

## Bankenaufsicht

# Regulierung ohne (nationale) Grenzen – der SSM-SREP

Die Entwicklung des von der Bankenaufsicht initiierten Überprüfungs- und Bewertungsprozesses SREP (Supervisory Review and Evaluation Process) bleibt dynamisch. Seit 2018 verfolgt die Aufsicht die Harmonisierung der nationalen Methoden auf europäischer Ebene. Infolge dieser Bemühungen beobachten Institute, dass Aufwand und Komplexität weiter ansteigen. Zudem treten strukturelle Schwierigkeiten aufgrund von nationalen Besonderheiten zutage. Dieser Artikel ist eine Momentaufnahme des laufenden SREP-Zyklus aus deutscher Perspektive anhand ausgewählter Beispiele.



Die SREP-Methodik hat in den letzten Jahren mehrere Entwicklungsstufen durchlaufen. Vor 2016 basierte der nationale SREP auf einem Risikoprofil. Kapitalzuschläge wurden im Fall von Prüfungsfeststellungen individuell festgelegt. In den Jahren 2016 und 2017 wurde die Ableitung von Kapitalzuschlägen aus dem Risikoprofil auf Basis einer von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Bundesbank entwickelten Methodik vereinheitlicht, die sich an Vorgaben der Euro Banking Association (EBA) orientierte. Diese Kapitalzuschläge bestehen aus harter Anforderung (Pillar 2 Requirement – P2R) und Stresspuffer bzw. Eigenmittelzielkennziffer (Pillar 2 Guidance – P2G). Seit 2018 wird ein einheitliches Risikoprofil im Wirkungsbereich des Single Supervisory Mechanism (SSM) verwendet. Perspektivisch soll auch die Methodik zur Ableitung der Kapitalzuschläge europaweit vereinheitlicht werden.

### Stufenweise Einführung

Die europaweite Vereinheitlichung des Aufsichtsprozesses ist ein komplexes Unterfangen, das nicht nur den Instituten, sondern auch den Aufsichtsbehörden großen Aufwand verursacht. Die Behörden verfolgen eine stufenweise Einführung für alle Institute. Im Jahr 2018 wurde die SSM-Methodik erstmals auf alle weniger bedeutenden Institute (Less Significant Institutes – LSI) mit hoher Priorität (HP-LSI) angewendet, während alle übrigen LSI weiterhin nach nationaler Methodik behandelt wurden.

Im Jahr 2019 kommt die SSM-Methodik bei allen HP-LSI sowie weiteren etwa 100 von der Aufsicht ausgewählten Instituten zur Anwendung. Ab 2020 soll die SSM-Methodik für alle deutschen Institute gelten, vgl. ► **Tab. 01**.

### Überschneidende Zuständigkeiten

Im Zug der europäischen Vereinheitlichung kommt es zu Überschneidungen zwischen nationalen und europäischen Zuständigkeiten. Dies betrifft sowohl die Methodenkompetenz als auch die Verantwortung für operative Prüfungshandlungen.

Tab. 01				
	2016	2017	2018	2019
Methodik	Nationale Methodik		SSM-Methodik für alle HP-LSI	SSM-Methodik für HP-LSI + 100 ausgew. Institute
P2R			Regelmäßige Neufestsetzung	
P2G	319 Institute	Alle Institute	Keine Neufestsetzung	Regelmäßige Neufestsetzung

Hinsichtlich Methodenkompetenz besteht beispielsweise in Deutschland eine erhebliche Redundanz in Säule 2, die es in den meisten anderen Mitgliedsländern so nicht gibt. Mit ICAAP und ILAAP (Internal Capital / Liquidity Adequacy Assessment Process) wurden Regelwerke für die Säule 2 auf europäischer Ebene geschaffen, die natürlich auch eine inhaltliche Grundlage des SREP darstellen.

Trotzdem blieben die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) als deutscher Rahmen für die Säule 2 in Kraft und wurden zuletzt wieder Ende 2017 novelliert. Dabei wurden die MaRisk durch die bankaufsichtlichen Anforderungen an die IT (BAIT) sogar noch erheblich detaillierter und zudem erweitert.

Bislang ist auch nicht erkennbar, dass deutsche Behörden sich in dem Maße aus der operativen Aufsichtsfunktion zurückziehen, in dem europäische Stellen diese Funktion übernehmen. Stattdessen ist sehr wohl beobachtbar, dass BaFin und Bundesbank miteinander um Einfluss und Kompetenzen ringen, wobei es beiden Behörden letztlich um ihren Machterhalt geht. Die mangelnde Eindeutigkeit von Zuständigkeiten konterkariert das Ziel der Vereinheitlichung in offenkundiger Weise. Das Kompetenzgerangel wird auf dem Rücken der Institute ausgetragen, die sich mit überschneidenden Anforderungen und Pflichten auseinandersetzen müssen und mehr oder weniger direkt auch für die hohen Kosten redundanter Aufsichtsbehörden einstehen.

### Nationale Besonderheiten

Die Vereinheitlichung der SREP-Methodik dient dem erklärten strategischen Ziel des SSM, „gleiche Bedingungen und die Gleichbehandlung aller beaufsichtigten Institute“ zu gewährleisten [vgl. EZB 2019]. Eine einheitliche Methodik muss sich für alle (Spezial-)Institute in einem heterogenen europäischen Bankenmarkt eignen, der sich aus rund zwanzig nationalen Jurisdiktionen zusammensetzt. Der Preis für diese Vereinheitlichung ist natürlich eine entsprechend hohe Komplexität und die Gefahr der Fehlsteuerung.

Wenn deutsche Institute Vorsorge für allgemeine Bankrisiken nach §340f HGB treffen, werden diese bei der Bestimmung ihrer Kapitalausstattung im SREP nicht mehr berücksichtigt. Ähnlich verhält es sich mit Einzelwertberichtigungen, die nach dem handelsrechtlichen Vorsichts- und Imparitätsprinzip dazu führen, dass Risiken bilanziell und hinsichtlich Kapitalausstattung vollständig abgebildet werden, sobald sie erkannt sind. Trotzdem fließen wertberichtete Obligos in die NPL-Quoten notleidender Kredite (Non-Performing Loan – NPL) sowie teilweise auch in die FinRep-Forbearance ein, wodurch bereits „verdaute“ Risiken im SREP effektiv doppelt und dreifach belastend wirken.

Deutsche Banken bieten private Baufinanzierungen in der Regel mit langer Zinsbindung an, um dem Kreditnehmer eine langfristige Planung seiner Kapitaldienstfähigkeit zu erleichtern. Mit der Ver-

gabe solcher Kredite leisten die Institute eine erhebliche Fristentransformation, und das resultierende Zinsspannenergebnis ist nach wie vor eine ihrer wichtigsten Ertragsquellen. In Österreich sind im Unterschied hierzu Baufinanzierungen mit variabler Verzinsung beliebt und weit verbreitet. Während deutsche Institute ihr Zinsrisiko mithilfe von Derivaten (z. B. Zinsswaps) steuern und begrenzen, dienen in Österreich Derivate nicht selten dazu, eine Fristentransformation aufzubauen, um einen vergleichbaren Zinsertrag erwirtschaften zu können.

### Die Bedeutung nationaler Sonderregelungen

Auch wenn die resultierenden Zinsrisikopositionen eines deutschen und eines österreichischen Instituts sich in Summe ähnlich sein mögen, aus aufsichtsrechtlicher Sicht sind sie es nicht. Denn das deutsche Institut kann in der beschriebenen Konstellation die Aufrechnung von Zinsrisiken aus Krediten und Derivaten mit dem Sicherungszweck der Derivate begründen. Das österreichische Institut kann dies nicht ohne Weiteres. Denn ohne Sicherungszweck gilt der Grundsatz der Einzelbewertung – es sei denn, es können nationale Sonderregelungen oder Öffnungsklauseln genutzt werden. Im Fall der Einzelbewertung resultieren daraus spürbar höhere Kapitalanforderungen. In der Praxis ist der Trend zu erkennen, dass die Aufsicht die Einheitlichkeit der anzuwendenden Regeln einfordert. Aus Sicht österreichischer Institute kommt dann aber ggf. ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu kurz, die auch als ein Gesichtspunkt der Gleichbehandlung gesehen werden kann. Ausnahmen und Sonderregelungen sind zwar keine Seltenheit, aber hier mangelt es an Transparenz und Planbarkeit.

In den beschriebenen Beispielen findet der SSM-SREP leider kaum Antworten auf strukturelle Schwierigkeiten der internationalen Vergleichbarkeit, die etwa aus den Besonderheiten lokaler Standards der

Rechnungslegung oder aus historisch gewachsenen Gepflogenheiten erwachsen. Generell gilt, dass der SREP Fristentransformationen immer stärker reglementiert. Bereits in vergangenen Jahren führten Zinsrisiken, die im Rahmen der von LSI-Stresstest bzw. Niedrigzinsumfrage quantifiziert wurden, zu Kapitalzuschlägen.

### Meldewesen und LSI-Stresstest

Das aufsichtliche Meldewesen ist eine wesentliche Datengrundlage für die Beurteilung durch die Aufsicht. Es hat sich mit atemberaubender Geschwindigkeit entwickelt. Aus Meldungen nach SolvV, LiqV, FinaV und GroMiKV sind Meldungen zu COREP, LCR, NSFR, ALMM, AE, FinaRisikoV, FinRep und AnaCredit geworden. Dabei sind Umfang und Komplexität dieser Einzelmeldungen explodiert – beispielsweise erfordern AE-Meldungen die Befüllung von ca. 1.200 Datenfeldern, bei FinRep sind es knapp 3.000 und bei ALMM sogar fast 7.000 Datenfelder. AnaCredit-Meldungen erfordern die Befüllung von ca. 95 Datenfeldern je Kredit-Obbligo größer als 25.000 Euro. Auch in Säule 2 sind die Anforderungen mit dem ICAAP-Meldewesen enorm gestiegen; dieser Trend wird sich perspektivisch mit dem geplanten ILAAP-Meldewesen weiter fortsetzen.

Aus einer bereits als aufwändig und komplex kritisierten Niedrigzins-Umfrage ist ein ausgewachsener LSI-Stresstest mit über 1.900 auszufüllenden Datenfeldern geworden. Die Institute müssen Auswirkungen vorgegebener Basis- und Stressszenarios auf ihre Gewinn- und Verlustrechnung sowie auf ihre Kapitalausstattung simulieren, und zwar mit einem dreijährigen Prognosehorizont. Zusätzlich muss der Wertberichtigungsbedarf anhand von PD- und LGD-Schocks (Probability of Default, Loss Given Default) untersucht werden, wobei die anzuwendenden Schocks von Forderungsklassen und Ratings abhängen. In einer barwertigen Sicht müssen Marktwertveränderungen durch Creditspread- und Zinsschocks sowie ver-

änderte Haircuts simuliert werden. Dies ist mit hohem Projektaufwand verbunden, der von vielen Instituten nur mit externer Unterstützung bewältigt werden kann. Wenn die Berechnungen zukünftig stärker automatisiert werden sollen, sind erhebliche Infrastrukturinvestitionen nötig. Diese sind nur dann zu rechtfertigen, wenn die Methodik transparent und im zeitlichen Ablauf hinreichend konstant ist. An Transparenz fehlt es, wenn wichtige methodische Fragen in den Auslegungsspielraum fallen. Methodische Konstanz ist im Rückblick auf die letzten Jahre keine Stärke des Aufsichtsprozesses gewesen.

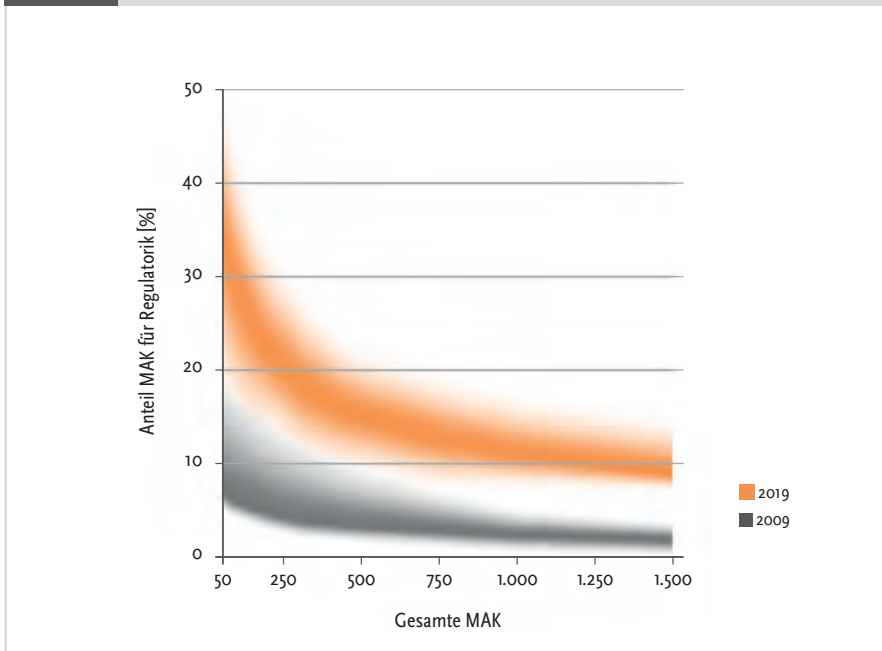
Nach einer Pilotierungsphase für die LSI-Stresstest-Methodik mit ausgewählten Instituten im Zeitraum November 2018 bis Januar 2019 müssen alle teilnehmenden Institute die Erhebungsbögen im Zeitraum von April bis Mitte Juni 2019 befüllen und einreichen. Hieran wird sich eine Qualitätssicherungsphase bis Mitte August durch Bundesbank und BaFin anschließen, die auf Quervergleiche, Abgleiche mit Meldedaten sowie Top-Down-Modelle abstellt und dabei die Institute iterativ einbindet. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist für Mitte September 2019 vorgesehen.

### Kosten der Regulierung

► **Abb. 01** zeigt die Verteilung des anteiligen Bedarfs an Mitarbeiterkapazitäten (MAK) für Regulatorik in Abhängigkeit von der Institutsgröße, und zwar im Vergleich der Jahre 2009 (grau) und 2019 (orange). Die Darstellung basiert auf einer Mandantenbefragung durch Berg Lund & Company. Unter Regulatorik werden hier MAK in den Organisationseinheiten Controlling, Rechnungswesen, Kreditsekretariat, Compliance, Revision sowie Sonderfunktionen für Datenschutz, Geldwäsche u. ä. verstanden.

Bei größeren LSI ist der MAK-Bedarf für Regulatorik in den letzten zehn Jahren durchschnittlich um den Faktor vier bis fünf angewachsen. Bei kleinen LSI, deren relativer MAK-Bedarf für regulatorische Aufgaben schon damals höher ausfiel, ist im Mittel sogar ein Anstieg um den Faktor fünf bis sechs zu beobachten. Dieser rela-

Abb. 01 Verteilung MAK-Bindung für Regulatorik nach Institutsgröße



tive Nachteil kleiner Institute verursacht erheblichen Konsolidierungsdruck, und zwar besonders im Sparkassen-Finanzverbund und bei den Volks- und Raiffeisenbanken, was ordnungspolitisch wohl auch beabsichtigt ist. Generell ist die Varianz der MAK-Verteilung bei Instituten ähnlicher Größe deutlich angewachsen. Unter dem regulatorischen Druck gelingt es nämlich einigen Instituten durch besonders vorausschauende und effiziente Organisation, einen differenziellen Vorteil gegenüber vergleichbar großen Instituten herauszuarbeiten. Bei anderen Instituten führen hingegen Versäumnisse und Ineffizienz zu überdurchschnittlichem Aufwand. Der recht steile Anstieg des relativen MAK-Bedarfs für Regulatorik bei Instituten mit weniger als etwa 500 MAK verdeutlicht die Herausforderungen, denen sich kleine LSI generell stellen müssen. Dabei sind Synergieeffekte, die sich zwischen solchen Instituten mithilfe ihrer Verbände ergeben, in der Analyse bereits berücksichtigt.

Die Auswertung bezieht sich allein auf interne MAK der jeweiligen Banken. Finanzieller Aufwand für Projektbudgets, höhere Kosten für IT-Infrastruktur und -Dienstleister, Beiträge für Institutssicherungssysteme und die Bankenabgabe sind

ebenfalls in erheblichem Maße angewachsen und kommen als regulatorische Belastungen hinzu.

### Fazit

Die beschriebenen Beobachtungen aus dem laufenden SREP-Zyklus lassen sich in Form von drei Thesen zusammenfassen, die die Regulierung den Institutionen beschert: Das Vorgehen der Aufsicht fokussiert zu sehr auf mechanische Modelle. Die Vereinheitlichung des SREP auf europäischer Ebene zielt vor allem auf die Einheitlichkeit der anzuwendenden kodifizierten Regeln. Die Perfektionierung finanzmathematischer Modelle und rigider Regelwerke dominiert dabei bankfachliche Erwägungen aufgrund regionaler und individueller Besonderheiten. Das Prinzip der Methodenfreiheit in Säule 2 wird zunehmend zu einer leeren Hülse, und die Regulierung macht selbst vor der Geschäftsaufonomie nicht halt. Am Ende einer solchen Entwicklung droht die Entstehung einer Monokultur gleichgeschalteter Geschäftsbanken, worin ein neues systemisches Risiko liegt.

Es mangelt an Transparenz und Planbarkeit. Obwohl die Aufsicht auf einheitliche Modelle setzt, müssen Institute regelmäßig hohen

manuellen Aufwand für kurzfristig kommunizierte Anforderungen leisten. Beim LSI-Stresstest hat die Aufsicht ihre Methodik im Januar pilotiert und im April ausgerollt, sodass den Instituten nur ein Vierteljahr Vorlauf für Planung und Vorbereitung blieb. Ob nationale oder institutsspezifische Ausnahmeregelungen bei solchen Übungen Anwendung finden, klärt sich oft erst im Verlauf der Bearbeitung.

Der Aufwand für Regulierung ist erdrückend. Kosten und Aufwand wachsen immer weiter an. Auch über ein Jahrzehnt nach der Subprime-Krise, die oft als ursprünglicher Auslöser für diese Entwicklung genannt wird, ist ein Ende der Zunahme neuer Anforderungen und Pflichten nicht in Sicht. Umgekehrt ist bei den Aufsichtsbehörden kein Bemühen erkennbar, eigene Redundanzen zu reduzieren oder Anforderungen regelmäßig auch nach betriebswirtschaftlichen Erwägungen zu priorisieren. Die Proportionalität für kleine Institute kommt in der Praxis kaum an.

### Quellenverzeichnis sowie weiterführende Literaturhinweise

**EZB (2019):** „Die strategischen Leitlinien des Eurosystems und des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus“ – <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/the-strategic-intents/html/index.de.html>.

### Autoren

**Dr. Tobias Sander**, Senior Manager, Berg Lund & Company.

**Dr. Ingo Garczor**, Senior Partner, Berg Lund & Company.