

EZB-Aufsicht – Auswirkung für kleinere Institute?

RA Dr. Bernd Fletzberger

Am 4. November 2014 wird der einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) formal seine Arbeit aufnehmen. Damit übernimmt die Europäische Zentralbank (EZB) die Aufsicht über alle Banken im Euro-Raum. Für sechs österreichische Bankengruppen und die ihnen angehörenden Einzelinstitute bedeutet dies, dass sie künftig direkt von der EZB beaufsichtigt werden. Aber wie wirkt sich der SSM auf die restlichen „less significant“ (weniger bedeutenden), österreichischen Kreditinstitute aus?



Befürchtet wird von vielen kleineren Banken, dass der SSM zu einer maximalen Harmonisierung von Aufsichtsstandards und -praktiken führen wird, die den Spezifika des österreichischen Bankensektors nicht gerecht wird, sondern sich ausschließlich an grenzüberschreitend tätigen Großbanken orientiert. Es bestehen auch Ängste, dass die EZB im Wege der nationalen Aufsichtsbehörden auch von „weniger bedeutenden“ Kreditinstituten große Datenmengen abfragen wird, was diese Institute überfordern könnte. Grund genug, in diesem Beitrag den voraussichtlichen Auswirkungen des SSM auf weniger bedeutende Banken nachzugehen.

Zuständigkeitsverteilung

Generell fallen alle Kreditinstitute der Eurozone unter den SSM. Es werden jedoch nur

bedeutende Kreditinstitute von Aufsichtsteams (so genannte Joint Supervisory Teams – JSTs) unter der Leitung der EZB beaufsichtigt. Weniger bedeutende Kreditinstitute unterstehen weiterhin federführend der Aufsicht der nationalen Behörden. Es gibt aber einige aufsichtsrechtliche Sonderverfahren, sogenannte „common procedures“, die die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden auch bei weniger bedeutenden Instituten gemeinsam führen werden. Dies betrifft etwa die Konzessionserteilung und -rücknahme sowie die mit dem Erwerb qualifizierter Beteiligungen an Kreditinstituten zusammenhängenden Verfahren. Bei derartigen gemeinsamen Verfahren haben die nationalen Aufsichtsbehörden im Wesentlichen sämtliche Vorbereitungsarbeiten zu leisten, während die Entscheidung alleine der EZB obliegt.

Instrumente der EZB

Wenngleich die tägliche Aufsichtsarbeit über kleinere Institute weiterhin der FMA und OeNB obliegt, sollte nicht übersehen werden, dass der EZB eine Reihe wichtiger Instrumente zur Verfügung steht, um auf die Aufsichtspraxis der nationalen Behörden Einfluss zu nehmen. Die EZB kann gegenüber den national zuständigen Behörden Verordnungen, Leitlinien oder allgemeine Weisungen erlassen, die die nationalen Aufsichtsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beachten müssen, um die Kohärenz der Aufsichtsstandards innerhalb des SSM sicherzustellen.

Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit „less significant banks“ hat die EZB die Generaldirektion „Mikroprudenzielle Aufsicht III“ gegründet, die aus den drei

Abteilungen Analyse und methodische Unterstützung, instituts- und sektorspezifische Aufsicht sowie Überwachung der Aufsichtstätigkeit und Beziehungen zu nationalen Aufsichtsbehörden besteht. Die Direktion wird vom Finnen Jukka Vesala geleitet. Er und seine Mitarbeiter werden zunächst vor allem den Kontakt mit den nationalen Behörden suchen, um sich ein Bild von den Aufsichtspraktiken im SSM-Raum zu verschaffen. Danach wird die EZB jedoch wohl daran gehen, aufsichtliche Praktiken zu harmonisieren. Inwieweit dabei nationale Strukturen und Vorgehensweisen Berücksichtigung finden, ist derzeit noch nicht abschätzbar.

SSM-Aufsichtshandbuch und Leitfaden

Dass es zu einer Vereinheitlichung der Aufsichtspraktiken kommen wird, ist schon daran ersichtlich, dass die EZB derzeit auch an der Entwicklung eines Aufsichtshandbuchs arbeitet, welches das Aufsichtsmodell, die Prozesse sowie die Aufsichtsmethodik des SSM darstellt. Dieses Handbuch wird auch bei der Aufsicht über kleinere Institute durch die nationalen Behörden zur Anwendung kommen. Dieses interne Dokument ist jedoch nur für SSM-Mitarbeiter gedacht und wird regelmäßig angepasst werden. Damit soll auch die konvergente Anwendung der Säule 2 der Aufsichtsanforderungen in allen SSM-Mitgliedstaaten erreicht werden. In diesem Handbuch werden zudem die Verfahren für die Zusammenarbeit innerhalb des SSM und mit Behörden außerhalb des SSM erläutert. Das SSM-Aufsichtshandbuch wird auch einen Anhang enthalten, in dem die Methodik für Vor-Ort-Prüfungen ausführlich beschrieben ist. Dadurch soll die Einheitlichkeit zwischen den Beurteilungen und den sich aus



Quelle: Europäische Zentralbank/Frankfurt – Foto: Martin Stahl

den Prüfungen ergebenden Aufsichtsmaßnahmen gewährleistet werden.

Die EZB wird zudem einen öffentlichen Leitfaden zu ihrer Aufsichtspraxis veröffentlichen, in dem die Merkmale, die Aufgaben und die Verfahren des SSM erläutert werden. Dieser Leitfaden wird vermutlich Teile des Aufsichtshandbuchs wiedergeben. Der öffentliche Leitfaden soll die aufsichtlichen Bewertungsgrundsätze für die beaufsichtigten Unternehmen – auch kleinere Institute – transparent machen und einen Beitrag dazu leisten, Unsicherheiten über die Funktionsweise des SSM und die aufsichtlichen Erwartungen abzubauen. Er wird auch die Ansätze über die Aufsicht über weniger bedeutende Institute beinhalten. Der Leitfaden zur Aufsichtspraxis soll laut EZB-Angaben vor Ende Oktober 2014 veröffentlicht werden.

Ex ante und ex post-Berichterstattung an die EZB

Die nationalen Aufsichtsbehörden werden zudem verpflichtet sein, die EZB vorab zu informieren, wenn sie in Bezug auf weniger bedeutende Institute wesentliche Aufsichtsverfahren einleiten oder wesentliche Aufsichtsbeschlüsse erlassen wollen. Diesbezüglich wird die EZB noch Kriterien festlegen, um zu bestimmen, welche Informationen für welche Institute anzuzeigen sind. Die EZB wird eine Methodik zur Risikoklassifizierung entwickeln, auf deren Basis konkret festgelegt wird, für welche Institute welche Verfahren und Beschlüsse zu melden sind. Betroffen sind etwa die Abberufung von Mitgliedern der Leitungsorgane oder die Bestellung eines Sonderverwalters zur Übernahme der Geschäftsleitung. Eine Vorab-Anzeigepflicht der NCA an die EZB besteht auch, wenn sich die Situation eines weniger bedeutenden Instituts rasch und erheblich verschlechtert.

Darüber hinaus sieht die SSM-Rahmenverordnung nachträgliche Berichtspflichten der nationalen Aufsichtsbehörden gegenüber der EZB vor. Über die von den nationalen Behörden ergriffenen Maßnahmen und die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist der EZB regelmäßig Bericht zu erstatten. Dies erfolgt auf Grundlage von jährlich zu übermittelnden Anforderungen der EZB über die Kategorien weniger bedeutender Institute und die Art der angeforderten Informationen. Derartige Berichte sind der EZB jährlich zur Verfügung zu stellen. Wenngleich sich diese Berichtspflichten ausschließlich an die nationalen Aufsichtsbehörden und nicht an die Institute selbst richten, ist davon auszugehen, dass etwaige EZB-Anforderungen zur Übermittlung zusätzlicher Informationen auf die Institute durchschlagen werden.

Durchgriffsrecht der EZB

Schließlich hat die EZB das Recht, die direkte Aufsicht über ein weniger bedeutendes Kreditinstitut vollständig an sich zu ziehen,

wenn dies zur Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist. Dies dürfte der Fall sein, wenn eine nationale Aufsichtsbehörde die Aufsichtsstandards des SSM nach Auffassung der EZB nicht einhält. Auch nationale Aufsichtsbehörden können die Initiative ergreifen und die EZB ersuchen, die direkte Beaufsichtigung über ein weniger bedeutendes Kreditinstitut zu übernehmen.

Sprachliche Auswirkungen

Im Rahmen des SSM gilt Englisch als die Arbeitssprache in der Kommunikation zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden. Parteien eines Aufsichtsverfahrens, insbesondere kleinere Institute, können jedoch mit der EZB in jeder beliebigen Amtssprache der EU kommunizieren. Diesbezüglich ist also keine erhebliche Verschlechterung des Ist-Zustandes zu befürchten.

Aufsichtsgebühren

Eine weitere Sorge der kleineren Institute betrifft die Frage, welche Aufsichtsgebühren im Zusammenhang mit dem SSM zusätzlich zu den bereits auf nationaler Ebene zu bezahlenden Aufsichtskosten zu tragen sein werden. Dazu hat die EZB am 27. Mai 2014 den Entwurf einer Verordnung über Aufsichtsgebühren zur Konsultation veröffentlicht. Danach haben auch weniger bedeutende Banken eine jährliche Aufsichtsgebühr an die EZB zu zahlen. Deren Anteil an den Gesamtkosten für die Aufsicht soll jedoch wesentlich niedriger als der Anteil bedeutender Banken sein (etwa 15%). Für das Jahr 2015 schätzt die EZB den Gesamtkostenaufwand auf ca. € 260 Mio. Die konkrete Gebührenehöhe wird sich anhand objektiver Kriterien in Bezug auf die Bedeutung und das Risikoprofil der betreffenden Bank, einschließlich ihrer risikogewichteten Aktiva, berechnen. Laut EZB wird der von indirekt beaufsichtigten Banken zu zahlende Jahresbetrag durchschnittlich zwi-

schen € 2.000 und € 7.000 liegen. Bei größeren, weniger bedeutenden Banken kann der Betrag bis zu € 200.000 ausmachen. Die Verordnung über Aufsichtsgebühren wird voraussichtlich im Oktober 2014 veröffentlicht. Ein erster Beitrag wird im Juli 2015 zu bezahlen sein. Nicht zu erwarten ist dabei, dass sich die nationalen Aufsichtsgebühren verringern werden.

Datenerhebungen

Die EZB zieht derzeit in Betracht, künftig auch von weniger bedeutenden Kreditinstituten regelmäßig Daten zu erheben. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Daten direkt an die nationalen Aufsichtsbehörden zu übermitteln sind, diese die Daten jedoch an die EZB weiterleiten. In Bezug auf die Berichterstattung ist ebenfalls ein Handbuch als internes Dokument in Vorbereitung, das den Ansatz für die aufsichtliche Berichterstattung darlegt und den Daten- und Berichtsrahmen für den SSM beschreibt. Dabei geht es um die Ausgestaltung des Rahmens für die Berichterstattung von Daten, die für den Betrieb eines zentralisierten Risikobewertungssystems benötigt werden. Nach EZB-Angaben werden größte Anstrengungen unternommen, um die Datenerhebungsanfragen effizient zu konkretisieren und Doppelerfassungen und Überschneidungen mit anderen Datenerhebungen zu vermeiden.

Zusammenfassung

Aus meiner Sicht können die Veränderungen, die der Übergang zum SSM mit sich bringt, auch weniger bedeutende Kreditinstitute treffen. Die spürbarsten Veränderungen werden durch die Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis



innerhalb des SSM ausgelöst werden, wobei frühestens im Laufe des Jahres 2015 mit unmittelbaren Auswirkungen zu rechnen ist. Es sind auch weitere Datenerhebungen durch die EZB zu erwarten. Interessant ist, dass sich die nationalen Aufsichtsbehörden uneins sind, wie groß die Auswirkungen für kleinere Institute sein werden. Während die Präsidentin der BaFin, Dr. Elke König, die direkten Auswirkungen für kleinere Institute für begrenzt hält, geht der Vorstandsdirektor der FMA, Mag. Klaus Kumpfmüller, davon aus, dass es auch für kleinere Banken durchaus zu gravierenden Änderungen kommen wird.

RA Dr. Bernd Fletzberger ist Rechtsanwalt und Partner bei PFR-Rechtsanwälte in Wien.