilanzsumme mehr als 30 Mrd. Euro ausmacht. Die Messlatte ist dabei grundsätzlich der aufsichtsrechtliche Konsolidierungskreis; nur falls dafür keine Daten vorliegen sollten, soll hilfsweise auf den handelsrechtlichen zurückgegriffen werden. Die Einstufung als bedeutend erfolgt in beiden Fällen auf der höchsten Konsolidierungsebene einer Gruppe. Für diese Einstufung ist es im Übrigen nicht von Belang, ob Teile der Gruppe nicht im Euro-Raum angesiedelt sind. Somit tragen zum Beispiel auch Tochterunternehmen und Zweigstellen in nicht teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten zum Größenkriterium bei.

Auch die weiteren der oben genannten Kriterien werden im Verordnungsentwurf detailliert beschrieben. Sofern aufgrund der Erfüllung eines Kriteriums eine Institutsgruppe als bedeutend eingestuft wird, sind alle Institute dieser Gruppe Gegenstand der direkten EZB-Überwachung – sowohl auf konsolidierter als auch individueller Basis. Immerhin hat die EZB das Ermessen, aufgrund „besonderer Umstände“ ein Institut als weniger bedeutend einzustufen, obwohl mindestens ein Kriterium dafür erfüllt ist. Wichtig ist allerdings auch, dass die EZB umgekehrt jederzeit die direkte Überwachung eines weniger bedeutenden Instituts an sich ziehen kann, wenn sie den gemeinsamen Aufsichtsstandard als gefährdet ansieht. Die EZB wird regelmäßig eine mindestens vierteljährlich aktualisierte Liste der von ihr direkt überwachten Banken im Internet veröffentlichen.

Den Beginn der direkten Beaufsichtigung gibt die EZB dem Institut mit mindestens einem Monat Vorlauf bekannt. Der Verordnungsentwurf regelt auch die Bedingungen für die Beendigung der direkten Beaufsichtigung. Diese Bedingungen sind asymmetrisch ausgestaltet: Während ein einmaliges Überschreiten von 30 Mrd. Euro Bilanzsumme zu einem Übergang der Aufsichtsverantwortung auf die EZB führt, bedarf es für eine Rückübertragung auf die nationalen Stellen einer Unterschreitung in drei aufeinanderfolgenden Jahren. Ausnahmen gelten lediglich bei außergewöhnlichen Fällen wie der Veräußerung oder Übertragung eines wesentlichen Geschäftsbereichs oder von Anteilen an einem Institut, das in der Folge nicht mehr zur beaufsichtigten Gruppe gehört.

Begriffe wie zum Beispiel „beaufsichtigtes Unternehmen“ oder „Gruppe“, die für die Regelung der SSM-Funktionsweise unerlässlich sind, werden im Teil I des Entwurfs definiert, wo auch Gegenstand und Geltungsbereich der Verordnung geregelt sind. Teil II **Organisation des SSM** konkretisiert die internen Strukturen im einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Als tragendes Element wird je bedeutend eingestuftem Institut ein sogenanntes gemischtes Aufseherteam („Joint Supervisory Team“ – JST) gebildet. Dieses wird von der EZB federführend koordiniert; nationale Unter-Teams innerhalb des JST werden jeweils auch national koordiniert. Somit sollen den Instituten klare Ansprechpartner zugeordnet werden. Einem JST gehören Aufseher des Sitzlands des bedeutenden Instituts an sowie Mitarbeiter von anderen Aufsichtsbehörden im Euro-Raum. Die JSTs werden unter anderem die Überprüfungs- und Bewertungsprozesse der Säule II durchführen und auch das aufsichtliche Prüfungsprogramm entwerfen und in der täglichen Überwachungspraxis umsetzen.

In Teil III **Arbeitsweise des SSM** werden die internen Abläufe spezifiziert. Dazu gehört neben den Grundprinzipien der Zusammenarbeit und den Entscheidungsbefugnissen der EZB nebst Anhörung der Institute auch die Sprachenregelung bei der Kommunikation aller Beteiligten. Grundsätzlich kann jedes beaufsichtigte Institut mit der EZB die eigene Amtssprache nutzen. Insbesondere bei bedeutenden Instituten ist die EZB jedoch bestrebt, eine ausdrückliche Vereinbarung über die Verwendung der englischen Sprache abzuschließen. Die Kommunikation zwischen der EZB und den NCAs wird außer in definierten Ausnahmefällen ausschließlich in Englisch erfolgen. Dies gilt auch für von der EZB erlassende Rechtsakte, die sich an die NCAs richten.

Bei einer mündlichen Anhörung mit einem beaufsichtigten Institut kann auf Antrag bei der EZB ein Dolmetscher zur Übersetzung in die eigene Amtssprache bereitgestellt werden. Enthält eine NCA ein Dokument eines beaufsichtigten Instituts, das sie der EZB zur Verfügung stellen muss, so wird dieses Dokument in seiner Originalsprache weitergeleitet. Auf Aufforderung der EZB hat die NCA jedoch eine englische Zusammenfassung dieses Dokuments zu erstellen. Teil III regelt ferner die Möglichkeit aller Personen, bei der EZB anonymisiert eine Meldung von Verstößen durch Institute oder Behörden gegen relevante Regelungen zu erstatten.

Teil V **Gemeinsame Verfahren** geht auf ausgewählte Prozesse ein, die in gemeinsamer Verantwortung von EZB und nationalen Aufsehern durchgeführt werden. Darunter fallen Verfahren zur Zulassung, dem Zulassungsentzug und dem Erwerb qualifizierter Beteiligungen. Im Gegensatz zu anderen gängigen Aufsichtsaufgaben – zum Beispiel Säule II-Risikobewertung – haben die nationalen Aufseher hier auch bei bedeutenden Instituten ein gewisses Mitspracherecht, sofern der Prüfungsgegenstand auf nationalem Recht (beispielsweise gewisse Zulassungsvoraussetzungen) beruht. Der Prüfung durch die nationalen Aufseher auf Basis des nationalen Rechts folgt eine Prüfung durch die EZB auf Grundlage des jeweils einschlägigen Unionsrechts. Zu einem positiven Bescheid kommt es nur, wenn beide beteiligten Aufseher keinen Rechtsverstoß feststellen.

Die Teile VI und VII **Verfahren für die Beaufsichtigung** konkretisieren die Arbeitsteilung zwischen EZB und nationalen Behörden bei der Überwachung von bedeutenden und weniger bedeutenden Instituten. Die Regelungen verdeutlichen: Die Kompetenz in der Aufsicht über bedeutende Institute liegt nahezu ausschließlich bei der EZB; die nationalen Aufseher haben eine eher unterstützende Funktion. Sie erstellen zum Beispiel Beschlussentwürfe für die EZB und unterstützen bei der Durchführung der laufenden Aufsicht und in den JSTs. Insbesondere mit Beginn der Tätigkeit der EZB und somit in der Übergangsphase kann damit gerechnet werden, dass die EZB noch stark auf Ressourcen und Erfahrungen der NCAs zurückgreift.

Bei weniger bedeutenden Instituten haben die NCAs umfassende Informationspflichten gegenüber der EZB, unter anderem über wesentliche Aufsichtsverfahren wie die Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung. Dabei werden gemäß Risikolage eines Instituts durch die EZB Kriterien festgelegt, nach denen Informationen durch die nationalen Aufseher bereitzustellen sind. Dennoch verbleibt ein Ermessen der NCAs. Neben jährlichen Berichten an die EZB im vorgegebenen Format haben NCAs zudem bei Verschlechterung der Finanzsituation eines Instituts die EZB unverzüglich zu unterrichten. Dies ist Grundlage für die Möglichkeit der EZB, die direkte Aufsicht über alle Institute im Euro-Raum an sich zu ziehen.

Der Verordnungsentwurf widmet in Teil VIII der **Zusammenarbeit zu makroprudenziellen Aufgaben und Instrumenten** einen gesonderten Abschnitt, der der EZB weitreichende Kompetenzen einräumt. So ist vorgesehen, dass die EZB höhere Kapitalpuffer gemäß Art. 130-142 der Capital Requirements Directive (CRD IV), strengere Maßnahmen nach Art. 458 der Capital Requirements Regulation (CRR) sowie alle anderen in der CRR oder CRD IV vorgesehenen Maßnahmen zur Abwendung von Systemrisiken oder makroprudenziellen Risiken nach vorheriger

Unterrichtung der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden anwenden kann. Diese Kompetenzen können als wesentliches Element des angestrebten SSM betrachtet werden, mit denen nicht als ausreichend empfundene nationale Vorkehrungen korrigiert werden können.

Die relevanten Kapitalpuffer umfassen mit den antizyklischen Kapitalpuffern, den Kapitalpuffern für global oder anderweitig systemrelevante Institute und den Systemrisikopuffern alle nach CRD IV vorgesehenen Kapitalpuffer bis auf den Kapitalerhaltungspuffer. Die Maßnahmen nach Art. 458 der CRR beinhalten einschneidende Möglichkeiten unter anderem zur Erhöhung der Kapital- und Liquiditätsquoten sowie den Offenlegungsanforderungen. Damit werden nationale Ermessensspielräume des verhandelten Flexibilitätspakets der CRR und CRD IV im Prinzip zurück auf die europäische Ebene verschoben. Im Gegensatz zur SSM-Verordnung scheint der Entwurf der Rahmenverordnung mindestens im Falle der Kapitalpuffer nicht nur eine strengere Ausübung durch die EZB, sondern eine eigenständige Festlegung zu ermöglichen. Nicht nur bei bedeutenden Instituten könnten daher beschlossene makroprudenzielle Maßnahmen der nationalen Aufseher durch die EZB überstimmt werden.

Für alle Mitgliedsstaaten, deren Währung der Euro ist, ist die Teilnahme am SSM obligatorisch. Das gemeinsame Aufsichtssystem steht im Grundsatz jedoch jedem EU-Mitgliedsstaat offen. Teil IX des Verordnungsentwurfs **Verfahren für die enge Zusammenarbeit** regelt den Fall, dass EU-Mitgliedsstaaten außerhalb des Euro-Raums dem SSM beitreten wollen. Es wird für alle Regelungsbereiche der SSM-Rahmenverordnung festgelegt, wie EZB und NCAs der betreffenden Staaten kooperieren. Der Teil X **Verwaltungsanktionen** konkretisiert die genauen Verfahren zur Entrichtung von Geldbußen an die EZB bei einem Verstoß eines Instituts gegen EU-Recht. Diese Geldbußen können gemäß bereits in Kraft getretener SSM-Verordnung bis zu 10% des jährlichen Gesamtumsatzes eines Instituts ausmachen. Nationale Sanktionsmöglichkeiten der NCAs bei Verstößen gegen nationales Recht bleiben davon unberührt.

Teil XI des Entwurfs **Zugang zu Informationen, Berichterstattung, Untersuchungen und Vor-Ort-Prüfungen** bezieht sich auf bedeutende Institute. Weniger bedeutende Institute sind nur betroffen, sofern die EZB von ihrem Auskunfts- oder Prüfungsrecht Gebrauch macht. Für das aufsichtsrechtliche Meldewesen gilt, dass die Adressaten grundsätzlich die NCAs als „single point of entry“ sind, welche die Informationen nach Qualitätssicherungen und internen Kontrollen an die EZB weiterzuleiten haben. Auf Basis von EBA-Standards erstellte Meldungen zum Beispiel gemäß COREP und FINREP sind zusätzlich an die EBA weiterzuleiten. Grundsätzlich hat die EZB die Möglichkeit, sowohl regelmäßig als auch ad-hoc alle weiteren zu ihrer Verwendung notwendigen Informationen anzufordern. Bei letzteren hat sie jedoch vorab zu prüfen, ob die Informationen der NCA bereits zur Verfügung stehen, um doppelte Erhebungen zu vermeiden.

Die **Übergangs- und Schlussbestimmungen** in Teil XII regeln die Verfahren für einen möglichst reibungslosen Transfer von Aufgaben an die EZB und sichern vor dem 4. November 2014 getroffenen Entscheidungen der NCAs einen Bestandsschutz zu. Diese Übergangsbestimmung wird für viele bedeutende Institute von Relevanz sein, zum Beispiel bei Durchführung einer laufenden Prüfung oder Mängelbeseitigung, die vor dem oben genannten Termin nicht abgeschlossen werden kann. Bis zum 4. August 2014 erstatten die nationalen Aufseher der EZB Bericht über alle von ihnen zugelassenen Institute. Dieser Bericht muss einheitlichen Formatvorgaben der EZB genügen. Mindestens zwei Monate vor dem 4. November 2014 wird die EZB den betroffenen Instituten den Beschluss mitteilen, ob sie bedeutend sind und der direkten Beaufsichtigung durch die EZB unterliegen. Sie kann jedoch schon vor diesem Stichtag die Wahrnehmung ihrer Aufgaben beginnen.

Das Vorgehen zur Ermittlung der von den überwachten Instituten zu tragenden Kosten der EZB-Aufsicht soll in einer noch gesondert zu konsultierenden Verordnung veröffentlicht werden.

## Konsequenzen und Handlungsbedarf

Aufgrund der Verantwortung der EZB für die direkte Beaufsichtigung werden sich für die bedeutenden Institute selbstverständlich grundlegendere Neuerungen ergeben als für die weniger bedeutenden. Nichtsdestoweniger: mit der EZB betritt eine weitere Institution das Feld der Aufseher, die im Grundsatz für alle Institute im Euro-Raum verantwortlich und deren Reputation für das Funktionieren des SSM unabdingbar ist. Die EZB wird dieser Verantwortung auch bei Instituten, die zunächst nicht ihrer direkten Aufsicht unterliegen, durch hohe Standards gerecht werden wollen. Deshalb werden sich neben den Instituten auch alle nationalen Aufseher mit neuen Anforderungen vertraut machen müssen. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus bedeutet auch für sie einen Paradigmenwechsel.

Es empfiehlt sich für **alle Institute**, sich mit dem neuen Aufsichts- und Prüfungsansatz der EZB vertraut zu machen. Dieser wird greifbarer werden, wenn das Aufsichtshandbuch der EZB – nicht zu verwechseln mit dem ebenfalls in Entwicklung befindlichen Aufsichtshandbuch der EBA – veröffentlicht ist. Dabei ist zu erwarten, dass das Aufsichtshandbuch eine Kombination aus den bestehenden Praktiken der 18 einzelnen Aufsichtsbehörden des Euro-Raums – ergänzt um eigene Ansätze der EZB – bildet. Insbesondere in der Säule II könnte es dann zu größeren Veränderungen kommen. Die bisherige Erfahrung zeigt beispielsweise, dass die einzelnen nationalen Aufseher die internen Kapital- und Liquiditätsrisikomessverfahren der Institute sehr unterschiedlich bewerten. Auch eine typische Prüfung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) wird sich im SSM wahrscheinlich anders gestalten als bisher.

Sowohl NCAs als auch die EZB selbst werden zudem unterschiedliche Standards der EBA berücksichtigen müssen, die eine Harmonisierung von Aufsichts- und Prüfungsansätzen sicherstellen sollen. Circa 100 EBA-Standards sind alleine in den nächsten Jahren angekündigt; bis zur formalen Inkraftsetzung durch Veröffentlichung im Amtsblatt der EU werden alle Vorentwürfe nur in Englisch verfügbar sein. Vor allem kleinere und mittelgroße Institute stellen Umfang und Komplexität dieser Standards vor enorme Herausforderungen. Zusätzlich wird auch die EBA ein Aufsichtshandbuch veröffentlichen. Eine Analyse der Unterschiede zwischen dem Prüfungs- und Aufsichtsansatz von EZB und EBA sowie dem bisherigen nationalen Ansatz bietet Schutz vor Überraschungen und eröffnet Spielraum für pro-aktives Agieren.

Es empfiehlt sich für alle Institute eine Zusammenstellung und Überprüfung aller laufenden Verfahren und Absprachen mit der nationalen Aufsicht, zum Beispiel zu ausgeübten Wahlrechten der CRR, der Einführung interner Modelle, langjährigen Umsetzungsplänen der IRB-Anwendung, Waiver-Ausnahmegenehmigungen, Auflagen für Kapitalzuschläge unter Säule I oder Säule II, Ermittlungsverfahren von Risikodeckungsmasse oder -potenzialen unter Säule II sowie wesentlichen Feststellungen aus Sonderprüfungen. Zudem sollten aussagefähige Beschlüsse und Dokumentationen vor allem zu den Themen mit besonderem aufsichtlichen Fokus gemäß Art. 97-98 CRD IV bzw. § 6b KWG vorgehalten werden. Diese beinhalten unter anderem Geschäftsmodelle, Stresstests, Korrekturen aufgrund vorsichtiger Bewertung, Zinsänderungsrisiken im Anlagebuch, Liquiditätsrisiken und Verschuldung.

Institute bzw. Institutsgruppen, die aktuell mit einer Bilanzsumme von etwas weniger als 30 Mrd. Euro zu den weniger bedeutenden gehören, sollten Regelprozesse implementieren, die zum einen eine laufende Überwachung im Hinblick auf die potenzielle Relevanz des Größenkriteriums sicherstellen, zum anderen die Auswirkungen von strategischen Management-Entscheidungen (zum Beispiel

Fusionen, Zukäufe, Kauf von Portfolios, Expansion in neue Produkte oder Märkte) auf die Einstufung als „bedeutend“ und den damit einhergehenden Wechsel der direkt überwachenden Aufsichtsbehörde berücksichtigen. Regelungen in der SSM-Verordnung und in der SSM-Rahmenverordnung werden sicherstellen, dass es nicht zu häufigen Wechseln in der Verantwortung kommt, selbst wenn ein Institut sich in der Nähe der oben genannten Schwelle bewegt.

Die **bedeutenden Institute** sollten frühzeitig in den Dialog mit der Aufsicht zu den oben genannten laufenden Verfahren und Absprachen eintreten: Die EZB wird hier möglicherweise andere Maßstäbe anwenden als die BaFin. Eine rechtzeitige Prüfung kann Ressourcen freisetzen oder unangenehme Überraschungen vermeiden. Auch nicht-antragsgebundene Wahlrechte und Auslegungen der Aufseher haben große Auswirkungen. Allein in der CRR gibt es an zahlreichen Stellen Ermessensspielräume der „zuständigen Behörde“. Es empfiehlt sich daher eine systematische Überprüfung der bisherigen Entscheidungen der BaFin und mögliche Folgen für das Institut, falls die EZB an dieser Stelle eine andere oder neue Entscheidung zu Ermessensspielräumen treffen sollte. Dazu gehört unter anderem die Möglichkeit der EZB, gemäß Art. 99 CRR von aktuell zwar nach HGB bilanzierenden Instituten oder Institutsgruppen Meldungen nach FINREP zu verlangen, wenn diese Banken auch ihre Kapitalmeldungen auf Basis von IFRS-Daten einreichen müssen.

Es wird erwartet, dass die EZB ein großes Interesse an einem einheitlichen und umfassenden Berichtswesen der Institute haben wird. Denn nur so kann die EZB die bankaufsichtlichen Meldungen länder- und institutsübergreifend vergleichen. Daten, die auf gegebenenfalls 18 verschiedenen nationalen Rechnungslegungssystemen beruhen, sind im Quervergleich für die EZB kaum zu interpretieren. Zusätzlich zu einem harmonisierten regelmäßigen Berichtswesen sollten sich die bedeutenden Institute auf möglicherweise zunehmende ad-hoc-Anfragen der EZB einstellen: Der breitere Querschnittsblick der EZB – einer der zentralen Vorteile des SSM – kann die IT- und Daten-Infrastruktur der meldenden Institute vor neue Herausforderungen stellen. Viele Institute arbeiten aber auch bereits aufgrund der Publikation des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zur Aggregation von Risikodaten vom 9. Januar 2013 nicht nur an einer Verbesserung des internen Risikoberichtswesens, sondern auch an der Überleitung in das Melde- und Rechnungswesen.

Nicht zuletzt sollten bedeutende Institute auch ganz operative Fragestellungen klären, zum Beispiel in welcher Sprache das Institut mit der Aufsicht kommunizieren möchte. Für Deutsch spricht sicherlich das vertraute Terrain der Muttersprache in der komplexen aufsichtsrechtlichen Begriffswelt. Für Englisch spricht die zügigere Kommunikation sowie der Ausschluss von Irrtümern, die durch Übersetzungen entstehen können. Wichtig ist der Hinweis, dass auf Basis des europäischen Rechts kein Institut zu einer Kommunikation außerhalb der eigenen Muttersprache verpflichtet werden kann. Dennoch geht gerade bei bedeutenden Instituten die Erwartung der EZB klar in Richtung einer einvernehmlichen Verwendung der englischen Sprache. Ferner ist zu erwägen, ob zumindest wichtige Dokumente wie Beschlussvorlagen, Vorstandsprotokolle oder zentrale Rahmenvorgaben in Englisch vorgehalten werden. Denn spätestens bei ersten Vor-Ort-Prüfungen kann die EZB nationale Aufsichtsbehörden zu einer Übersetzung verpflichten.

Für als bedeutend eingestufte Institute ergeben sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Konsequenzen, die über die direkte Beaufsichtigung durch die EZB hinaus gehen: Es ist schwer vorstellbar, dass ein als bedeutend eingestuftes Institut nicht zugleich als potenziell systemgefährdend gemäß § 47 KWG im Sinne von Abwicklung und Sanierung eingestuft wird. An dieser Einstufung leiten sich wiederum die Pflicht zur Erstellung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen sowie die Überprüfung der Abwickelbarkeit ab. Die Erfahrungen der Institute, die solche Analysen bereits vornehmen mussten, bestätigen den hohen

konzeptionellen und prozessualen Aufwand, der hinter diesen Plänen steckt. Sehr wahrscheinlich ist auch, dass ein als bedeutend eingestuftes Institut zugleich auch als „anderweitig systemrelevantes Institut“ im Sinne des §10g KWG bzw. des Art. 131 CRD IV eingestuft wird. An diese Einstufung gekoppelt ist jedoch ein möglicher Kapitalzuschlag, den es ab 2016 zu erfüllen gilt.

Ebenfalls gekoppelt an eine solche Einstufung kann eine intensivere Aufsicht im Sinne der deutschen Aufsichtsrichtlinie sein. Nicht zuletzt sind die Vorgaben der sogenannten Trennbanken-Verordnung, deren Entwurf die EU-Kommission am 29. Januar 2014 veröffentlicht hat, relevant. Auch wenn damit nicht zwangsläufig ein Verbot oder eine Abspaltung gewisser Geschäfte verbunden sein muss, so ergeben sich doch zukünftig Prüfungspflichten der Aufsichtsbehörden (für bedeutende Institute: der EZB), auf die die Institute vorbereitet sein sollten. Im Trennbanken-Kontext empfiehlt sich zum Beispiel eine exakte Klassifizierung aller Geschäfte nach den Kriterien des Verordnungsentwurfs der EU-Kommission. Auf dieser Basis können dann strategische Handlungsoptionen erwogen werden.

## Ausblick und nächste Schritte

Die SSM-Rahmenverordnung soll am 4. Mai 2014 in Kraft treten. Die EZB beginnt spätestens ein halbes Jahr später mit der Direktbeaufsichtigung von circa 130 bedeutenden Instituten und übernimmt die Gesamtverantwortung für die Aufsicht über alle Institute. Sie entscheidet bis dahin abschließend, welche Institute bedeutend sind und informiert die betreffenden Banken mindestens zwei Monate (also spätestens am 4. September 2014) vor der vollständigen Übernahme ihrer Aufsichtsaufgaben. Die Banken haben die Gelegenheit, Stellungnahmen abzugeben. Die EZB veröffentlicht auf ihrer Internetseite Listen, aus denen hervorgehen wird, welche Banken als bedeutend und welche als weniger bedeutend eingestuft wurden. Im zweiten Fall enthält die Liste auch Angaben, welche NCA für die Aufsicht zuständig ist.

Nach Inkrafttreten der SSM-Rahmenverordnung veröffentlicht die EZB im Wege von Verordnungen und Beschlüssen die detaillierten operativen Bestimmungen zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben. Zwischenzeitlich laufen die Vorbereitungen auf die Übernahme der Tätigkeit durch die EZB auf Hochtouren: Nach dem bereits durchgeführten „Risk Assessment (Phase 1)“ hat kürzlich das eigentliche „Balance Sheet Assessment (Phase 2)“ begonnen. Bereits ab Mai 2014 sollen die gesonderten „Stresstests (Phase 3)“ durch die voraussichtlich bedeutenden Institute berechnet werden. Diese enge Taktung der Phasen 2 und 3 bedeutet de facto eine Parallelität in der Bearbeitung durch die Institute und damit eine erhöhte Ressourcenbelastung. Die Ergebnisse werden im Oktober 2014 und somit noch vor formeller Aufnahme der EZB-Tätigkeit veröffentlicht.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass der SSM grundlegende Veränderungen für alle Institute mit sich bringen wird. Die Anpassungen an den neuen Aufsichts- und Prüfungsansatz werden sich je nach der oben skizzierten Einstufung der Institute unterschiedlich stark ausgestalten. Es ist zu erwarten, dass die Informationsanforderungen seitens der Aufsicht tendenziell eher weiter gefasst werden. Ferner müssen sich vor allem bedeutende Institute auf neue Ansprechpartner, Arbeitsweisen bzw. Kulturen oder Auslegungen in der laufenden Überwachung sowie bei Vor-Ort-Prüfungen in Anbetracht internationaler zusammengesetzter JSTs einstellen. Die EU-Kommission bis zum 1. Januar 2016 einen Bericht über die ersten Erfahrungen mit der Anwendung des SSM veröffentlichen.



---

## Impressum / Kontakt

KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft  
THE SQUAIRE  
Am Flughafen  
60549 Frankfurt am Main

### **Thilo Kasprowicz**

Partner, Consulting Financial Services  
T +49 69 9587-3198  
tkasprowicz@kpmg.com

### **Klaus Ott**

Partner, Consulting Financial Services  
T +49 69 9587-2684  
kott@kpmg.com

### **Daniel Quinten**

Partner, Consulting Financial Services  
T +49 69 9587-1600  
dquinten@kpmg.com

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2014 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, eine Konzerngesellschaft der KPMG Europe LLP und Mitglied des KPMG-Netzwerks unabhängiger Mitgliedsfirmen, die KPMG International Cooperative („KPMG International“), einer juristischen Person schweizerischen Rechts, angeschlossen sind. Alle Rechte vorbehalten. Der Name KPMG, das Logo und „cutting through complexity“ sind eingetragene Markenzeichen von KPMG International Cooperative.