



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 21. April 2023
(OR. en)

8507/23

EF 111
ECOFIN 361
FSC 5

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	19. April 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 212 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über den durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 geschaffenen einheitlichen Aufsichtsmechanismus

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 212 final.

Anl.: COM(2023) 212 final



Straßburg, den 18.4.2023
COM(2023) 212 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über den durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 geschaffenen einheitlichen
Aufsichtsmechanismus**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über den durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 geschaffenen einheitlichen Aufsichtsmechanismus

1. Einleitung

1.1 Ziele des Berichts

Der einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) wurde im November 2014 als wichtiger erster Schritt zur Schaffung der Bankenunion eingerichtet. Ziel war es, höchste Standards bei der Aufsicht über Kreditinstitute in der EU sicherzustellen, die EU-Politik zur Aufsicht über Kreditinstitute auf logische und wirksame Weise umzusetzen und für eine kohärente Anwendung des einheitlichen Regelwerks zu sorgen. Der SSM wurde als integriertes System konzipiert und beruht auf der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank (EZB) als supranationaler Behörde und den zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, die Teil des Euro-Währungsgebiets sind, sowie der Mitgliedstaaten, die eine Vereinbarung über eine enge Zusammenarbeit mit der EZB geschlossen haben.

Die Funktionsweise und die Zuständigkeitsbereiche des SSM basieren auf der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013, mit der Aufsichtsaufgaben auf die EZB übertragen wurden (im Folgenden „SSM-Verordnung“). Nach der SSM-Verordnung ist die Kommission verpflichtet, alle drei Jahre eine umfassende Überprüfung der allgemeinen Anwendung der Verordnung vorzunehmen.¹ Mit dieser Überprüfung sollen die möglichen Auswirkungen auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts ermittelt werden.

Die erste Überprüfung wurde 2017 abgeschlossen, und der entsprechende Bericht der Kommission wurde im Oktober 2017 veröffentlicht (im Folgenden „SSM-Überprüfungsbericht 2017“).² Die zweite Überprüfung war für 2020 vorgesehen, wurde aber aufgrund der COVID-19-Pandemie und der Tatsache, dass die Arbeiten am Bankenpaket von 2021 Vorrang hatten, auf 2022 verschoben. Die Kommission veröffentlicht nun ihren Bericht über die zweite Überprüfung.

1.2 Umfang der Überprüfung

Die Überprüfung knüpft an die Ergebnisse des SSM-Überprüfungsberichts 2017 an, um zu beurteilen, ob die damals festgestellten Mängel gebührend angegangen wurden. Darüber hinaus erstreckt sie sich auf Bereiche, die Gegenstand des Überprüfungsauftrags nach

¹ Artikel 32 der [SSM-Verordnung](#).

² [SSM-Überprüfungsbericht 2017](#)

Artikel 32 der SSM-Verordnung sind und bei der Überprüfung im Jahr 2017 nicht bewertet wurden, da zu jenem Zeitpunkt keine ausreichenden Informationen vorlagen, um Schlussfolgerungen ziehen zu können (so gab es zum Beispiel keine Vereinbarungen über eine enge Zusammenarbeit, die hätten geprüft werden müssen). Weitere Schwerpunkte und Prioritäten der Überprüfung sind folgende Entwicklungen und Risiken für die Finanzstabilität des Bankensektors:

- die Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit – ein wichtiges Aufsichtsinstrument, das den Großteil der vom EZB-Rat im Bereich der Bankenaufsicht getroffenen Beschlüsse ausmacht;
- Risiken im Zusammenhang mit ökologischen, sozialen und governancebezogenen (environmental, social and governance, ESG-) Faktoren: Der Klimawandel fordert einen immer höheren Tribut von der Wirtschaft und könnte in den kommenden Jahren eine erhebliche Bedrohung für die Finanzstabilität darstellen;
- Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – ein Thema, das auf der politischen Agenda der EU ganz oben steht;
- die Situation in Bezug auf Bankengruppen aus Drittländern nach dem Brexit und die damit verbundenen Herausforderungen im Bereich der Aufsicht, die sich daraus ergeben, dass einer Reihe großer Drittlandsbanken neue Tochtergesellschaften in der EU gründen;
- IKT- und Cyberrisiken – angesichts der zunehmenden Digitalisierung der Finanzdienstleistungen und der großen geopolitischen Spannungen.

Der Überprüfung umfasste folgende Komponenten: i) Sekundärforschung, ii) Beiträge vonseiten des SSM, iii) informelle Befragungen aller zuständigen nationalen Behörden der am SSM teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten sowie der zuständigen nationalen Behörden der nicht am SSM teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten, iv) informelle Befragungen bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB) sowie v) informelle Gespräche mit Interessenträgern der Branche.

Im Rahmen der Sekundärforschung prüfte das Team der Kommission eine Reihe öffentlich zugänglicher Dokumente sowie von der EZB bereitgestellte Unterlagen (z. B. Leitfäden, Verfahren und Präsentationen). Darüber hinaus führte das Team während des gesamten Verfahrens zahlreiche Gespräche mit EZB-Mitarbeitern, unter anderem im Rahmen eines Besuchs in den Räumlichkeiten der EZB.

Bei informellen Treffen mit Vertretern aller 21 nationalen zuständigen Behörden, die Teil des SSM sind oder Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit mit dem SSM geschlossen haben, konnten nützliche Rückmeldungen zum allgemeinen Stand der Umsetzung des SSM aus der Sicht der zuständigen nationalen Behörden, zu den Tätigkeiten des SSM und zu den Schwerpunktbereichen der Überprüfung gesammelt werden. Ferner wurden bei informellen Treffen mit Vertretern der sechs zuständigen nationalen Behörden der EU-Staaten, die nicht am SSM teilnehmen, nützliche Erkenntnisse über deren Sichtweise in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem SSM gewonnen.

Des Weiteren hielt die Kommission Treffen mit mehreren Branchenorganisationen ab,³ um deren Ansichten zur Funktionsweise des SSM und zu den Schwerpunktbereichen der Überprüfung zu erörtern.

1.3 Zentrale Erkenntnisse und Aufbau des Berichts

Auf der Grundlage der Überprüfung gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass der SSM im Großen und Ganzen gut funktioniert. Er hat sich zu einer ausgereiften, etablierten Aufsichtsbehörde entwickelt, die die bei ihrer Errichtung gesetzten Ziele erreicht. Der SSM trägt dazu bei, dass Banken für künftige Wirtschafts- und Finanzkrisen gut gewappnet sind und über eine angemessene Kapitalausstattung verfügen. Er gewährleistet eine hochwertige und proaktive Bankenaufsicht, die schnell an aufsichtliche Herausforderungen angepasst werden kann, wie sich während der COVID-19-Krise gezeigt hat. Die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden im Rahmen des SSM funktioniert gut. Ebenso positiv sind die Rückmeldungen über das Funktionieren der engen Zusammenarbeit.

Der Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 enthält einen historischen Überblick über die Aufsichtstätigkeit auf EU-Ebene, die Funktionsweise des SSM und seine Entwicklung zu einer ausgereiften, etablierten Aufsichtsbehörde. In Abschnitt 3 werden vor allem Aspekte der Zusammenarbeit behandelt, die den Eckpfeiler des SSM bilden. In Abschnitt 4 werden Qualität und Wirksamkeit der Aufsichtstätigkeit untersucht, insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise, des Kriegs in der Ukraine und neu auftretender Risiken. In Abschnitt 5 werden die Auswirkungen des SSM auf das Funktionieren des Binnenmarktes beleuchtet. In Artikel 6 werden die Schlussfolgerungen der Überprüfung abschließend zusammengefasst.

2. Historischer Überblick und Folgemaßnahmen zum vorherigen Bericht

2.1 Überblick

Mit der Einrichtung des SSM im Jahr 2014 hat sich die Art und Weise der Durchführung der Bankenaufsicht im Euro-Währungsgebiet erheblich verändert. Nach der Annahme der SSM-Verordnung im Jahr 2013 und einer Überprüfung der Aktiva-Qualität bedeutender Banken im Euro-Währungsgebiet übernahm die EZB 2014 die Verantwortung für die Aufsicht über die in der Bankenunion ansässigen Kreditinstitute. Sie ist zuständig für die direkte Aufsicht über bedeutende Institute: Zum 1. Januar 2023 zählten hierzu 111 Banken in den an der Bankenunion teilnehmenden Ländern. Auf diese direkt beaufsichtigten Banken entfallen

³ In diesem Rahmen fanden Gespräche mit den wichtigsten auf europäischer Ebene tätigen Bankenverbänden statt, etwa dem Europäischen Bankenverband, der Association for Financial Markets in Europe, der European Savings and Retail Banking Group, dem Europäischen Verband öffentlicher Banken und dem Europäischen Bauspar- und Baukreditverband.

82 % der gesamten Bankaktiva in den teilnehmenden Ländern.⁴ Weniger bedeutende Institute werden von den zuständigen nationalen Behörden unter Aufsicht der EZB beaufsichtigt. Darüber hinaus besitzt die EZB die alleinige Zuständigkeit für sämtliche Beschlüsse, die in Bezug auf gemeinsame Verfahren für bedeutende und weniger bedeutende Institute zu treffen sind (z. B. Zulassungen und qualifizierte Beteiligungen). Zudem hat die EZB die Befugnis, jedes der weniger bedeutenden Institute direkt zu beaufsichtigen, um die kohärente Anwendung hoher Aufsichtsstandards innerhalb der Bankenunion sicherzustellen.⁵ Dieser Rahmen beruht auf einem starken zentralen Organ – der EZB-Bankenaufsicht – sowie auf einer reibungslosen Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden.

Mit der Einrichtung des SSM mussten eine neue Governance-Struktur sowie neue Verfahren und Instrumente geschaffen und eine neue Denkweise für die Bankenaufsicht entwickelt werden. In den ersten Jahren musste die EZB ihr eigenes aufsichtsrechtliches Regelwerk entwickeln, um hochwertige Aufsichtspraktiken umzusetzen.

Im Oktober 2020 nahm die EZB Änderungen an der internen Organisation der EZB-Bankenaufsicht vor. Nach Ansicht sowohl der zuständigen nationalen Behörden als auch anderer Interessenträger hat diese Neuorganisation dazu geführt, dass sich die Art und Weise, in der die Aufsichtstätigkeit im Rahmen des SSM ausgeübt wird, sowie seine Fähigkeit, sich weiterzuentwickeln und an Herausforderungen anzupassen, verbessert haben.

Diese Änderungen waren ein weiterer Schritt hin zu einer verstärkten risikobasierten Aufsicht und führten zu einer Stärkung der Aufsichtsstrategie, der Risikomanagementfunktion und der Rolle der thematischen aufsichtlichen Überprüfungen, die zentral koordiniert werden. Ziel war es, für eine wirksamere Aufsicht und kohärentere Aufsichtsergebnisse zu sorgen sowie die Transparenz und Vorhersehbarkeit der Aufsichtsmaßnahmen zu verbessern.

2.2 Folgemaßnahmen nach früheren Feststellungen

Das Team der Kommission überprüfte die Maßnahmen, die die EZB aufgrund der Feststellungen des SSM-Überprüfungsberichts 2017 ergriffen hatte, und befand sie insgesamt für wirksam. Die wichtigsten Maßnahmen werden nachstehend vorgestellt und bewertet, andere (z. B. die Eignungsbeurteilungen und die Zusammenarbeit im Rahmen des SSM) werden in jeweils eigenen Abschnitten des Berichts behandelt.⁶

Was die **Genehmigung interner Modelle** betrifft, so enthielt der SSM-Überprüfungsbericht 2017 eine umfassende Bewertung des Verfahrens der EZB und der zuständigen nationalen Behörden zur Genehmigung neuer Modelle („Modellgenehmigungsverfahren“) und der laufenden Überprüfung bestehender Modelle (gezielte Überprüfung interner Modelle) (Targeted Review of Internal Models, TRIM).

⁴ Die Liste der beaufsichtigten Banken (letzte Fassung vom Januar 2023) ist abrufbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.de.html>.

⁵ Artikel 6 der [SSM-Verordnung](#).

⁶ Einige sehr spezifische Feststellungen werden durch die Feststellungen in anderen Abschnitten erfasst: Diese betreffen die ineffiziente Nutzung von Ressourcen im Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsverfahren [Abschnitte 3.7 und 4.5] sowie die unzureichende Personalausstattung oder mangelnde Sprachkenntnisse in gemeinsamen Aufsichtsteams [Abschnitt 3.2].

Ferner wurde auf einen Rückstand bei der Genehmigung von Modellen hingewiesen, da die Einrichtung der Funktionen zur Genehmigung und Überprüfung von Modellen in der Anfangsphase möglicherweise zu längeren Bearbeitungszeiten bei der Erteilung von Genehmigungen beigetragen hatte. Damals herrschte Zuversicht, dass dieser Rückstand künftig abgebaut werden könne. Seither wurden im Rahmen des SSM Verfahren eingeführt, um Prüfungen und Genehmigungen von Modellen zu straffen. Dazu zählen i) der neue Intensitätsrahmen für die Prüfung von Modellen und ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren für weniger wesentliche Anträge auf der Grundlage des auf internen Beurteilung basierenden (internal ratings based, IRB) Repair-Programms der EBA; ii) die Genehmigung von Anträgen im Zusammenhang mit der neuen Definition des Begriffs „Ausfallereignis“ durch Bewertungen außerhalb von Unternehmen; iii) die Einbeziehung einiger Anträge auf Modellgenehmigung in den Rahmen der TRIM-Prüfungen; und iv) seit 2021 in Bezug auf Kreditrisiken die verstärkte Bewertung von Genehmigungsanträgen im Zusammenhang mit der Umsetzung von neuen Regulierungsprodukten der EBA, die im Rahmen von Prüfungen interner Modelle bewertet werden könnten. Diese Initiativen haben dazu beigetragen, einige der Bedenken im Zusammenhang mit der Dauer der Modellgenehmigungen auszuräumen.

Dennoch gibt es auf Ebene des SSM anerkanntermaßen Kapazitätsengpässe bei der Bearbeitung von Modellanträgen und Änderungsanträgen, die auf mangelnde Ressourcen und in einigen Bereichen (z. B. in Bezug auf Marktrisikomodelle) mangelnde spezifische Fähigkeiten zurückzuführen sind, wodurch es noch immer zu Verzögerungen kommt. Auf diesen Aspekt wurde sowohl von Interessenträgern der Branche als auch von der EZB selbst hingewiesen. Auch die Zahl der Modellanträge der nach dem Brexit neu gegründeten Drittlandsbanken hat zu den Verzögerungen bei der Genehmigung von Modellen beigetragen.

Darüber hinaus haben einige Banken, die die Genehmigung eines Modells beantragt hatten, der Behörde kurz vor Beginn der Modellprüfungen durch die Behörde oder sogar erst zu Beginn der Prüfung mitgeteilt, dass sie die Umsetzung ihres Modells nicht wie erwartet abgeschlossen hatten. Dies führte dazu, dass die entsprechenden Aufträge abgesagt wurden und der SSM nicht in der Lage war, Ressourcen kurzfristig anderen Aufträgen zuzuweisen.

Dieser Bereich ist nach wie vor kritisch, da Verzögerungen im Genehmigungsverfahren dazu führen können, dass ungeeignete Modelle verwendet oder Risiken unterschätzt werden. Allerdings ist es für eine Aufsichtsbehörde kaum möglich, ausreichende Ressourcen bereitzustellen, um unverzüglich auf die sehr unterschiedlichen Anforderungen der Banken in Bezug auf Modellanträge, einschließlich Modelländerungen, zu reagieren.

Im Bereich der **Frühinterventionsmaßnahmen und der Erklärung des Ausfalls oder wahrscheinlichen Ausfalls** wurde eine überarbeitete Vereinbarung zwischen dem SSM und dem SRB geschlossen. Dadurch wurde eine engere Zusammenarbeit beim Krisenmanagement im Bankensektor ermöglicht. Derzeit werden weitere Schritte für eine noch reibungslosere Zusammenarbeit erörtert, was zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen der EZB und dem SRB im Laufe der Zeit und mit zunehmender Erfahrung wächst. Ein Aspekt, den es zu beachten gilt, ist das ungleiche Verhältnis zwischen EZB und SRB im Hinblick auf die Beteiligung in den Leitungsgremien des jeweils anderen. Während die EZB als ständiger Beobachter an den Präsidiums- und Plenarsitzungen des SRB teilnimmt (wie in Artikel 43 Absatz 3 der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus vorgesehen), kann der SRB nur zu bestimmten Tagesordnungspunkten als Beobachter zu Sitzungen des Aufsichtsgremiums des SSM eingeladen werden. In der Praxis lädt die EZB

den SRB zu Gesprächen über einzelne Banken sowie zu Querschnittsfragen und politischen Themen ein; hierdurch soll sichergestellt werden, dass der SRB an allen für seine Aufgaben relevanten Diskussionen teilnimmt. Diese regelmäßige Teilnahme eines Vertreters des SRB im Aufsichtsgremium des SSM trägt zu einer guten Zusammenarbeit zwischen den beiden Einrichtungen bei.

In der ersten Überprüfung wurde gewürdigt, dass es im Rahmen des SSM gelungen ist, den **Prozess der aufsichtlichen Überprüfung und Bewertung** (Supervisory Review and Evaluation Process, **SREP**) kohärent anzuwenden und aufsichtliche Entwicklungen rasch in seine Methoden einzubeziehen. Diesbezüglich wurden in mehreren Bereichen weitere Fortschritte erzielt, insbesondere im Hinblick auf eine bessere Kommunikation mit den zuständigen nationalen Behörden über die Methoden, mit denen auf horizontaler Ebene die Beschlussvorschläge der gemeinsamen Aufsichtsteams im Rahmen des SREP angepasst werden, und in Bezug auf die Berücksichtigung der Rückmeldungen der EBA im Zuge der Konvergenzbewertung. Die derzeitige Erprobung einer SREP-Pilotmethodik auf der Grundlage eines Basis-SREP als Standardmethodik, die mindestens alle drei Jahre durch einen umfassenden SREP ergänzt wird, ist ein Beispiel dafür, dass die Entwicklung immer mehr in Richtung eines Aufsichtsprozesses geht, bei dem zusätzlich zu einer Basisbewertung zunehmend die unsystematischen Risiken von Banken im Mittelpunkt stehen, was dem bankspezifischen Charakter des SREP besser gerecht werden dürfte. Es ist wichtig, dass die im Rahmen des SREP ergangenen Beschlüsse, auch diejenigen im Zusammenhang mit Leistungsvergleichen (Benchmarking) zu anderen Banken, den einschlägigen Interessenträgern auf transparente Weise mitgeteilt werden, um die Qualität der Interaktion mit den Banken zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass sie verstehen, welche Erwartungen die Aufsichtsbehörden haben und welche Ergebnisse sie anstreben.

Im Bereich der **Kreditrisiken**, insbesondere in Bezug auf notleidende Kredite, wurde im ersten SSM-Überprüfungsbericht darauf hingewiesen, dass die EZB mithilfe ihrer Aufsichtsinstrumente⁷ innerhalb der Grenzen des geltenden Rechnungslegungsrahmens eine Erhöhung der von den Banken gebildeten Rückstellungen erwirken kann. Die Überprüfung zeigt, dass die EZB in erster Linie auf moralische Appelle setzt, um die Banken zu einer vorsichtigen Bildung von Rückstellungen zur Absicherung gegen Kreditrisiken zu bewegen, und dass sie aufsichtliche Erwartungen formuliert, um die erwünschten Ergebnisse zu kommunizieren. Beispielsweise versandte die EZB zu Beginn der COVID-19-Pandemie Schreiben⁸ an die Vorstandsvorsitzenden von Banken, in denen sie zusätzliche Orientierungshilfen gab und aufsichtliche Erwartungen für das Kreditrisikomanagement äußerte.

Was den **Informationsaustausch mit dem Europäischen Rechnungshof (EuRH)** betrifft, so wurde in der ersten SSM-Überprüfung vorgeschlagen, dass die EZB ein effizienteres System zu diesem Zweck einrichtet. Diesem Vorschlag ist die EZB nachgekommen, indem

⁷ Die für die Bankenaufsicht zuständigen Behörden sind im Rahmen des SSM nicht befugt, besondere Vorschriften auf der Grundlage von Rechnungslegungsstandards zu erlassen. Der Aufsichtsrahmen enthält jedoch eine Liste verfügbarer Instrumente zur Beeinflussung der Höhe der Rückstellungen der Banken, wenn die Bilanzierung aus aufsichtlicher Sicht nicht hinreichend vorsichtig ist und entsprechende Risiken für die beaufsichtigten Banken zur Folge haben könnte.

⁸ [Schreiben an Vorstandsvorsitzende](#)

sie mit dem EuRH eine interinstitutionelle Vereinbarung über den Austausch von Informationen geschlossen hat.⁹

In Bezug auf den **Administrativen Überprüfungsausschuss** (Administrative Board of Review, ABoR) wurden im Zuge der ersten Überprüfung die Vorteile hervorgehoben, die sich aus einer Verbesserung der Transparenz der Beschlüsse ergeben könnten, beispielsweise indem Zusammenfassungen der Beschlüsse auf der Website der EZB unter Einhaltung der Vertraulichkeitsregeln veröffentlicht würden. Tatsächlich ist eine allgemeine Verbesserung der Transparenz zu beobachten, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass auf der Website der EZB-Bankenaufsicht in den letzten Jahren umfangreichere Erläuterungen zur Arbeitsweise des ABoR, darunter auch Informationen zu den von ihm behandelten Themen und den Elementen seiner Beschlusspraxis, zu finden sind.

Schließlich ergab die erste Überprüfung, dass die EZB in Erwägung ziehen sollte, ihre **Methode zur Festsetzung von Gebühren** verhältnismäßiger zu gestalten. Dies wurde durch eine Überarbeitung der Verordnung über Aufsichtsgebühren¹⁰, die ab dem Gebührenzeitraum 2020 durchgeführt wurde, weitgehend erreicht. Mit dem neuen Verfahren wurde neben weiteren methodischen Verbesserungen ein Nachlass auf die Mindestgebührenkomponente der EZB-Aufsicht für kleinere weniger bedeutende Institute eingeführt.

3. Aspekte der Zusammenarbeit

3.1 Überblick

Das gute Funktionieren des SSM und sein Erfolg als führender Mechanismus für die Aufsicht über Banken in der EU hängen maßgeblich von der Zusammenarbeit und Koordination zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden sowie von einem kontinuierlichen Austausch von Informationen ab. Die Überprüfung zeigt, dass es der EZB in den letzten Jahren gelungen ist, die Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden zu verbessern und eine Reihe organisatorischer und operativer Initiativen voranzutreiben, um die Koordination und Kommunikation in den meisten Aufsichtsbereichen zu stärken, und zwar im Rahmen ihrer bestehenden Personalressourcen.

Die Verbesserung der Qualität der Zusammenarbeit mit der EZB wurde in den Gesprächen mit den zuständigen nationalen Behörden allgemein gelobt. Letztere schätzten unter anderem die ihnen zur Verfügung stehenden Unterstützungs- und Schulungsangebote, den konstruktiven und pragmatischen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Netzwerken und den Zugang zu den im Rahmen des SSM entwickelten IT-Instrumenten, die eine einheitliche Berichterstattung und einheitliche aufsichtliche Überprüfungen erleichterten. Ferner wurde eingeräumt, dass die zunehmende Komplexität der Aufsichtstätigkeit, die sich auch an der Zunahme neuer Aufsichtsinitiativen zeigt, erhebliche Ressourcen sowohl auf Ebene der EZB als auch auf Ebene der zuständigen nationalen Behörden erfordert. Wenn

⁹ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen der EZB und dem EuRH über den Austausch von Informationen: [MOU ECA-ECB.pdf](#).

¹⁰ [Verordnung über Aufsichtsgebühren](#)

diese Ressourcen nicht zur Verfügung stehen, müssen Lösungen zur Optimierung der Aufsichtsprozesse umgesetzt werden.

Die Erweiterung der aufsichtlichen Zuständigkeitsbereiche hat außerdem dazu geführt, dass sich die EZB nunmehr verstärkt auf diejenigen Aspekte konzentriert, von denen ein höheres Risiko für die globale Finanzstabilität ausgeht. Folglich kam es bei Initiativen, die die zuständigen nationalen Behörden womöglich als vorrangig betrachteten (z. B. bei der Aktualisierung der Leitlinien für die Beaufsichtigung von weniger bedeutenden Instituten), mitunter zu Verzögerungen.

In den Rückmeldungen der Branchenverbände wurde eine Reihe von Bereichen des SSM aufgezeigt, in denen der Austausch mit den beaufsichtigten Instituten verbessert und das Bewusstsein für seine Strategie und Ziele auf individueller Ebene und in der gesamten Branche geschärft werden könnte. Ein Gebiet, auf dem sich die Branche Verbesserungen wünscht, ist der Bereich der Kommunikation, insbesondere in Bezug auf den Umfang und die Ziele der thematischen Überprüfungen und Erhebungen, die für die Banken mitunter ressourcenintensiv und mit knappen Fristen verbunden sind. Einige Interessenträger der Branche äußerten zudem den Wunsch, dass die Ergebnisse des im Rahmen des SREP durchgeführten Benchmarking und der thematischen Überprüfungen auf systematischere Weise mitgeteilt werden.

3.2 Direkte Aufsicht über bedeutende Institute

Die direkte Aufsicht über bedeutende Institute im Rahmen des SSM war selbst angesichts der außergewöhnlichen Umstände **wirksam und zeitnah** (z. B. durch eine pragmatische Durchführung des SREP während der COVID-19-Pandemie) und **trägt auch neuen Arten von Risiken** (z. B. im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Cybersicherheit und ESG-Faktoren) **Rechnung**.

Die **gemeinsamen Aufsichtsteams**, die sich aus Mitarbeitern der EZB und der zuständigen nationalen Behörden zusammensetzen, bilden die wichtigste Säule der Aufsicht über bedeutende Institute. Die Rückmeldungen der zuständigen nationalen Behörden und der Interessenträger der Branche lassen darauf schließen, dass die derzeitige Organisation der Aufsicht durch die gemeinsamen Aufsichtsteams im Allgemeinen wirksam ist und sich durch klare Berichtslinien sowie eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten auszeichnet. In einigen Fällen mangelte es den gemeinsamen Aufsichtsteams an bestimmten Fähigkeiten (z. B. Sprachkenntnissen oder technischem Fachwissen). Im Rahmen des SSM wird regelmäßig geprüft, an welchen Fähigkeiten es den Teams mangelt, damit Mitarbeiter nach Möglichkeit entsprechend geschult oder neue Mitarbeiter eingestellt werden können.

Das **derzeitige SREP entwickelt sich** von einem detaillierten und erschöpfenden Verfahren zu einem verstärkt risikobasierten Prozess. Dadurch haben die gemeinsamen Aufsichtsteams mehr Zeit, sich auf die wichtigsten spezifischen Risiken der einzelnen bedeutenden Institute zu konzentrieren. Das im Rahmen der horizontalen Aufsichtsfunktionen der EZB während des SREP durchgeführte Benchmarking ermöglicht eine einheitliche und kohärente Anwendung der aufgrund des SREP gefassten Beschlüsse. Seit der letzten Überprüfung werden die zuständigen nationalen Behörden stärker in den Prozess einbezogen, insbesondere

im Hinblick auf die Methoden, mit denen auf horizontaler Ebene die Beschlussvorschläge der gemeinsamen Aufsichtsteams im Rahmen des SREP angepasst werden.

Darüber hinaus werden im Rahmen des SSM, insbesondere in Bezug auf die Anwendung der **Anforderungen und Leitlinien der Säule 2**, Aufsichtsmethoden und -prozesse entwickelt, um für ein harmonisiertes Vorgehen im Bereich der Aufsicht zu sorgen. Diese Harmonisierung der Aufsichtsprozesse erstreckt sich auch auf die Ergebnisse der Prüfungen vor Ort.

Vor und während der Pandemie stellte die EZB fest, dass die fremdfinanzierte Kreditvergabe (d. h. die Vergabe sogenannter Leveraged Loans) eine große Schwachstelle für bedeutende Institute darstellt und eine verstärkte Kontrolle sowie entsprechende Folgemaßnahmen erfordert.¹¹ Die starke Zunahme von Leveraged Loans und die mit diesen Transaktionen verbundenen erheblichen Risiken, die auch durch fehlende Auflagen und eine geringere Ratingqualität sowie Mängel im Risikomanagement der Banken bedingt sind, veranlassten die EZB, diese Form der Finanzierung als Schwerpunktbereich für die Aufsicht einzustufen (2022–2024).

Infolge der Veränderungen im Zinsumfeld stufte die EZB ab der zweiten Jahreshälfte 2021 zudem die Überprüfung des Managements von Zins- und Kreditspread-Risiken als vorrangig ein.¹² Folglich wurden diese Risiken in die Aufsichtsprioritäten für 2022 aufgenommen.

3.3 Indirekte Aufsicht über weniger bedeutende Institute

Im Zuge des bilateralen Austauschs äußerten sich die zuständigen nationalen Behörden positiv über die Qualität der Zusammenarbeit mit der EZB bei der Aufsicht über weniger bedeutende Institute und knüpften damit an die guten Ergebnisse der Überprüfung des Jahres 2017 in diesem Bereich an. Insbesondere verwiesen die zuständigen nationalen Behörden auf folgende Bereiche, in denen erhebliche Verbesserungen erzielt worden seien:

- stetige Verbesserung der Qualität und Häufigkeit der Gespräche zwischen den zuständigen nationalen Behörden und den Kontaktstellen der EZB in den Ländern (was in der Praxis auch durch die virtuelle Arbeitsumgebung erleichtert wird);
- die Einrichtung von Netzwerken der höheren Führungsebenen zur Erörterung der Umsetzung der Politik;
- der Beitrag der neuen horizontalen Funktionen des SSM zur zunehmenden Harmonisierung der Aufsichtspraktiken;
- die freiwillige Nutzung des Portals des Informationsmanagementsystems (IMAS-Portal) für weniger bedeutende Institute.

Die auf Ebene des SSM vereinbarten Aufsichtsmethoden für weniger bedeutende Institute werden im Allgemeinen von den zuständigen nationalen Behörden übernommen, wobei sie

¹¹ Die EZB veröffentlichte ein Schreiben an die Vorstandsvorsitzenden bedeutender Institute, in dem sie die aufsichtlichen Erwartungen in Bezug auf fremdfinanzierte Transaktionen ([Leveraged Transactions](#)) auf der Grundlage der 2017 veröffentlichten Leitlinien darlegte.

¹² Diese verstärkte Betrachtung des Zinsrisikomanagements ist insbesondere vor dem Hintergrund dessen relevant, dass einige mittelgroße US-amerikanische Banken im März/April 2023 mit entsprechenden Schwierigkeiten konfrontiert waren.

auf ein gewisses Maß an Verhältnismäßigkeit achten. Die zuständigen nationalen Behörden stellten fest, dass die Methodik für weniger bedeutende Institute, die für sie zur Gewährleistung der aufsichtlichen Kohärenz von entscheidender Bedeutung ist, nicht jedes Jahr umfassend aktualisiert wird (die letzte umfassende Überarbeitung erfolgte 2020). Gleichzeitig wurden bestimmte Elemente dieser Methodik in jüngerer Zeit überarbeitet, etwa durch die Aufnahme von IT-Risiken in die operativen Risiken. Aufsichtliche Leitlinien zur Einbeziehung von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden im Jahr 2023 in die Methodik für weniger bedeutende Institute integriert. Darüber hinaus wurde im Rahmen des bilateralen Austauschs mit den zuständigen nationalen Behörden bestätigt, dass aufsichtliche Überprüfungen von weniger bedeutenden Instituten, insbesondere von kleinen und nicht komplexen Instituten, mit unterschiedlicher Häufigkeit vorgenommen werden.

Zudem könnten einige der auf freiwilliger Basis eingeführten Initiativen durch eine umfassendere Nutzung einschlägiger Verfahren verbessert werden, beispielsweise durch die Nutzung des IMAS für alle weniger bedeutenden Institute mit hohem Risiko und hohen Auswirkungen sowie für einige andere Elemente der laufenden Aufsicht über weniger bedeutende Institute, deren Risikoprofil eine enge Zusammenarbeit mit der EZB rechtfertigt. Die Nutzung des IMAS könnte auf kleine Banken mit einem risikoreichen Geschäftsmodell ausgeweitet werden, da diese Vorsichtsmaßnahme es der EZB ermöglichen würde, eine engmaschigere Überwachung vorzunehmen und gegebenenfalls die direkte Aufsicht über bestimmte Institute zu übernehmen.

In Bezug auf die Aufsicht sowohl über bedeutende als auch über weniger bedeutende Institute merkten einige zuständige nationale Behörden an, dass das hohe Arbeitspensum im Rahmen des SSM – das sich u. a. aus der Teilnahme an verschiedenen Initiativen, Arbeitsgruppen und Schulungen ergibt – in einigen Fällen eine Belastung für Behörden mit geringerer Personalausstattung darstellen kann. Um dem entgegenzuwirken, besteht ein Schwerpunkt des SSM seit Kurzem in der Schaffung regionaler Kompetenzzentren. Mit deren Hilfe sollen umfassende und detaillierte Kenntnisse über bestimmte Arten von Risiken gewonnen, Lösungen für deren Eindämmung gefunden und diese Erkenntnisse dann innerhalb des SSM geteilt werden. Ein Beispiel hierfür, das sich bereits in der Pilotphase befindet, ist die Einrichtung eines entsprechenden Zentrums zum Thema Verbriefung unter der Leitung der französischen Aufsichtsbehörde (ACPR). Diese Zentren zeugen nicht nur von der engen Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden, sondern auch von dem Bestreben, die verfügbaren Ressourcen zu optimieren und kohärente Ergebnisse im Rahmen des gesamten SSM zu erzielen.

3.4 Vereinbarungen über eine enge Zusammenarbeit

Seit der Überprüfung im Jahr 2017 wurden im Rahmen des SSM zwei Vereinbarungen über eine enge Zusammenarbeit mit Bulgarien und Kroatien¹³ geschlossen, deren Behörden nun am SSM teilnehmen. Diese Vereinbarungen weisen eine Besonderheit auf, da die jeweils zuständige nationale Behörde dem SSM auf einer etwas anderen Grundlage beiträgt als die

¹³ Kroatien trat am 1. Januar 2023 dem Euro-Währungsgebiet bei. Somit wurde das Land ein vollwertiges Mitglied des SSM.

zuständigen Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Der Hauptunterschied besteht darin, dass die zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten, mit denen eng zusammengearbeitet wird, zwar am SSM teilnehmen, ihre Beschlussfassung jedoch darauf beruht, dass sie Anweisungen vom SSM erhalten, die dann in nationale Beschlüsse umgesetzt werden.

Die Erfahrungen mit der Aufnahme Bulgariens und Kroatiens sind bislang positiv. Den Vereinbarungen über eine enge Zusammenarbeit gingen ein intensiver Austausch und eine gründliche Vorbereitung voraus. Dies trug zu einem reibungslosen Ablauf bei, insbesondere weil die bulgarischen und kroatischen Behörden ausreichend Zeit hatten, ihre Strategien und Verfahren an den neu geschaffenen Kooperationsrahmen anzupassen.

Aufgrund der Art und Weise, wie die Vereinbarungen über eine enge Zusammenarbeit konzipiert sind, nimmt der auf Anweisungen basierende Beschlussfassungsprozess mehr Zeit in Anspruch als die interne Beschlussfassung im Rahmen des SSM. Dies ist beispielsweise darauf zurückzuführen, dass die nationalen Behörden in der Regel Anweisungen in englischer Sprache erhalten, die dann in die jeweilige Landessprache übersetzt und durch nationale Rechtsinstrumente umgesetzt werden müssen. Darüber hinaus ist die Organisation gemeinsamer Prüfungen vor Ort umständlich, da die SSM-Verordnung vorsieht, dass die EZB bei Prüfungen in Ländern, mit denen eine solche Vereinbarung geschlossen wird, lediglich als „Beobachter“ fungiert.

Im Allgemeinen funktionieren die Vereinbarungen über eine enge Zusammenarbeit jedoch gut, und in mehreren Bereichen wurden nach ihrem Abschluss bereits rasche Erfolge erzielt. Hierzu zählen unter anderem die zeitnahe Einrichtung direkter Kommunikationskanäle zwischen den beaufsichtigten Unternehmen und den gemeinsamen Aufsichtsteams, die reibungslose Integration der beaufsichtigten Unternehmen in den zentralisierten SREP sowie die Nutzung der in Bulgarien und Kroatien vorhandenen aufsichtlichen Fachkenntnisse zu lokalen Themen und Erfahrungen mit nationalen bedeutenden Instituten im Rahmen des SSM.

3.5 Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden aus Drittländern und Auswirkungen des Brexit

Viele im Rahmen des SSM beaufsichtigte bedeutende Institute sind in erheblichem Umfang auf internationaler Ebene tätig. In diesem Zusammenhang sind eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Koordinierung bei der Identifizierung und Minderung von Risiken für die Finanzstabilität von wesentlicher Bedeutung.

In den letzten Jahren wurden im Rahmen des SSM Maßnahmen ergriffen, um die strategische Zusammenarbeit mit Drittlandsbehörden in Aufsichtsfragen zu vertiefen. So wurden mehr als 15 Vereinbarungen mit Banken- und Marktaufsichtsbehörden außerhalb der EU unterzeichnet, die vorbehaltlich der Zustimmung der jeweiligen Partnerbehörde auf der Website der EZB veröffentlicht werden. Diese Art von Vereinbarungen erleichtert die reibungslose aufsichtliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch.

Nach dem Brexit, d. h. ab 2016, haben sich internationale Banken neu aufgestellt, um weiterhin in der EU tätig sein zu können. Dies führte zu rund 25 Brexit-bedingten Zulassungsverfahren im Rahmen des SSM. Dabei ging es sowohl um die Gründung neuer

Kreditinstitute als auch um die Umstrukturierung bestehender Institute. Der SSM musste sich der Herausforderung stellen, diese in relativ kurzer Zeit aufzunehmen, was bei Tochtergesellschaften großer internationaler Banken mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen ein besonders komplexes Unterfangen war.

Die EZB veröffentlichte im August 2018 ihre aufsichtlichen Erwartungen an die Buchungsmodelle von Banken. Durch sie sollte insbesondere sichergestellt werden, dass die der Aufsicht des SSM unterliegenden neu gegründeten Unternehmen über ein solides Risikomanagement sowie solide Kontrollrahmen verfügen und in Krisen einen stabilen Betrieb gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund und im Rahmen der Aufsichtsaufgaben des SSM, mit denen sichergestellt werden soll, dass Tochtergesellschaften in Drittländern über eine angemessene Governance und ein angemessenes Risikomanagement verfügen, wird in Kürze eine Prüfung der Buchungs- und Risikomanagementverfahren in Handelsabteilungen („Desks Mapping Review“) abgeschlossen. Der Fokus dieser Prüfung liegt auf den Buchungs- und Risikomanagementverfahren der Handelsabteilungen, die beispielsweise in den Bereichen Market Making, Treasury und Derivate¹⁴ tätig sind.

Die Prüfung stellt ein wesentliches Aufsichtsinstrument des SSM dar, anhand dessen überprüft werden kann, ob sich die Verfahren der Branche den aufsichtlichen Erwartungen annähern, die die EZB in Bezug auf alle dem Mechanismus unterliegende Unternehmen, einschließlich EU-Tochtergesellschaften von Bankengruppen aus Drittländern, formuliert hat. Die Prüfung ergab, dass die meisten neuen Banken die Erwartungen des SSM nur unzureichend erfüllt hatten und bestimmte Merkmale von Briefkastenfirmen („empty shells“) aufwiesen. Im Rahmen des SSM wurden verschiedene Risikoindikatoren für jede Handelsabteilung festgelegt, um die Wesentlichkeit der Handelstätigkeit und alle damit verbundenen Risiken besser zu erfassen. Die EZB wird sich mit diesen Mängeln befassen, indem sie im zweiten Quartal 2023 rechtliche Anordnungen mit angemessenen Übergangsphasen an die betreffenden Banken richten wird.

3.6 Zusammenarbeit mit Nichtbankenaufsichtsbehörden

Im Rahmen des SSM wurde eine Reihe von Kooperationsmechanismen mit den Aufsichtsbehörden anderer Unternehmen des Finanzsektors wie Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen (im Folgenden „Nichtbankenaufsichtsbehörden“) eingerichtet. Diese Form der Zusammenarbeit ist besonders wichtig, da eine Reihe von Bankengruppen Kontrolle über Versicherungsunternehmen, Wertpapierfirmen und andere Unternehmen des Finanzsektors ausübt, die der Finanzaufsicht durch andere Aufsichtsbehörden unterliegen. Da eine beträchtliche Anzahl der Kreditinstitute, die der Aufsicht des SSM unterliegen, Wertpapiere auf geregelten Märkten der EU emittieren, wurden zudem Kommunikationskanäle mit Markt- und Wertpapieraufsichtsbehörden eingerichtet.

Das wesentliche Ziel des SSM in diesem Bereich besteht darin, Informationen auszutauschen, damit im Bedarfsfall koordinierte Maßnahmen ergriffen werden können. Innerhalb des SSM

¹⁴ [The desks mapping review – integrating Brexit banks into European banking supervision](#)

sind in der Regel die gemeinsamen Aufsichtsteams dafür zuständig, für einen ordnungsgemäßen Informationsfluss mit Nichtbankenaufsichtsbehörden zu sorgen.

Ein wesentlicher Punkt besteht darin, dass der wirksame Informationsaustausch zwischen dem SSM und den Nichtbankenaufsichtsbehörden davon abhängt, wie die Finanzmarktaufsicht auf nationaler Ebene organisiert ist. Während sich die Aufgaben des SSM ausschließlich auf die Beaufsichtigung von Kreditinstituten erstrecken, sind in einigen Mitgliedstaaten die für die Beaufsichtigung der verschiedenen Finanzsektoren (Banken, Versicherungen, Wertpapiere) zuständigen nationalen Behörden in einer einzigen Aufsichtsbehörde zusammengefasst oder zwischen einer Bankenaufsichtsbehörde und einer Finanzaufsichtsbehörde aufgeteilt. Ein Mechanismus für den Informationsaustausch zwischen dem SSM und den Marktaufsichtsbehörden von Drittländern könnte ebenfalls seine Berechtigung haben. Die neue Vereinbarung zwischen der Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde der USA (Securities and Exchange Commission) und der EZB aus dem Jahr 2021 könnte in dieser Hinsicht als Beispiel dienen.

Außerdem ist der SSM einer der wesentlichen Akteure bei der zusätzlichen Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten. Dabei handelt es sich um Gruppen, die eine Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersparte umfassen und den Vorschriften für eine zusätzliche Beaufsichtigung gemäß der Richtlinie über Finanzkonglomerate unterliegen. In dieser Richtlinie ist insbesondere vorgesehen, dass aus dem Kreis der für die verschiedenen Sparten eines Konglomerats zuständigen Aufsichtsbehörden ein Koordinator benannt wird.¹⁵ Da im Rahmen des SSM bedeutende Institute beaufsichtigt werden, kommt ihm bei der Aufsicht über einige der größten in der EU tätigen Finanzkonglomerate oftmals eine koordinierende Rolle zu. Bis vor Kurzem lag der Schwerpunkt des SSM in diesem Bereich auf der täglichen Beaufsichtigung, d. h. auf der Ermittlung vorrangiger Fragen im Bereich der Aufsicht. Inzwischen hat die EZB Kooperationsvereinbarungen mit Versicherungsaufsichtsbehörden geschlossen, um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch in Bezug auf Banken- und Versicherungskonglomerate zu fördern. Darüber hinaus arbeitet die EZB nun aktiver mit der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) zusammen, um Fachkenntnisse und Informationen auszutauschen, damit für Konglomerate spezifische Risiken besser erfasst werden können. Überdies wurde ein EZB-interner formalisierter Arbeitsbereich für Finanzkonglomerate eingerichtet.

3.7 Fortschritte bei der Zusammenarbeit in anderen Bereichen der laufenden Beaufsichtigung

Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit

Wie im ersten SSM-Überprüfungsbericht festgestellt wurde, machen die Beurteilungen der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit (im Folgenden auch

¹⁵ Mit der Richtlinie über Finanzkonglomerate wurde ein Rahmen für die aufsichtliche Zusammenarbeit zwischen allen an der Beaufsichtigung der Unternehmen eines Finanzkonglomerats beteiligten Aufsichtsbehörden festgelegt. Ferner umfasst sie die Kriterien für die Benennung eines „Koordinators“, d. h. derjenigen Aufsichtsbehörde, die bei der Ausübung der Befugnisse zur zusätzlichen Beaufsichtigung die führende Rolle übernimmt.

„Eignungsbeurteilungen“) den Großteil der vom EZB-Rat auf Vorschlag des EZB-Aufsichtsgremiums getroffenen Beschlüsse aus.

Seit der letzten SSM-Überprüfung wurden erhebliche Fortschritte bei der Verbesserung der Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden im Bereich der Eignungsbeurteilungen erzielt. Dies wurde von den zuständigen nationalen Behörden in den während der Überprüfung geführten Gesprächen weitgehend gewürdigt. Die diesbezüglichen Errungenschaften des SSM, insbesondere in Bezug auf die risikobasierte Beschlussfassung und die Einführung neuer IT-Instrumente, werden im Allgemeinen gelobt.

Die EZB und die zuständigen nationalen Behörden bilden gemeinsam das Netzwerk für Eignungsbeurteilungen. Dieses arbeitet an der Entwicklung und Aktualisierung der einschlägigen Leitfäden und Vorlagen, um die Beurteilungen und den Genehmigungsprozess der Eignungsbeurteilungsverfahren im Rahmen der laufenden Aufsicht kohärenter, straffer und wirksamer zu gestalten. Diese Dokumente umfassen Schlüsselemente wie i) Gesprächsvorlagen für verschiedene Managementebenen, auch für Inhaber von Schlüsselfunktionen, ii) Leitlinien für das Abfassen von Dokumenten zur Gewährleistung von einheitlichen Formulierungen in allen Verfahren und Beschlüssen im Zusammenhang mit Eignungsbeurteilungen, iii) einen Leitfaden für Eignungsbeurteilungen, der eine Beschreibung der im Rahmen des SSM geltenden Grundsätze, Verfahren und Prozesse für die Beurteilung der Eignung von Mitgliedern der Leitungsorgane bedeutender Kreditinstitute enthält, und iii) ein Handbuch zur Unterstützung der in den gemeinsamen Aufsichtsteams und zuständigen nationalen Behörden tätigen Sachbearbeiter bei der täglichen Anwendung der SSM-Grundsätze bei der Erstellung von Entwürfen für Eignungsbeurteilungen.

Seit der letzten Überprüfung wurden im Rahmen des SSM verstärkt Maßnahmen ergriffen, um die Beschlussfassung im Zusammenhang mit Eignungsbeurteilungen wirksamer zu gestalten. So wurde die Beschlussfassung dahin gehend vereinfacht, dass sowohl ein Delegationsverfahren als auch ein Schnellverfahren für weniger komplexe Beschlüsse eingeführt wurde. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Entwicklung geeigneter IT-Instrumente, um die hohe Zahl der Eignungsbeurteilungen zu bewältigen und gleichzeitig eine wirksame Überwachung zu gewährleisten. In einigen wenigen Fällen wurden Ad-hoc-Lösungen für Probleme im Zusammenhang mit Eignungsbeurteilungen in bestimmten Mitgliedstaaten geprüft; derzeit wird erörtert, inwieweit erfolgreiche Konzepte in vergleichbaren Fällen angewandt werden können.

Des Weiteren wurde im Jahr 2018 im Rahmen des SSM ein alternatives Verfahren für Beurteilungen der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit (Alternative Fit And Proper Process, AFAPP) eingeführt. Dabei handelt es sich um ein beschleunigtes Beschlussfassungsverfahren, das die Effizienz steigern, die Bearbeitungszeit von Beschlüssen über die Eignung verkürzen und eine stärkere Risikoorientierung ermöglichen soll. Bei diesem Verfahren erarbeitet die zuständige nationale Behörde nicht länger einen vorläufigen Vorschlag und eine gemeinsame Beurteilung mit der EZB, sondern verfasst den Vorschlag zusammen mit dem Mitglied des gemeinsamen Aufsichtsteams. Der Vorschlag wird dann

unmittelbar dem SSM-Sekretariat zur Qualitätsprüfung und der oberen Führungsebene der EZB zur Annahme vorgelegt.¹⁶

Um die Eignungsbeurteilung zu straffen und die große Menge an Informationen zu bewältigen, wurde an einer Verbesserung der IT-Instrumente des SSM gearbeitet. Seit Anfang 2021 nutzt der SSM zur Unterstützung des Aufsichtsprozesses das IMAS-Portal, um Banken die Möglichkeit zu geben, alle erforderlichen Dokumente für Anträge auf eine Eignungsbeurteilung direkt und sicher zu übermitteln. Einschlägige Informationen zur Eignungsbeurteilung, wie aktualisierte Verfahren und Vorlagen, werden in das interne Netzwerk hochgeladen, über das die zuständigen nationalen Behörden einfachen Zugang zu den neuesten Unterlagen haben.

Was die speziell zur Unterstützung der Eignungsbeurteilung entwickelten Instrumente betrifft, so wird im Rahmen des SSM gemeinsam mit zwei zuständigen nationalen Behörden derzeit ein Instrument für maschinelles Lernen erprobt, mit dem das Lesen und die Bewertung der einschlägigen Fragebögen erleichtert und potenzielle Bedenken in einem frühen Stadium des Prozesses angezeigt werden sollen. Ziel ist es, das Instrument bis zur ersten Hälfte des Jahres 2023 auf breiter Basis einzusetzen.

Wenngleich die gemeinsam mit den zuständigen nationalen Behörden erzielten Fortschritte gewürdigt werden,¹⁷ bestehen nach wie vor Herausforderungen, die insbesondere auf die mangelnde Harmonisierung zwischen den verschiedenen nationalen Rahmen sowie auf einzelstaatliche Besonderheiten zurückzuführen sind. Dies wurde von einigen zuständigen nationalen Behörden hervorgehoben, die insbesondere darauf hinwiesen, dass die im Rahmen des SSM getroffenen Maßnahmen ohne eine weitere Harmonisierung an ihre Grenzen stoßen würden. Das im Oktober 2021 von der Kommission vorgeschlagene Bankenpaket enthält einen Vorschlag für eine weitere Harmonisierung des Rechtsrahmens für Eignungsbeurteilungen. Das Paket wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat erörtert.

Durchsetzungs- und Sanktionsbefugnisse

Dem SSM-Überprüfungsbericht 2017 war zu entnehmen, dass es umfangreicherer praktischer Erfahrungen bedarf, um die Durchsetzungs- und Sanktionsbefugnisse der EZB zu bewerten. Rund acht Jahre nach der Einrichtung des SSM zeigt sich, dass diese Erfahrungen schrittweise gesammelt wurden. Der letzte Bericht über die Sanktionsmaßnahmen im Rahmen des SSM¹⁸ zeigt, dass die Durchsetzungsmaßnahmen vor allem auf Verstöße gegen die Aufsichtsanforderungen im Bereich der internen Unternehmensführung abzielten (im Einklang mit den Aufsichtsprioritäten des SSM für 2021). Darüber war eine Zunahme der Sanktionsmaßnahmen aufgrund von Verstößen gegen die aufsichtlichen Meldepflichten zu verzeichnen. Was die Methodik anbelangt, so hat die EZB im März 2021 einen Leitfaden für

¹⁶ Ursprünglich galt dieses Verfahren für elf Mitgliedstaaten und für Institute mit Gesamtaktiva von weniger als 3 Mrd. EUR. Im Jahr 2022 wurde es auf alle Mitgliedstaaten des SSM und auf Institute mit Gesamtaktiva von bis zu 10 Mrd. EUR ausgeweitet.

¹⁷ Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für die Beurteilung der Eignung von Mitgliedern der Leitungsorgane ist um 33 % gesunken, von 164 Tagen im Jahr 2017 auf 110 Tage im Jahr 2021. Die Gesamtbearbeitungszeit für die im Jahr 2021 abgeschlossenen Verfahren zur Eignungsbeurteilung betrug im Durchschnitt 3,7 Monate.

¹⁸ [Bericht von 2021 über Sanktionsmaßnahmen](#)

die Festsetzung von Verwaltungssanktionen veröffentlicht, mit dem die Transparenz verbessert wurde.

Im Rahmen ihrer Durchsetzungsbefugnisse kann die EZB in regelmäßigen Abständen zu zahlende Straf gelder auferlegen,¹⁹ wenn fortlaufend gegen eine Verordnung oder einen EZB-Aufsichtsbeschluss verstoßen wird. Bislang hat die EZB nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen von diesem Durchsetzungsinstrument Gebrauch gemacht.

Die Sanktionsbefugnisse im Rahmen des SSM werden innerhalb der Grenzen der nationalen Rechtsvorschriften der teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Eigenkapitalrichtlinien (Capital Requirements Directives, CRD) angewandt. Die unterschiedliche Umsetzung wichtiger Elemente des Sanktionssystems durch die Mitgliedstaaten untergräbt jedoch die Fähigkeit der EZB, angemessene Sanktionen auf einheitliche Weise zu verhängen.

Mit dem vorgeschlagenen Bankenpaket sollen bestimmte Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse in der EU harmonisiert werden. Erstens soll der Anwendungsbereich der Sanktionsbefugnisse erweitert werden, indem die Liste der Verstöße, für die Verwaltungssanktionen und andere Sanktionen verhängt werden, um Verstöße gegen zusätzliche Aufsichts anforderungen ergänzt wird. Zweitens sollen die zuständigen nationalen Behörden mit mehr Befugnissen zur Durchsetzung der Vorschriften ausgestattet werden, indem in regelmäßigen Abständen zu zahlende Straf gelder in die Rechtsvorschriften aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass Kreditinstitute den Aufsichts anforderungen rasch nachkommen. Mit dem CRD-VI-Vorschlag würden somit wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Durchsetzungs- und Sanktionsinstrumente für die Aufsichtsbehörden geschaffen.

4. Anpassung der Bankenaufsicht an neue Herausforderungen

4.1 Überblick

Die Herausforderungen, mit denen der Bankensektor seit der globalen Finanzkrise konfrontiert ist, haben deutlich gemacht, wie wichtig eine Stärkung der Aufsichtspraktiken für die Gesamtwirtschaft ist. Eine wirksame und qualitativ hochwertige Bankenaufsicht sowie eine grenz- und sektorübergreifende Kommunikation und Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden sind von entscheidender Bedeutung, damit Risiken für die Sicherheit und Solidität von Kreditinstituten und für die Finanzstabilität rasch erkannt und ausgeräumt werden können. Hierfür müssen die Aufsichtsbehörden ihre Ziele genau definieren, eine vorausschauende Bewertung der Risiken für die Finanzstabilität entwickeln und umsetzen sowie einen proaktiven integrierten Ansatz für die Bankenaufsicht verfolgen und auf ebenso proaktive und integrative Weise in der Lage sein, ihre Ergebnisse auf den gesamten Finanzsektor zu extrapolieren, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

Im Zuge der Überprüfung wurden vier Bereiche beleuchtet, in denen Herausforderungen für die Aufsicht bestehen:

¹⁹ Gemäß Artikel 129 der [SSM-Rahmenverordnung](#) kann die EZB auf die Verhängung von in regelmäßigen Abständen zu zahlenden Straf geldern zurückgreifen.

- Reaktion auf die COVID-19-Krise;
- Überwachung von IT- und Cyberrisiken;
- aufsichtliche Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimarisiken;
- aufsichtliche Herausforderungen im Zusammenhang mit Geldwäsche.

Die Reaktion des SSM auf den Krieg in der Ukraine wurde bei dieser Überprüfung nur indirekt bewertet, und zwar vor dem Hintergrund der Auswirkungen des erhöhten geopolitischen Risikos auf die Finanzstabilität der Banken und die Bankenaufsicht, insbesondere auf das Cyberrisiko und das Kreditrisiko. Für den SSM kann jedoch festgehalten werden, dass – ähnlich wie infolge der COVID-19-Pandemie – schnell und umfassend reagiert wurde,²⁰ um die wesentlichen Risiken zu mindern. Zu diesen Risiken gehörten die Risikopositionen einer Reihe von beaufsichtigten Banken gegenüber Russland, die Auswirkungen von Sanktionen, Cyberangriffe und die sich verschlechternden makroökonomischen Aussichten infolge der aufkommenden Energiekrise. In den Aufsichtsprioritäten des SSM für die Jahre 2023–2025 wurden der Krieg in der Ukraine und die sich daraus ergebenden Risiken als einer der zentralen Bereiche benannt, die Anlass zur Besorgnis geben.²¹ Wenngleich die längerfristigen Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen noch nicht beurteilt werden können, hat sich dennoch gezeigt, dass es dem SSM gelungen ist, sich kurz nach der COVID-19-Pandemie auf eine neue Art von Krise einzustellen.

4.2 Reaktion auf die COVID-19-Pandemie

Aus Sicht der Bankenaufsicht war der Ausbruch der COVID-19-Pandemie ein wichtiger Test für die Fähigkeit des SSM, sich schnell an aufsichtliche Herausforderungen anzupassen. Wie aus den Rückmeldungen der zuständigen nationalen Behörden und der Interessenträger hervorgeht, wird die Reaktion im Rahmen des SSM auf die Pandemie als schnell und flexibel angesehen. Die den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehenden Instrumente waren ausreichend und wirksam, um die Auswirkungen der Krise im Rahmen der allgemeinen politischen Reaktion auf die Pandemie zu bewältigen. Auch die Zusammenarbeit zwischen der EZB, den zuständigen nationalen Behörden und den europäischen Aufsichtsbehörden funktionierte gut während der Krise.

Wenngleich eine Beurteilung der genauen Auswirkungen der einzelnen Entlastungsmaßnahmen im Hinblick auf Kapital- und Liquiditätsanforderungen schwierig sein mag – finanz- und geldpolitische Unterstützungsmaßnahmen wurden gleichzeitig auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene ergriffen –, haben sich folgende Maßnahmen des SSM zur Bewältigung der Folgen der Pandemie als wirksam erwiesen:

- *Maßnahmen zur operativen Entlastung:* Diese Maßnahmen – etwa längere Fristen für die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Pflichten (z. B. für die Umsetzung von Abhilfemaßnahmen, die sich aus aktuellen Prüfungen vor Ort und Prüfungen interner Modelle ergeben haben) – wurden von der Branche als besonders hilfreich erachtet;

²⁰ [Supervisors' reaction to the war in Ukraine \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

²¹ [EZB-Bankenaufsicht:SSM-Aufsichtsprioritäten für 2023–2025](#)

sie wurden rechtzeitig ergriffen und verschafften den Banken die notwendigen Kapazitäten, um die unmittelbaren Auswirkungen der Krise zu bewältigen.

- *Laufende Überwachung der Risiken der Banken:* Durch den Ausbruch der Pandemie wurde deutlich, dass die Aufsicht über das Kreditrisikomanagement intensiviert und vertieft werden muss. Eine große Mehrheit der zuständigen nationalen Behörden lobte den Erkenntnisgewinn aus den Antworten der Banken auf das Schreiben der EZB an die Vorstandsvorsitzenden.
- *Empfehlung zu Dividendenausschüttungen:* Die Empfehlung der EZB zu Dividendenausschüttung für bedeutende Institute erwies sich als wirksam und hatte zur Folge, dass Kapital in Höhe von 28 Mrd. EUR bei den Banken verblieb und während der Pandemie als zusätzlicher Puffer diente. In Bezug auf weniger bedeutende Institute erwies sich die praktische Anwendung der Empfehlung – wenngleich sie von allen zuständigen nationalen Behörden befolgt wurde – als weniger wirksam, da eine beträchtliche Anzahl dieser Institute weiterhin Dividenden auszahlte²² – ein Problem, auf das Interessenträger vor allem unter dem Gesichtspunkt gleicher Wettbewerbsbedingungen hingewiesen haben.
- *Möglichkeit der Nutzung von Puffern:* Während der COVID-19-Pandemie gestattete die EZB den Banken, auf ihre Mittel gemäß den Säule-2-Empfehlungen zurückzugreifen und Kapital- und Liquiditätspuffer zu nutzen, um eine mögliche Verschlechterung ihrer Bilanzen und Liquidität zu verhindern. Aufgrund des Umfangs der staatlichen und monetären Unterstützungsmaßnahmen mussten die Banken keine größeren Verluste hinnehmen. Und aufgrund der Beschränkungen des ausschüttungsfähigen Höchstbetrags²³ und wahrgenommener Marktbeschränkungen (z. B. potenzielle Stigmatisierungseffekte auf den Märkten) haben sie ihre Puffer nicht in Anspruch genommen.

Die COVID-19-Pandemie hat Bereiche der Bankenaufsicht aufgezeigt, in denen Verbesserungspotenzial besteht. Unter anderem hat die Erfahrung mit einem „pragmatischen“ SREP wertvolle Erkenntnisse für mögliche Vereinfachungen des regulären SREP in normalen Zeiten geliefert. Im Bereich des Kreditrisikos hat die COVID-19-Pandemie erhebliche Mängel im Kreditrisikomanagement der Banken ans Licht gebracht, die vor der Pandemie aufgrund der niedrigen Quoten notleidender Kredite²⁴ weniger im Blickfeld der Aufsichtsbehörden gelegen hatten (z. B. Abweichungen in den Kreditrisikostراتيجien in Bezug auf Stundung, die Ermittlung wahrscheinlicher Zahlungsausfälle und Rückstellungen). Die Maßnahmen, die zur Behebung dieser Mängel ergriffen wurden, werden auch in Zukunft Gegenstand einer verstärkten aufsichtlichen Kontrolle sein.

²² Zwischen März 2020 und September 2021 schütteten 925 weniger bedeutende Institute Dividenden in Höhe von insgesamt 2,9 Mrd. EUR aus.

²³ Mit der Eigenkapitalrichtlinie wurde das Konzept des ausschüttungsfähigen Höchstbetrags eingeführt, wonach die Aufsichtsbehörden verpflichtet sind, die Ausschüttung von Einnahmen automatisch zu beschränken, wenn das Gesamtkapital einer Bank unter die Summe der Kapitalpufferanforderungen nach Säule 1, Säule 2 und der CRD fällt.

²⁴ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die EZB vor dem Ausbruch der Pandemie mehrere Aufsichtsinitiativen ergriffen hat, um den Abbau und die umsichtige Verwaltung des Bestands an notleidenden Krediten im EU-Bankensektor zu erleichtern. So hat sie im Zusammenhang mit notleidenden Krediten aufsichtliche Leitlinien für die angemessene Einstufung, Verwaltung und Bildung von Rückstellungen bereitgestellt. Zudem hat sie bankenspezifische Erwartungen der Aufsicht an die Risikovorsorge für notleidende Kredite formuliert. Insgesamt hat die Strategie der EZB in Bezug auf notleidende Kredite zu deren Rückgang im gesamten EU-Bankensektor beigetragen.

4.3 IKT- und Cyberrisiken

In Anbetracht der Risiken, die in den letzten fünf bis zehn Jahren infolge der zunehmenden Digitalisierung der Finanzdienstleistungen und des exponentiellen Wachstums der von den Banken genutzten Datenmengen entstanden sind, stellt die Verbesserung der Überwachung von IKT- und Cyberrisiken eine Priorität auf der Aufsichtsagenda dar. Cyberrisiken und Risiken im Zusammenhang mit der Auslagerung von Dienstleistungen wurden in diesem Zusammenhang als die beiden wichtigsten Themen genannt. Im Rahmen des SSM ist man sich dessen bewusst und hat der Überwachung von IKT- und Cyberrisiken kurz- bis mittelfristig hohe Priorität eingeräumt.

Die Überprüfung ergab, dass der SSM über ausreichende formale Aufsichtsbefugnisse verfügt, um IKT- und Cyberrisiken zu begegnen – dies gilt umso mehr mit Blick auf den bevorstehenden Rechtsakt über die digitale Betriebsstabilität. Der Rahmen zur Überwachung von IKT- und Cyberrisiken wird angesichts der bisher beobachteten Cyberangriffe als angemessen erachtet. Im Zuge der Vorlage der Sanierungspläne für die Jahre 2022 und 2023 wurde ein Cyberrisikoszenario gefordert, und für 2024 wird ein Cyberrisiko-Stresstest in Betracht gezogen, um zu bewerten, inwieweit Banken auf Cybervorfälle vorbereitet sind.

Die Auslagerung von IT-Dienstleistungen durch Banken gibt Anlass zu Bedenken in Bezug auf Konzentrationsrisiken (Abhängigkeit von einer kleinen Zahl von Anbietern), die Abhängigkeit von Unternehmen derselben Gruppe in Drittländern (aufgrund potenzieller geopolitischer Risiken) und das Risiko der Entstehung ganzer „Ketten“ von ausgelagerten Tätigkeiten. Daher hat die EZB bedeutende Institute aufgefordert, jährlich ein Verzeichnis all ihrer Auslagerungsvereinbarungen vorzulegen. Sie will dadurch die Informationen erhalten, die sie für die Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit Auslagerungsvereinbarungen benötigt, um letztendlich für robustere Auslagerungsvereinbarungen in allen bedeutenden Instituten zu sorgen. Darüber hinaus sind die EZB und die zuständigen nationalen Behörden in der Lage, horizontale Analysen von Auslagerungsrisiken durchzuführen. Dies ermöglicht es den gemeinsamen Aufsichtsteams, die Auslagerungsrisiken ihrer Banken mit denen ähnlicher Banken zu vergleichen und allgemein die Verflechtungen des Finanzsektors mit Drittanbietern sowie das potenzielle Konzentrationsrisiko auf Instituts- und Branchenebene zu bewerten. Die erste Vorlage sollte im Juli 2022 erfolgen, und die EZB hat ihre erste horizontale Analyse bereits abgeschlossen. Diese wird bei künftigen Aufsichtstätigkeiten berücksichtigt werden.

Was die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden betrifft, so ergab die Überprüfung, dass diese gut funktioniert. Zahlreiche zuständige nationale Behörden lobten die Arbeit des SSM-Netzwerks zu Cyberrisiken, über das regelmäßig Informationen zwischen den Behörden und der EZB ausgetauscht werden. Nach Ansicht einiger dieser Behörden könnte die Rolle der EZB bei der Aufsicht über weniger bedeutende Institute in diesem Bereich gestärkt werden, zum Beispiel durch die Entwicklung bewährter Verfahren für derartige Institute. Überdies könnte die EZB für mehr Klarheit in Fällen sorgen, in denen sie eine neue Initiative in Bezug auf bedeutende Institute startet und die zuständigen nationalen Behörden davon ausgehen, dass diese auch auf die Beaufsichtigung von weniger bedeutenden Instituten ausgeweitet wird.

Ein zentrales Thema, das sich bei der Überprüfung herauskristallisierte, war der Mangel an IKT-Ressourcen sowie Ressourcen zur Bekämpfung von Cyberrisiken und entsprechenden

Fachkenntnissen in den Aufsichtsinstanzen, und zwar sowohl auf Ebene der zuständigen nationalen Behörden als auch innerhalb der EZB. Angesichts des Wettbewerbs mit anderen Marktakteuren um Talente in diesem Bereich ist es mitunter schwierig, qualifizierte Fachkräfte zu finden. Die Schulung von Mitarbeitern sowohl bei der EZB als auch bei den zuständigen nationalen Behörden ist wichtig, wird das Problem aber nur teilweise lösen.

4.4 Klimawandel

Aufgrund der Bedeutung von mit dem Klimawandel verbundenen Risiken für die Stabilität des Finanzsystems und somit für die Aufsicht wurde das Engagement des SSM in diesem Bereich durch mehrere Aufsichtsinitiativen erheblich verstärkt. Diese Initiativen, die umgesetzt wurden, lange bevor die Aufsichtsbehörden in den meisten anderen Ländern und Gebieten außerhalb der EU vergleichbare Maßnahmen ergriffen, zeugen von der Anpassungsfähigkeit des SSM und seiner Fähigkeit, neue aufsichtliche Herausforderungen proaktiv anzugehen. Dies trägt dazu bei, dass der SSM weithin als Vorreiter in diesem neuen Risikobereich wahrgenommen wird.

Als Vorreiter bei der aufsichtlichen Überwachung von Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel gilt es, angemessene Lösungen für eine Reihe globaler Probleme zu finden, die beim Umgang mit traditionellen Risiken für gewöhnlich nicht auftreten. Hierzu zählen der zukunftsbezogene Charakter derartiger Risiken und der Mangel an leicht verfügbaren, detaillierten und vergleichbaren Daten.

Um dem zu begegnen, wurden 2020 im Rahmen des SSM in Form eines Leitfadens Erwartungen der Aufsicht dahin gehend formuliert, wie Banken klimabezogene Risiken umsichtig steuern und auf transparente Weise offenlegen sollten. Die EZB führte eine Bewertung durch, inwieweit diese Erwartungen erfüllt wurden, aber auch die Banken waren aufgefordert, eine Selbsteinschätzung vorzunehmen. Ergänzend zu diesen Point-in-Time-Prüfungen veröffentlicht die EZB regelmäßig aktuelle Informationen über die Fortschritte der Banken bei der Offenlegung von Klima- und Umweltrisiken und liefert den Marktteilnehmern somit Beispiele für bewährte Verfahren. Darüber hinaus führte die EZB im Jahr 2022 einen Klimarisiko-Stresstest durch, um zu bewerten, inwieweit Banken auf finanzielle und wirtschaftliche Schocks infolge von Klimarisiken vorbereitet sind. Der Test stellte zudem einen Anlass für die Banken dar, aktiv Daten zu ihren jeweiligen Risikopositionen zu sammeln und entsprechende Indikatoren zu entwickeln. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Banken derzeit nicht über robuste Rahmen und ausreichend einschlägige Daten in Bezug auf Klimarisiken verfügen. Im Jahr 2022 führte die EZB zudem die ersten Prüfungen vor Ort zu Klimarisiken durch.

Bei der SSM-Überprüfung wurde insbesondere auf die gute Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden im Hinblick auf Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel verwiesen. Als Beispiel für den gegenseitigen Informationsaustausch und die Zusammenarbeit in Bezug auf klimabezogene Risiken kann die Tatsache aufgeführt werden, dass die EZB die einschlägigen Aufsichtspraktiken, die in einigen zuständigen nationalen Behörden bereits angewandt wurden, genutzt und auf den gesamten SSM ausgeweitet hat. Dadurch wurden ein weiterer Dialog und infolgedessen ein Konsens über bewährte Verfahren gefördert. Qualität und Umfang der Zusammenarbeit bei diesen Themen wurden von den zuständigen nationalen Behörden im Zuge der Überprüfung weitgehend

gewürdigt. Alles in allem sind die zuständigen nationalen Behörden sehr zufrieden mit dem Aufsichtskonzept, das gewählt wurde; es herrscht Einigkeit darüber, dass mit Blick auf klimabezogene Risiken schrittweise vorgegangen werden muss, um das Bewusstsein für diese Risiken innerhalb der Branche kontinuierlich zu erhöhen und die erforderlichen Veränderungen zu bewirken.

Die EZB hat die zuständigen nationalen Behörden diesbezüglich unterstützt, indem sie Schulungsprogramme bereitgestellt hat. Ferner wurden horizontale Teams und ein gemeinsames Netzwerk zum Thema Klimarisiken geschaffen. Die zuständigen nationalen Behörden nutzten diese, um einschlägige Informationen zu den klimabezogenen Produkten der EZB zu liefern, etwa zu ihrem Leitfaden bezüglich der aufsichtlichen Erwartungen und zum Aufbau des Klimarisiko-Stresstests im Jahr 2022. Ferner gab die EZB den zuständigen nationalen Behörden die Möglichkeit, weniger bedeutende Institute an einigen ihrer Verfahren teilhaben zu lassen, z. B. an der thematischen Überprüfung zu Klima- und Umweltrisiken im Jahr 2022.

Gleichzeitig haben einige Behörden eigene Leitlinien zu ESG-Risiken für beaufsichtigte weniger bedeutende Institute entwickelt und veröffentlicht, die die Leitlinien der EZB für bedeutende Institute ergänzen. Obwohl die Überprüfung nicht ergab, dass dies zu signifikant unterschiedlichen Erwartungen an weniger bedeutende Institute führte, wurde dennoch festgestellt, dass trotz verschiedener von der EZB ergriffener Maßnahmen – im Rahmen des Leitfadens zu Klimarisiken, mehrerer Rundtischgespräche zur Überwachung von Klimarisiken sowie einer Bestandsaufnahme und Benchmarking-Analyse der Konzepte der zuständigen nationalen Behörden für die Überwachung von Klimarisiken – der Eindruck besteht, dass die Koordinierung zwischen den zuständigen nationalen Behörden im Hinblick auf ihr diesbezügliches Vorgehen bei weniger bedeutenden Instituten weiter verbessert werden könnte; eine mangelnde Koordinierung auf der Ebene der weniger bedeutenden Institute kann zu unterschiedlichen aufsichtlichen Erwartungen und Aufsichtspraktiken in Bezug auf derartige Institute führen. Die EZB könnte ein Benchmarking dieser Aufsichtspraktiken durchführen, um dafür zu sorgen, dass die Aufsichtskonzepte für diesen neuen Risikobereich weiter harmonisiert werden. Die Ergebnisse einer solchen Benchmarking-Analyse könnten anschließend in die Aufsichtsmethodik für weniger bedeutende Institute einfließen, damit ein einheitlicher Ansatz in Bezug auf Aufsichtspraktiken gewährleistet werden kann.

Die gemeinsamen Aufsichtsteams führten 2022 die thematische Überprüfung zu Klima- und Umweltrisiken durch und lobten die durch die horizontalen Funktionen der EZB erhaltene Unterstützung, insbesondere vor dem Hintergrund dessen, dass die Überprüfung zeitgleich mit dem SREP erfolgte. Ein wichtiger nächster Schritt wird darin bestehen, Klimarisiken in den regulären SREP zu integrieren, um dafür zu sorgen, dass die Überwachung derartiger Risiken Teil des regulären Aufsichtsprozesses wird. Zu diesem Zweck wird die Aufsichtsmethodik des SSM derzeit aktualisiert.

4.5 Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Abgesehen von den direkten negativen Auswirkungen der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf die Gesellschaft können derartige Praktiken auch das Vertrauen in einzelne Banken und den Finanzsektor insgesamt untergraben, dessen Ruf schädigen und

sich möglicherweise auf seine Stabilität und sein ordnungsgemäßes Funktionieren auswirken. Verstöße gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden häufig mit Mängeln bei den internen Kontrollen des Risikomanagements der Banken in Verbindung gebracht. In den verschiedenen von der Kommission im Jahr 2019 veröffentlichten Berichten²⁵ über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wurden mehrere Fälle aufgezeigt, in denen die Aufsichtsbehörden nicht in der Lage waren, Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Aufsichtsbehörden den aufsichtlichen Auswirkungen von Risiken im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Rechnung tragen und wirksam mit den für diesen Bereich zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Bei der Ausübung ihrer Aufsichtsaufgaben muss die EZB derartige Risiken aus dem Blickwinkel der aufsichtlichen Solidität des beaufsichtigten Unternehmens betrachten, da ihr Mandat insofern beschränkt ist, als sie nicht die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Aufsichtsbehörde ist.

Seit der letzten Überprüfung des SSM wurden mehrere Änderungen an EU-Rechtsvorschriften vorgenommen, mit denen das Zusammenspiel zwischen der Finanzaufsicht und der Aufsicht im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiter verdeutlicht und die einschlägigen Aufsichtsbehörden beauftragt wurden, in Bereichen wie dem SREP, der Erteilung von Zulassungen und den Eignungsbeurteilungen auf der Grundlage von Informationen über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung tätig zu werden.²⁶

Seit 2019 und infolge der Änderungen der Rechtsvorschriften berücksichtigt die EZB im Rahmen des SREP systematisch die aufsichtlichen Auswirkungen von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.²⁷ Die EZB hat mit mehreren Behörden aus den EWR-Mitgliedstaaten, die im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für die Beaufsichtigung von Kredit- und Finanzinstituten zuständig sind, eine multilaterale Vereinbarung geschlossen, die zu einem verstärkten Informationsaustausch beigetragen hat. Seit 2019 haben mehr als 50 für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Aufsichtsbehörden diese multilaterale Vereinbarung mit der EZB unterzeichnet.

Darüber hinaus hat die EZB ihre eigene Beschlussfassung hinsichtlich des Austauschs von Informationen über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden verbessert, nachdem im letzten Bericht des Europäischen Rechnungshofs über die Maßnahmen gegen Geldwäsche²⁸ festgestellt wurde, dass es bei der Übermittlung einschlägiger Informationen durch die EZB an die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden zu einer Reihe von Verzögerungen gekommen ist. Im Jahr 2019 hat die EZB einen horizontalen

²⁵ [Report assessing recent alleged money-laundering cases involving eu credit institutions.pdf](#)

²⁶ Siehe insbesondere die durch die CRD V geänderten Artikel 91 und 97 der CRD.

²⁷ Die Umsetzung der SREP-Leitlinien im Jahr 2019 zeugt von der Wachsamkeit der EZB gegenüber Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

²⁸ Die EZB hat im Anschluss an die Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof (siehe den Sonderbericht des EuRH mit dem Titel [„EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor sind fragmentiert und werden unzulänglich umgesetzt“](#)) ein vereinfachtes Verfahren für den Informationsaustausch im Rahmen der Vereinbarung über die Bekämpfung der Geldwäsche eingeführt.

Bereich eingerichtet, der sich konkret mit den aufsichtlichen Aspekten der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befasst und als zentrale Anlaufstelle für verschiedene Behörden²⁹ fungiert. Der Bereich stellt technische Unterstützung und eine gemeinsame Methodik für die gemeinsamen Aufsichtsteams zu Fragen im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bereit und sorgt somit für eine bessere Koordinierung und einen einheitlichen Aufsichtsansatz.³⁰ So wird beispielsweise eine Liste von Warnsignalen für die Aufsicht zur Verfügung gestellt, welche die gemeinsamen Aufsichtsteams in die SREP integrieren, sodass die aufsichtlichen Auswirkungen von potenziellen Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei der Beaufsichtigung proaktiv berücksichtigt werden. Ferner wird im Rahmen der Aufsichtsfunktion der EZB die Aufsicht über weniger bedeutende Institute unterstützt.

Des Weiteren nimmt die EZB als Beobachter an den Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung teil. Wie in einem Bericht der EBA dargelegt²⁶ wird, bietet diese Beteiligung einen weiteren Kanal, über den die EZB und die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden Informationen über diejenigen bedeutenden Institute austauschen können, für die die Kollegien eingerichtet wurden. Darüber hinaus liefert die EZB als Aufsichtsbehörde auch Daten für die Datenbank der EBA zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (EuReCA).

Allerdings müssen in diesem Bereich noch Fortschritte dahin gehend erzielt werden, dass die verschiedenen Aufsichtsansätze in Bezug auf Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung harmonisiert werden. Da die verschiedenen für diesen Bereich zuständigen Behörden jeweils ihre eigene Methodik zur Bewertung von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung haben, muss sich die EZB mit unterschiedlichen Verfahrensweisen auseinandersetzen. Dadurch erhöht sich womöglich die Gefahr, dass derartige Risiken unterschiedlich gehandhabt und ihre aufsichtlichen Auswirkungen in den beaufsichtigten Unternehmen unterschiedlich berücksichtigt werden.

Um diese Mängel zu beheben, hat die Kommission einen Vorschlag³¹ zur Errichtung einer EU-Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism, AMLA) vorgelegt. Dieser würde maßgeblich zur Stärkung der Zusammenarbeit und Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen allen beteiligten Aufsichtsbehörden beitragen und somit gegebenenfalls weitere Verbesserungen dahin gehend bewirken, wie die aufsichtlichen Auswirkungen von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Rahmen der Aufsicht berücksichtigt werden.

²⁹ Für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Behörden und zentrale Meldestellen.

³⁰ Auch durch die neuen Leitlinien der EBA zum SREP wird ein einheitlicher und harmonisierter Aufsichtsansatz in Bezug auf Risiken im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gewährleistet ([Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess \(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP\) sowie für die aufsichtlichen Stresstests | Europäische Bankenaufsichtsbehörde](#)).

³¹ [Vorschlag der Kommission zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung](#)

5. Auswirkungen des SSM auf das Funktionieren des Binnenmarkts

Die Vollendung der Bankenunion stellt nach wie vor eine der politischen Prioritäten der EU dar. Mit der Einrichtung des SSM und des einheitlichen Abwicklungsmechanismus konnten bereits bedeutende Fortschritte auf dem Weg zu einem einheitlicheren Bankenmarkt erzielt werden. Diese Mechanismen wurden eingerichtet, um die Probleme, die bei früheren Finanzkrisen aufgetreten waren, auszuräumen. In einigen Fällen hatten diese dazu geführt, dass integrierte grenzüberschreitende Bankengruppen in nationale Einheiten aufgespalten wurden, um Banken Krisen mithilfe von nationalen Ressourcen zu bewältigen. Mit dem SSM wurde eine starke Bankenaufsicht für die gesamte Bankenunion geschaffen, die dazu beiträgt, der Fragmentierung des Bankenmarktes entgegenzuwirken und echte europäische Interessen zu verfolgen. Allerdings haben sich die anhaltenden strategischen und politischen Herausforderungen bei der Vollendung der Bankenunion bislang als Hindernis für die Schaffung eines vollständig effizient funktionierenden Binnenmarktes für das Bankwesen erwiesen.

Vor diesem Hintergrund kann ein wirksamer SSM allein nur begrenzte Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben. Die seit der Einrichtung des SSM zentral durchgeführte Bankenaufsicht, einschließlich der Aufsichtsmaßnahmen, die als Reaktion auf die Krisen der letzten Jahre ergriffen wurden, kann als wichtiger Beitrag zur Vertrauensbildung zwischen den Mitgliedstaaten angesehen werden, da durch sie sowohl die Widerstandsfähigkeit des EU-Bankensektors als auch die EU-weite Zusammenarbeit bei der Bankenaufsicht verbessert wurde.³² So wurde im Rahmen des Austauschs mit den zuständigen nationalen Behörden hervorgehoben, dass deutliche Fortschritte dahin gehend erzielt wurden, dass diese in Aufsichtsangelegenheiten nun stärker in den Beschlussfassungsprozess eingebunden werden; des Weiteren sind eine bessere Kommunikation und Beteiligung an der Festlegung von Aufsichtsprioritäten und -strategien sowie eine bessere Bündelung der Aufsichtsressourcen für grenzüberschreitende Prüfungen festzustellen. Darüber hinaus trug der SSM dazu bei, die Risiken im EU-Bankensektor wirksam zu verringern, indem erhebliche Fortschritte bei der Verbesserung des Risikomanagements der Banken in Bezug auf notleidende Kredite erzielt wurden.³³ Doch auch wenn sich die Funktionsweise des SSM in den letzten Jahren stetig verbessert hat und er sich zu einer ausgereiften Institution entwickelt hat, wird sein Einfluss auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nach wie vor durch die politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bankenunion begrenzt. In der Praxis äußert sich dies in einer Segmentierung des Marktes entlang nationaler Grenzen und auch in einem geringen Maß an Konsolidierung zwischen Banken mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten.

Eine Befürchtung, die bei der Einrichtung des SSM geäußert wurde, bestand darin, dass der SSM zu unterschiedlichen Formen der Integration zwischen Banken in den teilnehmenden Mitgliedstaaten und Banken in den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten und somit zu einer

³² In diesem Zusammenhang hat die EZB gemäß Artikel 3 Absatz 6 der SSM-Verordnung kürzlich eine Vereinbarung mit den zuständigen nationalen Behörden der sechs nicht am SSM teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten geschlossen.

³³ Nach Angaben der EZB ist das Volumen der notleidenden Kredite im EU-Bankensektor seit 2015 um 64 % zurückgegangen, vgl.

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230208~4ee762ce05.de.html>.

Fragmentierung des Binnenmarktes führen könnte. In der Praxis hat sich diese Befürchtung nicht bewahrheitet, zum einen, weil die Integration des Bankensystems in den teilnehmenden Mitgliedstaaten noch immer unzureichend ist, zum anderen, weil die EZB und die zuständigen Behörden in den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten – insbesondere durch Kollegien und Informationsaustausch auf der Grundlage solider Rahmenvereinbarungen – reibungslos zusammenarbeiten.

6. Schlussfolgerungen

Die im Rahmen der Überprüfung durchgeführte und in diesem Bericht vorgestellte Analyse hat bestätigt, dass sich der SSM zu einer ausgereiften, gut funktionierenden Organisation entwickelt hat. Mehr als acht Jahre nach seiner Einrichtung zeigt sich, dass der SSM zu einer angesehenen Aufsichtsinstanz geworden ist, die in der Lage ist, ihr Mandat entsprechend der SSM-Verordnung zu erfüllen.

Seit der letzten Überprüfung des SSM wurden seine Aufsichtspraktiken weiter verbessert und Befugnisse weiter ausgebaut. In den letzten Jahren wurden stärker harmonisierte, transparentere und besser vergleichbare Aufsichtspraktiken entwickelt, beispielsweise für die Festlegung der für Banken geltenden Anforderungen und Leitlinien der Säule 2 sowie für Beurteilungen der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit. Diese Verbesserungen haben sich positiv auf die enge Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden ausgewirkt, die eine wichtige und einzigartige Komponente des SSM darstellt. In den im Zuge der Überprüfung erhaltenen Rückmeldungen wurde diese Zusammenarbeit überaus positiv bewertet und insbesondere das gegenseitige Vertrauen zwischen der EZB und den zuständigen nationalen Behörden, einschließlich derjenigen, die im Rahmen einer engen Zusammenarbeit am SSM teilnehmen, hervorgehoben. Dies wiederum bildet die Grundlage für die Weiterentwicklung des risikobasierten Aufsichtsansatzes des SSM, wie das Pilotprojekt für den SREP zeigt. Dadurch können Ressourcen effizienter zugewiesen werden.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass der SSM schnell an neue aufsichtliche Herausforderungen sowie an unerwartete und unerwünschte Ereignisse angepasst werden kann. Die Überprüfung ergab, dass der SSM im Allgemeinen, auch von den Interessenträgern der Branche, für die rasche und flexible Reaktion auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise gelobt wurde. Gleichzeitig erweist sich der SSM als proaktiver Mechanismus, der in der Lage ist, einen vorausschauenden Ansatz in Bezug auf die Bankenaufsicht zu verfolgen, wie die Maßnahmen im Bereich der Klimarisiken zeigen.

Ferner wurden im Rahmen der Überprüfung einige Bereiche aufgezeigt, die weiterhin verstärkte Aufmerksamkeit erfordern. Erstens bestehen im Rahmen des SSM Herausforderungen dahin gehend, dass es an Fähigkeiten mangelt, die für die Aufsicht in hochspezialisierten Bereichen erforderlich sind. Dadurch ist es nur begrenzt möglich, der Arbeit in Bereichen wie IKT- und Cyberrisiken und der Bewertung von internen Modellen größere Priorität einzuräumen. Zweitens haben die Ergebnisse der Überprüfung gezeigt, wie wichtig externe Kommunikation und Zusammenarbeit sind. Zwar hat sich die Transparenz gegenüber den beaufsichtigten Unternehmen in Bezug auf Aufsichtsinitiativen verbessert, dennoch ist die Kommunikation mit den einschlägigen Interessenträgern weiterhin wichtig,

damit sie verstehen, welche Erwartungen die Aufsichtsbehörden haben und welche Ergebnisse sie anstreben. Auch wurden in den letzten Jahren große Anstrengungen zum Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden unternommen, z. B. mit dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus, der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, den für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen Behörden, den Nichtbankenaufsichtsbehörden und den Aufsichtsbehörden von Drittländern. Hierfür wurden im Rahmen des SSM mit vielen dieser Behörden entsprechende Vereinbarungen geschlossen. In den kommenden Jahren wird es wichtig sein, diese effektiv zu nutzen, insbesondere was die Zusammenarbeit mit Nichtbankenaufsichtsbehörden betrifft; hierdurch könnten bessere Aufsichtsergebnisse erzielt werden. Ein dritter und letzter Bereich, der weiterer Aufmerksamkeit bedarf, aber nicht in die Zuständigkeit des SSM selbst fällt, betrifft die Harmonisierung bestimmter Rechtsbereiche. Im Zuge der Überprüfung wurden die Schwierigkeiten aufgezeigt, mit denen der SSM in Bereichen wie Eignungsbeurteilungen, Sanktionsbefugnisse und Geldwäschebekämpfung, in denen weitgehend nationales Recht gilt, konfrontiert ist. Ein stärker harmonisierter Rechtsrahmen käme der Aufsicht zugute, da dadurch Bedenken hinsichtlich ungleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb des SSM ausgeräumt werden könnten.

Insgesamt wurden im Zuge der Überprüfung keine Bereiche ermittelt, die zum derzeitigen Zeitpunkt umfangreiche Änderungen an der SSM-Verordnung erfordern würden. Auf der Grundlage der im Rahmen der Überprüfung gewonnenen Erkenntnisse gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die erste Säule der Bankenunion – die Aufsicht – mittlerweile gut etabliert ist und wirksam funktioniert. Dadurch besteht Anlass, mit Zuversicht auf die Möglichkeiten zu blicken, die sich aus einer vollendeten Bankenunion – nicht zuletzt für den Binnenmarkt – ergeben könnten.