

## Aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP): Gleichbehandlung in Sicht?

Am 4. November 2014 hat die Europäische Zentralbank (EZB) im Rahmen des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) die direkte Aufsicht über 123 „systemisch bedeutende“ Institute beziehungsweise Institutsgruppen (Significant Institutions, SI) der Eurozone übernommen. Darunter befinden sich 21 deutsche Institute, von denen allein 13 Mitglieder des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) sind. Für „weniger bedeutende“ Institute (Less Significant Institutions, LSI) delegiert die EZB laufende Aufsichtsaufgaben an die nationalen Behörden zurück.

Die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen Behörden, wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), wird in einer gesonderten SSM-Rahmenverordnung konkretisiert. Ein wesentliches Ziel des SSM ist die einheitliche Aufsicht über die Banken der Eurozone. Um die einheitliche Anwendung des EU-Aufsichtsrechts sicherzustellen, wird der praktische Aufsichtsansatz der EZB in einem Leitfaden zur Bankenaufsicht festgelegt.

### Prüfung von Geschäftsmodell, Governance und Kontrollverfahren

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority, EBA) gemäß Artikel 107 Absatz 3 Bankenrichtlinie (Capital Requirements Directive, CRD IV) am 19. Dezember 2014 Leitlinien herausgegeben, in denen der aufsichtliche Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) präzisiert wird.

Diese Leitlinien sollen das Proportionalitätsprinzip berücksichtigen, wonach Größe, Struktur und interne Organisation der

Institute sowie Art, Umfang und Komplexität ihrer Geschäfte bei der Regelsetzung zu beachten sind. Sie zielen insbesondere auf die Bewertung der in den Artikeln 76 bis 87 CRD IV genannten Risiken ab. Gemeint sind im Wesentlichen Risiken oder Risikokomponenten, die nicht oder nicht hinreichend durch die Bankenverordnung (Capital Requirements Regulation, CRR) abgedeckt werden.

Im Zentrum des SREP steht eine Bewertung des Geschäftsmodells, der internen Governance und Kontrollverfahren, der wesentlichen Risiken sowie der Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung der Institute. Jede einzelne Komponente wird von

der zuständigen Aufsichtsbehörde mit einem Scoring-System bewertet. Dabei fließen in die Beurteilung der Risiken sowohl quantitative Faktoren als auch eine qualitative Beurteilung des jeweiligen Risikomanagements ein. Die einzelnen Teilscore-Werte werden schließlich auf einen Gesamtscore-Wert verdichtet. Das bewertete Institut selbst erhält keine Informationen über die Ergebnisse des Scoring-Verfahrens, da es sich rechtlich betrachtet nur um ein verwaltungsinternes Handeln der Aufsicht handelt.

### Kategorisierung der Institute

Die Leitlinien teilen die Institute dem Gedanken der Proportionalität folgend zunächst in vier Kategorien ein. Diese Kategorisierung soll das vom Institut ausgehende Risiko für das Finanzsystem reflektieren. In Abhängigkeit von ihrer Einstufung werden die Institute unterschiedlich intensiv beaufsichtigt. Praktisch wirkt sich dies auf den Turnus zur regelmäßigen aufsichtlichen Bewertung der verschiedenen Kernbereiche und auf den Turnus sowie den Inhalt der regelmäßigen Aufsichtsgespräche aus.

Die Institute müssen sich allerdings darauf einstellen, dass sie von ihren zuständigen Behörden nach weiteren Kriterien unterschieden werden. So bildet die EZB allein für die „systemisch bedeutenden“ Institute wiederum fünf Cluster, während sie die „weniger bedeutenden“ Institute in drei Gruppen von hoher bis niedriger Priorität unterteilt.

In Deutschland wird neben „global und anderweitig systemrelevanten“ Instituten (§§ 10f und g Kreditwesengesetz, KWG) auch zwischen „potenziell systemgefährdenden“ Instituten (§ 20 Sanierungs- und Abwicklungsgesetz, SAG), Instituten „von

*Dr. Gunter Dunkel, Präsident des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, Berlin*

*Kritisch geht der Autor mit dem aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess SREP der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde ins Gericht. Zwar sei eine harmonisierte Aufsicht wünschenswert, spielt sie für das Level Playing Field in Europa doch eine herausragende Rolle, allerdings berge die praktische Ausgestaltung verschiedene Gefahren, nicht nur für deutsche Banken. So dürfe eine einheitliche Aufsichtspraxis nicht zum Fehlanreiz von „SSM-optimierten“ Banken führen, was letztendlich die Gleichförmigkeit und damit die Krisenanfälligkeit erhöhen würde. Auch die doch mitunter ziemlich direkten Eingriffsmöglichkeiten in Geschäftsmodelle sind ein Risiko, für das aber die Aufsichtsbehörden nicht haften. Widersprüche zur Bankenrichtlinie CRD IV und zum deutschen MaRisk werden ebenfalls ausgemacht. Und die fehlende Transparenz hinsichtlich der Bewertungen erschwere den Instituten die Risiko- und Kapitalplanung. (Red.)*

erheblicher Bedeutung“ (§§ 25 c und d KWG) und „bedeutenden“ Instituten (§ 17 Institutsvergütungsverordnung, InstitutsvergV) unterschieden. Derzeit ist nicht absehbar, inwieweit sich die Kategorisierungen von EBA, EZB und der nationalen Gesetzgebung ineinander überführen lassen. Klar ist nur, dass damit jeweils bestimmte (zusätzliche) Anforderungen verbunden sind.

Neu in den Fokus der Aufsicht ist die Analyse des Geschäftsmodells gerückt. Bewertet werden dabei die Tragfähigkeit des gegenwärtigen Geschäftsmodells eines Institutes über einen Betrachtungshorizont von zwölf Monaten, die Nachhaltigkeit seiner Geschäftsstrategie über einen Betrachtungshorizont von drei Jahren und die Fähigkeit, einen beschlossenen Strategiewechsel umzusetzen.

### **Vorgaben zur Risikotragfähigkeit und Risikostrategie**

In den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) finden sich diesbezüglich bisher lediglich Vorgaben zur Risikotragfähigkeit und zur Risikostrategie sowie mit Blick auf einen mehrjährigen Horizont zum Prozess der Kapitalplanung. Die Geschäftsstrategie ist ausdrücklich nicht Gegenstand von Prüfungshandlungen, sondern darf nur zur Verifizierung der Risikostrategie herangezogen werden.

Die in den Leitlinien genannte Vorgehensweise ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allerdings handelt es sich dabei weitgehend um Aufgaben der Geschäftsführung und nicht um typische Aufsichtstätigkeiten. Zudem könnte die Tätigkeit der Aufsicht mit einer weniger wünschenswerten Angleichung der Geschäftsmodelle verbunden sein. Eine einheitliche Aufsichtspraxis darf nicht zum Fehlanreiz von „SSM-optimierten“ Banken führen. Insgesamt entsteht der Eindruck, eine aus Aufsichtsperspektive ideale Bank müsse zwar bedeutend, aber nur regional und nicht global tätig sein, ihren Fokus auf den Mittelstand und nicht auf internationale Großkonzerne legen, ausschließlich kurzfristige und keine langfristigen Kredite vergeben, sich über Privatkundeneinlagen und nicht über den Kapitalmarkt refinanzieren sowie auf Privatinvestoren und nicht auf den Bund oder die Länder bauen. Eine solche „SSM-optimierte“ Bank müsste ihre Investoren zwangsläufig mit einer

sehr geringen Eigenkapitalrentabilität zufriedenstellen, was mit der Realität wenig zu tun hat.

### **Übernahme unternehmerischer Verantwortung?**

Offen ist, wie die Aufsicht verhindern kann, in Konflikt mit der unternehmerischen Haftung zu geraten. Insbesondere dann, wenn sie dem Management erklärt, dass bestimmte Geschäftsbereiche nach aufsichtlicher Beurteilung nicht rentabel genug erscheinen oder mit einer vermeintlich zu großen Risikoneigung beziehungsweise zu hohen Risikokonzentrationen verbunden sind.

In der Konsequenz lässt es sich für ein Institut gar nicht vermeiden, diese Geschäftsbereiche aufzugeben. Sollte ein Geschäftsmodell nicht den Anforderungen der zuständigen Aufsichtsbehörde genügen, kann diese nämlich – in Abhängigkeit vom jeweiligen Risiko für das Finanzsystem – zum Beispiel Kapitalzuschläge anordnen oder eine Änderung der Organisationsstruktur verlangen.

Durch derartige Eingriffsbefugnisse werden Banken risikoscheuer und agieren wahrscheinlich gleichgerichteter als bisher. Wer übernimmt dann die Verantwortung, wenn es dem Institut in der Folge nicht besser oder sogar noch schlechter geht? Oder wie steht es um die juristische Verantwortung der Aufsicht, falls ein Geschäftsbereich einer Bank überraschend Verluste verzeichnet, obwohl die Aufsicht vorab keine Einwände formuliert hat? Werden also künftig Investoren die Aufsichtsbehörden für entstandene Verluste zur Verantwortung ziehen können?

Abgesehen von der Geschäftsmodellanalyse werden weite Teile des SREP in Deutschland grundsätzlich bereits in den MaRisk oder direkt im KWG abgedeckt. Trotzdem gibt es für die deutschen Institute einen großen Umstellungsbedarf. In Deutschland ist derzeit das institutsinterne Risikotragfähigkeitskonzept (RTF-Konzept) maßgeblich, um die wesentlichen Risiken zu beurteilen und die damit verbundene angemessene Risikodeckungsmasse festzulegen. Dieses Konzept ist den MaRisk zufolge der Kernbestandteil des sogenannten Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP), der im SREP nach den Vorstellungen der EBA keine so zentrale Rolle mehr spielt.

Zudem baut das deutsche RTF-Konzept auf dem ökonomischen Kapitalbegriff auf, da auch die zugrunde liegenden Vorgaben der CRD IV auf das „internal capital“ abstellen. Die EBA hat diese Vorgaben jedoch ignoriert und setzt ausschließlich auf regulatorisches Kapital, das heißt „own funds“ im Sinne der CRR. In der Konsequenz werden die Anforderungen der CRR zukünftig auch für die Zwecke des SREP als Mindestanforderungen an die Kapitalausstattung der Institute je Risikoart herangezogen (sogenannter „Säule-1-Plus-Ansatz“). Insgesamt steigen damit die Kapitalanforderungen und die berücksichtigungsfähigen Kapitalbestandteile werden gleichzeitig reduziert. Dies mag auf den ersten Blick vernünftig erscheinen, entspricht aber nicht der Bankenrichtlinie CRD IV.

### **Zusammenwirken mit dem Krisenmanagement**

Im SREP können die einzelnen Teilscore-Werte die Noten 1 bis 4 betragen. Beim Gesamtscore ist bei einer Ausfallgefährdung gemäß Artikel 32 der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) sogar ein Wert von F („Fail“) möglich. Alle Score-Werte müssen die Überlebensfähigkeit der Institute sowie die Notwendigkeit von Aufsichtsmaßnahmen oder Frühinterventionen anzeigen können.

Ein schlechter Teil- oder Gesamtscore-Wert kann weitreichende Folgen für ein Institut haben, da die EBA ihre Leitlinien zur aufsichtlichen Frühintervention mit den SREP-Leitlinien verknüpft hat. Die zuständigen Behörden dürfen demnach aufsichtliche Maßnahmen zur Frühintervention anordnen, sofern der Gesamtscore-Wert 4 beträgt oder bei einem Gesamtscore-Wert von 3 ein Teilscore-Wert von 4 vergeben wurde.

In diesen Fällen darf die Aufsichtsbehörde von der Geschäftsleitung des Institutes zum Beispiel verlangen, im Sanierungsplan genannte Handlungsoptionen umzusetzen, einen Plan für Verhandlungen über eine Umschuldung mit einigen oder allen Gläubigern zu erstellen oder aber die Geschäftsstrategie beziehungsweise die rechtlichen und operativen Strukturen zu ändern. Ebenso können die Geschäftsleiter selbst abberufen werden. Werden die angeordneten Maßnahmen nicht an-

gemessen umgesetzt, kann die Aufsichtsbehörde den Abwicklungsfall feststellen. Noch gravierender sind die Eingriffsbefugnisse bei einem Gesamtscore-Wert von F. In diesem Fall kann, nachdem das Ergebnis im Aufsichtskollegium erörtert und die Abwicklungsbehörde hinzugezogen wurde, eine sofortige Abwicklung angeordnet werden.

### Einheitliche Umsetzung der Leitlinien?

Die Leitlinien der EBA sollen gemeinsame Verfahren sowie Methoden fördern und die Aufsichtspraxis harmonisieren. Sie sind insofern von herausragender Bedeutung für die Institute. Die zuständigen Aufsichtsbehörden, also die EZB und die nationalen Behörden, müssen sie zum 1. Januar 2016 berücksichtigen. Eine Gleichbehandlung beim SREP setzt insofern voraus, dass die Leitlinien für die „systemisch bedeutenden“ Institute durch die EZB und für die „weniger bedeutenden“ Institute durch die nationalen Behörden proportional und abgestimmt umgesetzt werden. Das ist derzeit schon deshalb nicht absehbar, weil zwischen der eher qualitativen Ausrichtung der deutschen Aufsichtsbehörden und dem deutlich quantitativeren Aufsichtsansatz der EZB große Unterschiede bestehen.

Es ist zu befürchten, dass der SREP der EZB stärker auf Benchmark-Vergleiche innerhalb von sogenannten Peer-Groups hinausläuft und nicht flexibel genug ausgerichtet ist. Damit werden die Besonderheiten der Institute bei der Bewertung nicht hinreichend gewürdigt und die Methodenfreiheit unnötig eingeschränkt. Erschwerend hinzu kommt die fehlende Einbindung wichtiger EU-Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone in den SSM, wie zum Beispiel Großbritannien.

Auch die BaFin hat sich am 20. Februar 2015 dazu bekannt, die Leitlinien der EBA zu beachten. Die Umsetzung erfolgt vorrangig im Rahmen der fünften Novelle der MaRisk, mit denen wesentliche Teile des SREP abgedeckt werden. Allerdings wird in Deutschland zumindest erwogen, im Anschluss an die MaRisk-Novelle das bisherige BaFin-Rundschreiben in eine Verordnung zu überführen. Dies würde bedeuten, dass die EZB neben ihren internen Vorgaben zum SREP auch die nationale Verordnung bei der Beaufsichtigung der deutschen „systemisch bedeutenden“ Institute

berücksichtigen müsste. Im Umkehrschluss müssten die „systemisch bedeutenden“ Institute in Deutschland ebenfalls beide Vorgaben beachten. Das ist weder effizient noch entspricht es dem Grundgedanken einer europäischen Harmonisierung der Aufsichtspraxis.

Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) hat sich deshalb gegen eine nationale Verordnung ausgesprochen. Sie hält es für dringend geboten, die bereits bestehenden und geplanten nationalen Vorgaben zum SREP auf ihre Vereinbarkeit mit den europäischen Regelwerken zu überprüfen, um Zusatzbelastungen für deutsche Institute zu vermeiden.

### Fehlende Transparenz

Ist also alles geregelt, wenn es keine nationalen Rechtsvorschriften zum SREP gäbe und die Vorgaben der EZB einheitlich auf alle „systemisch bedeutenden“ Institute angewendet würden? Dies ist nur die halbe Wahrheit. Derzeit mangelt es vor allem an Transparenz. Die „systemisch bedeutenden“ Institute erhalten bis zum Jahresende 2015 ein Schreiben von der EZB mit den endgültigen Kapitalanforderungen für das kommende Jahr. Diese wurden erstmals nach der EZB-eigenen Systematik zum SREP ermittelt. Die darin enthaltenen Begründungen sind teilweise nicht sehr aufschlussreich und eine angemessene Reaktion auf eventuelle Schwachstellen wird damit erschwert. Solange den Instituten die Anforderungen der EZB nicht hinreichend bekannt sind, ist die Gleichbehandlung auf europäischer Ebene letztlich nur graue Theorie.

Die EZB äußert sich zu dieser Frage gerne dergestalt, dass eine komplette Offenlegung ihrer Bewertungssystematik und der Berechnung entsprechender Kapitalzuschläge die Institute dazu animieren würde, lediglich auf die festgestellten Mängel zu reagieren. Andere Bereiche würden die

Institute folglich nicht weiter hinterfragen. Diese Ansicht erscheint sehr gewagt, da den Instituten damit eine mangelhafte unternehmerische Verantwortung unterstellt wird. Was jedoch an einer Konzentration der Institute auf die Beseitigung der wesentlichen festgestellten Mängel und der damit verbundenen negativen Auswirkungen, wie etwa höheren Kapitalzuschlägen, falsch sein soll, erschließt sich nicht.

In Deutschland ist das gelebte Praxis: Die Prüfungen nach den offen kommunizierten MaRisk führen gegebenenfalls zu Feststellungen. Eine Bank kann darauf reagieren und diese Mängel abstellen. Realistische Möglichkeiten für Verbesserungen bestehen letztlich doch nur, wenn die Institute ihre Bewertungen auch nachvollziehen können. Sofern die EZB die Institute richtig einschätzen kann, sollte dies sogar im gemeinsamen Interesse liegen. Dies ist für die Risikosteuerung und Kapitalplanung der Institute unabdingbar.

Harmonisierte aufsichtliche Anforderungen in Europa sind zu begrüßen. Diese führen grundsätzlich zu einheitlichen Regeln und somit zu gleichen Wettbewerbsbedingungen. Der SREP spielt für ein „Level Playing Field“ in Europa eine herausragende Rolle. Die Leitlinien der EBA sollten so umgesetzt werden, dass sie weitgehend mit sonstigen nationalen Vorgaben zum SREP übereinstimmen und insbesondere in einzelnen Ländern nicht darüber hinausgegangen wird (sogenanntes „Goldplating“). Es gibt keine nachvollziehbaren Gründe, einen auf diese Weise sichergestellten Gleichlauf in der Aufsichtspraxis nicht vollständig transparent zu machen. Banken sollen keine „Black Boxes“ mehr sein, die Aufsicht ebenso wenig.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen nicht auf eine vereinheitlichte Ausrichtung der Geschäftsmodelle abzielen. Ein aufsichtlich erzwungenes Herdenverhalten würde den Finanzmarkt nicht sicherer machen, sondern in Krisenzeiten verheerende Auswirkungen haben. Dies gilt im Übrigen nicht nur für den SREP, sondern in gleicher Weise für die in der CRR und der CRD IV enthaltenen Wahlrechte, die nicht ohne Grund ihren Weg in die Regularien gefunden haben und jetzt nicht leichtfertig einem vermeintlichen Harmonisierungsbestreben zum Opfer fallen sollten.

### Für eilige Anzeigenaufträge

Telefon 0 69/97 08 33-26  
(Alexander Schumacher)

Fax 0 69/7 07 84 00

E-Mail [anzeigen@kreditwesen.de](mailto:anzeigen@kreditwesen.de)