

Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der laufenden Bankenaufsicht

Ein wichtiges Element internationaler und europäischer Zusammenarbeit zwischen national zuständigen Aufsichtsbehörden sind Aufsichtskollegien. Hier erfolgt für die gesamte Bankengruppe die Überprüfung der Implementierung von Regelungen, Strategien, Prozessen und Kontrollmechanismen. Als Diskussions- und Abstimmungsplattformen sind die Aufsichtskollegien erste Anlaufstelle für die konsistente Anwendung und Durchsetzung EU-weiter Aufsichtsregelungen und Leitlinien. In der EU soll zusätzlich zur gemeinsamen Entscheidung über die Zulassung fortgeschrittener Risikomodelle künftig in den Aufsichtskollegien auf Basis einer gemeinsamen Risikoeinschätzung auch ein gemeinsames Verständnis über Maßnahmen zur Einhaltung der Mindesteigenkapitalanforderungen auf Gruppenebene erzielt werden.

Durch aktuelle Initiativen internationaler Gremien wie G20, Financial Stability Board und CEBS werden Aufsichtskollegien in ihrer Rolle gestärkt. Hiermit geht eine gewisse Standardisierung ihrer Arbeitsweise einher, die – soweit sie auf existierenden Gemeinsamkeiten basiert und die notwendige Flexibilität zulässt – zu begrüßen ist. Vordringlich ist aber, dass die auf internationaler und europäischer Ebene zu erarbeitenden Leitlinien und Vorgaben möglichst kohärent zueinander sind, ohne dass Effizienzeinbußen durch zu restriktive Vorgaben entstehen.

Entstehungsphase internationaler Zusammenarbeit

*Deregulierung
und Libera-
lisierung seit
achtziger
Jahren führt zu
international
verflochtenem
Bankensystem*

Die Mitte der achtziger Jahre verstärkt einsetzenden Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen haben Banken weltweit die Möglichkeit einer zunehmenden internationalen Diversifikation eröffnet. In der EU begünstigten zudem der europäische Binnenmarkt und die Schaffung eines „Europäischen Passes“ für Finanzinstitute sowohl verstärkte grenzüberschreitende Tätigkeiten als auch Fusionen und Übernahmen über Ländergrenzen hinweg.

*Baseler Aus-
schuss als Aus-
gangspunkt
von Mindest-
harmonisierung
bankrechtlicher
Regulierung...*

Die Harmonisierungsbemühungen im Bereich der Bankenaufsicht, die mit den im Baseler Ausschuss getroffenen Übereinkünften sowie den darauf aufbauenden Reglementierungen auf europäischer Ebene begonnen wurden, zielten zunächst auf eine international koordinierte und auf ein Mindestmaß vereinheitlichte Regulierung der Geschäftsrisiken von Banken auch auf konsolidierter Basis ab. Mit der Einführung von Basel III wurde nicht nur eine risikodifferenzierte Eigenmittelunterlegung in Säule 1 geschaffen, sondern gleichzeitig wurde durch den bankaufsichtlichen Überprüfungsprozess (Säule 2) und die Offenlegungsanforderungen (Säule 3) die Aufsichtstätigkeit wesentlich erweitert. Darüber hinaus leistet in vielen Bereichen die Formulierung international abgestimmter Grundprinzipien und Leitlinien einen wichtigen Beitrag zur Herstellung eines „Level playing field“ sowohl für Banken als auch für die Aufsicht selbst.

Das Prinzip der Mindestharmonisierung bei der Regulierung geht indes einher mit Gestaltungsspielräumen, die aus nicht einheitlich geregelten Bereichen (beispielsweise bislang das Liquiditätsregime) sowie aus Wahlmöglichkeiten und Optionen innerhalb bestehender Regelwerke herrühren. Darüber hinaus entstehen bei grenzüberschreitender Konsolidierung neue Felder mit regulatorischem Abstimmungsbedarf, wenn zentrale Funktionen einer Bank (durch Verlagerung von Aufgaben und Prozessen) unter ein anderes nationales Aufsichtsregime fallen. Diesem Aspekt kommt insbesondere vor dem Hintergrund der aktuell diskutierten aufsichtlichen Reaktion auf die Finanzkrise hohe Bedeutung zu. Letztere hat den hohen Bedarf an Austausch diesbezüglicher Informationen zwischen nationalen Aufsehern deutlich gemacht.

Eine internationale Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden findet bereits seit langer Zeit auf verschiedenen Ebenen statt. So sind im Bereich der laufenden Überwachung großer, international tätiger Banken zunehmend grenzüberschreitende Aufsichtskontakte – etwa durch internationale Aufseherkonferenzen beziehungsweise in jüngerer Zeit als institutionalisierte sogenannte Aufsichtskollegien (Supervisory Colleges) – entstanden. Im Rahmen der Implementierung von Basel III wurden sie durch die Accord Implementation Group¹⁾ des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht als Plattform im Hinblick auf eine konsistente Umsetzung von Basel III empfohlen. Diesen Grundgedanken der Zusammenarbeit zwischen Aufsehern

*... bewirkt
Gestaltungsspielräume*

Aufsichtskollegien sind nicht neu; es gab mehrere Gründungen sowohl global...

¹ Die Accord Implementation Group ging im Januar 2009 in die Standards Implementation Group (SIG) über.

nahm die Bankenrichtlinie²⁾ (BRL) aus dem Jahr 2006 im Artikel 131 auf. Dort ist vorgesehen, dass schriftliche Koordinierungs- und Kooperationsverträge die Aufsicht über grenzüberschreitende Institute erleichternd regeln können.

*... mit einer
neuerlichen
Verstärkung, ...*

In jüngster Zeit wurde eine ganze Reihe neuer Aufsichtskollegien gegründet. Dies ist teilweise eine Reaktion auf den Empfehlungskatalog des damaligen Finanzstabilitätsforums (FSF, heute Finanzstabilitätsrat FSB),³⁾ in dem die Einrichtung von Aufsichtskollegien für die größten international tätigen Banken angeregt wurde. Der Weltfinanzgipfel der G20 im November 2008 in Washington hat sich diese Empfehlung zu eigen gemacht. Darüber hinaus hat er einen regelmäßigen Informationsaustausch der größten Banken mit ihrem jeweiligen Kollegium über ihre Geschäftsaktivitäten und Risikolage gefordert.

*... als auch auf
europäischer
Ebene*

Auch auf Ebene der EU haben sich die Mitgliedstaaten zur Anerkennung der FSF-Empfehlungen verpflichtet. Die Bankenrichtlinie enthielt zwar schon von Anfang an Vorgaben für Aufsichtskollegien. Der 2009 neu eingefügte Artikel 131a BRL schreibt nunmehr die Errichtung von Aufsichtskollegien für alle grenzüberschreitend tätigen Institute bis Ende 2010 vor. Die Pflicht zur Errichtung obliegt hierbei dem für die jeweilige Konzernmuttergesellschaft zuständigen Heimatlandaufseher – sogenannter konsolidierender Aufseher – und dient der Erreichung der in den Artikeln 129 BRL beziehungsweise 130 Absatz 1 BRL genannten Aufgaben: Planung und Koordinierung der Aufsichtstätigkeiten im Normal- und Krisenfall, gemeinsame Ent-

scheidung über die Anerkennung interner Modelle für die Berechnung der Eigenkapitalanforderungen und die Angemessenheit der regulatorischen Eigenmittelausstattung auf Gruppen- und Einzelebene⁴⁾ sowie Alarmierung anderer Behörden im Notfall.

Auch wenn sich die Kollegiumsaktivitäten primär auf die laufende Aufsicht in Normalzeiten beziehen, können Aufsichtskollegien in der expliziten Krisenprävention ebenfalls eine wichtige unterstützende Rolle spielen. So sehen die „FSF Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management“ eine enge Anbindung der Arbeiten zur Vorbereitung des Krisenmanagements im Falle etwaiger Schieflagen einzelner Institute an deren bestehende Kollegiumsstrukturen vor.

Beim Krisenmanagement kommt den Aufsichtskollegien eine unterstützende Funktion zu; hier kann die in den Kollegien geschaffene Informationsaustausch-, Informationsaufbereitungs- und Informationsbereitstellungsplattform genutzt werden. Durch das Memorandum of Understanding 2008⁵⁾ wurde über die dort vorgesehenen Informations- und Kooperationspflichten hinaus die Einrichtung von grenzüberschreitenden Krisenmanagement-

*Rolle der Auf-
sichtskollegien
bei Krisen-
prävention*

*Zusammen-
arbeit mit
Krisen-
management-
gruppen*

2 Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (Neufassung).

3 Vgl.: Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, April 2008.

4 Wobei das Letztentscheidungsrecht bei Nichteinigung für die Tochtergesellschaften beim jeweils zuständigen Aufseher liegt.

5 Memorandum of Understanding on Cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on cross-border Financial Stability; ECFIN/CEFCPE(2008)REP/53106, Brüssel, 1. Juni 2008.

gruppen (Cross Border Stability Groups: CBSGs) vorgesehen. In diesen sind neben den Aufsichtsbehörden auch die Notenbanken und Finanzministerien der teilnehmenden Staaten vertreten. Die CBSGs können sich dabei auf bestimmte grenzüberschreitende Bankengruppen beziehen oder mehrere Staaten umfassen, die – beispielsweise wegen bestehender Verflechtungen – ein gemeinsames Interesse am Erhalt der Finanzstabilität haben. Dies zeigt, dass durch diese Gremien ein verwobenes Netzwerk von Beziehungen zwischen den beteiligten Institutionen geschaffen wird. Dabei kann es dazu kommen, dass Institutionen in mehreren dieser Gruppen Mitglied sein können. Es ist daher wichtig, darauf zu achten, dass die gegründeten Netzwerke auch in der Praxis beherrschbar sind und keinen zu großen Koordinierungsaufwand verursachen. Außerdem kommt es darauf an, Überschneidungen in den Aufgaben der Aufsichtskollegien und der CBSGs zu vermeiden. Eine wesentliche Gemeinsamkeit von Aufsichtskollegien und den beschriebenen Krisenmanagementgruppen besteht indes darin, dass sie im Krisenfall keine Entscheidungskompetenz besitzen. Vielmehr werden die zum Teil sehr weitreichenden und gegebenenfalls mit hohen fiskalischen Belastungen verbundenen Entscheidungen von den zuständigen nationalen öffentlichen Stellen getroffen.

Übersicht über bestehende Aufsichtskollegien

Bis dato haben globale Aufsichtskollegien für mehr als 30 international tätige Banken- und

Finanzdienstleistungsgruppen ihre Arbeit aufgenommen. Innerhalb der EU existieren derzeit bereits 36 Aufsichtskollegien⁶⁾ für grenzüberschreitend tätige Bankengruppen. Deutschland ist hierbei an drei globalen beziehungsweise drei EU-Aufsichtskollegien als konsolidierender Aufseher sowie bei 12 globalen und 15 EU-Kollegien als Gastlandaufseher beteiligt.

Im Hinblick auf den Umfang von Aufsichtskollegien kann grundsätzlich zwischen zwei Grundformen unterschieden werden. Sogenannte „General Colleges“ bilden die „Vollversammlung“. Unter Federführung des konsolidierenden Aufsehers finden sich die Aufseher über Tochtergesellschaften und gegebenenfalls die für systemrelevante Zweigstellen zuständigen Aufseher zusammen. Die Rolle der Letztgenannten wurde im Zuge der Überarbeitung der Bankenrichtlinie („CRD II“) in der EU sehr weitgehend ausgedehnt: so kann die Gastlandaufsichtsbehörde in letzter Instanz über die Systemrelevanz einer Zweigstelle für das dortige Bankensystem und damit über ihre Teilnahme am Kollegium entscheiden. Typischerweise ist die inhaltliche Diskussion relativ breit angelegt. Wesentliche Inhalte der General Colleges sind die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der strategischen Ausrichtung der Bankengruppe und des damit einhergehenden Risikoprofils sowie organisatorische Belange.

Organisation von und Beteiligung an Aufsichtskollegien

Unterscheidung von Aufsichtskollegien vielfältig; nach Anzahl der Teilnehmer, ...

⁶⁾ Der europäische Bankenaufsichtsausschuss CEBS hatte für 36 ausgewählte grenzüberschreitend tätige Institute in der EU – soweit nicht ohnehin schon erfolgt – die Errichtung bis Ende dieses Jahres vorgesehen.

... nach
Fokus, ...

Für den konsolidierenden Aufseher besteht – internationalen Gepflogenheiten entsprechend – die Möglichkeit, ergänzend ein „Core College“ mit reduzierter Teilnehmerzahl⁷⁾ zu etablieren, um so eine effiziente Detaildiskussion spezifischer Themenblöcke zu ermöglichen. Hierzu zählen beispielsweise quantitativ geprägte Aspekte hinsichtlich Kapital und Liquidität (einschl. Stress-Tests und deren Planungen) sowie Details der auf-sichtlichen Risikoeinschätzung.

... nach Region
sowie nach
Geschäfts-
zweigen.

Neben der Zahl der Teilnehmer bestehen weitere vielfältige organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten. Beispielsweise kann eine Orientierung an Regionen oder an Geschäftszweigen unter Berücksichtigung der Anforderungen aus aufsichtlicher wie auch gruppenorganisatorischer Sicht erfolgen. Die Variabilität des Multiorganisationsansatzes gewährleistet diese Anforderungen in hohem Maße. Die Vorgabe einheitlicher Struktur(en) würde demgegenüber die Gefahr von Informations- sowie Reibungs- und damit Qualitätsverlusten in sich bergen. In der EU erfolgt zu Qualitätssicherungszwecken ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zu den verschiedenen Kollegien auf CEBS-Ebene. Die Novellierung der Bankenrichtlinie⁸⁾ beinhaltet darüber hinaus ein Teilnahmerecht von Vertretern des CEBS-Sekretariats an Kollegiumssitzungen und weist dem Ausschuss bei Bedarf eine Schlichterrolle zu.

Beteiligung der
beaufsichtigten
Bankengruppe
sinnvoll

Um ein besseres Verständnis von einer Bankengruppe zu erlangen, ist auch die zeitweilige Teilnahme von Vertretern der jeweiligen Bankengruppe an Sitzungen der Aufsichtskollegien sinnvoll. In der Praxis erfolgt daher in

der Regel eine zweigeteilte Veranstaltung. Im General College wird hierdurch ein effizienter und koordinierter Kommunikationsprozess zwischen Bank und Aufsicht geschaffen. Im Core College eröffnet die Beteiligung der jeweiligen Bankenvertreter Möglichkeiten für vertiefte Diskussionen zu spezifischen Themenstellungen.

Arbeitsweise der Kollegien

Die der Prozessorganisation in den Aufsichtskollegien – insbesondere innerhalb der EU – zugrunde liegenden zentralen Leitmotive sind eine möglichst gemeinsame Entscheidungsfindung auf Basis einer Vermeidung von Doppelarbeiten mit dem Ziel einer gruppenweit besseren Risikoeinschätzung seitens der Aufseher. Eine Grenze stellen hierbei nationale Restriktionen bei der Delegation von Verantwortlichkeiten dar, was von CEBS in entsprechenden Leitlinien⁹⁾ auch gewürdigt wird.

Grundsätzlich ist der konsolidierende Aufseher für die Organisation des Aufsichtskollegiums verantwortlich. Er initiiert die Konferenzen der Aufseher, stimmt die Tagesordnung ab und stellt das mindestens jährlich zu aktualisierende Arbeitsprogramm auf. Darüber hinaus koordiniert er den Informationsfluss und erfüllt damit die Funktion einer

Zentrale
Leitmotive

Organisa-
torische
Zuständigkeiten

⁷ Eine aktuelle Umfrage der SIG nennt hierbei als Erfahrungswert eine Teilnehmerzahl von zwei bis sieben Aufsehern für ein Core College.

⁸ Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union am 17. November 2009, in Kraft getreten am 7. Dezember 2009.

⁹ Vgl.: CEBS, Guidelines for Delegation of Tasks between Competent Authorities, CEBS 2008 193, September 2008.

„zentralen Clearingstelle für Informationen“. Hinsichtlich der Informationsverteilung werden typischerweise zwei Relevanzkriterien berücksichtigt: zum einen die Relevanz für den lokalen Markt, zum anderen die Relevanz für die Gruppe. Dem konsolidierenden Aufseher obliegt auch die kontinuierliche Qualitätssicherung der Aktivitäten des Aufsichtskollegiums, was eventuelle Anpassungen der Organisation an neue Gegebenheiten beinhaltet.

*Nutzung
verschiedenster
Kommunikationswege*

In der praktischen Ausgestaltung bedienen sich Aufsichtskollegien verschiedener, zueinander komplementärer Kommunikationswege. Im Zentrum stehen Präsenzveranstaltungen in Form von gegebenenfalls mehrtägigen Aufsehertreffen. Bei kurzfristigem Bedarf können Video- oder Telefonkonferenzen abgehalten werden. Für den regelmäßigen Informationsaustausch werden in zunehmendem Maße auch gesicherte Internetplattformen vom jeweiligen konsolidierenden Aufseher etabliert.

Arbeitsschwerpunkte der Kollegien

*Inhaltliche
Schwerpunkte
grundsätzlich
in Eigenverantwortung der
Aufseher...*

Die Themen und Inhalte der Kollegiumsarbeit liegen in der Verantwortung der beteiligten Aufsichtsbehörden. Inhaltliche Schwerpunkte der aufsichtlichen Diskussion und des Informationsaustauschs sind typischerweise Informationen über wesentliche Risikobereiche und Ergebnisse der individuellen Risikoeinstufungen der beteiligten Aufsichtsbehörden, Entwicklungen in für die Bankengruppe relevanten Märkten, eine Darstellung der finanziellen Situation der Gruppe, Informationen

zu wesentlichen Transaktionen innerhalb des Konzerns (Dividenden, Kapitalmaßnahmen), Fragen der Governance, des Risikomanagements und der internen Kontrollmechanismen, Ergebnisse von Prüfungen, Berichte und Schreiben einzelner Behörden zu wesentlichen relevanten Sachverhalten, wichtige erfolgte oder anstehende Aufsichtsentscheidungen sowie wesentliche strukturelle und organisatorische Veränderungen in der Gruppe.

Vergleichsweise konkrete Vorgaben für die inhaltlichen Schwerpunkte der Tätigkeit von Aufsichtskollegien sind bereits in den Artikeln 42a, 129, 131, 131a und 132 BRL wiedergegeben. Hinzu kommen allgemeine, rechtlich nicht bindende Grundprinzipien – insbesondere die von CEBS zusammen mit dem Europäischen Ausschuss für Versicherungsaufsicht (CEIOPS) und dem Interimsausschuss für Finanzkonglomerate (JCFC früher IWCF) veröffentlichten zehn gemeinsamen Prinzipien für die Funktionsweise von Aufsichtskollegien¹⁰⁾ –, und die Inhalte der schriftlichen Kooperationsvereinbarungen für jedes Aufsichtskollegium.

*... aber rechtlich
verankerte
inhaltliche
Vorgaben
in der EU*

Über die genannten inhaltlichen Schwerpunkte hinaus bilden die Planung und Koordination gemeinsamer aufsichtlicher Vor-Ort-Prüfungen einen weiteren Schwerpunkt der Kooperation innerhalb der Aufsichtskollegien.¹¹⁾ Ein maßgebliches Element dabei ist

*Abnahme
institutseigener
Modelle zur
Berechnung der
Eigenkapital-
anforderungen
als Haupt-
bestandteil
gemeinsamer
Prüfungen*

¹⁰ Vgl.: CEBS/CEIOPS/IWCF, College of Supervisors – 10 common Principles, CEIOPS-SEC–54/08 / CEBS 2008 124 / IWCF 08 32, 27. Januar 2009. Die Grundsätze gelten neben Bankengruppen auch für Versicherungsgruppen und Finanzkonglomeratsgruppen.

¹¹ Vgl.: a. a. O., Grundsatz 9.

die Abnahme institutseigener Modelle zur Berechnung der aufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen. Gemäß Artikel 129 Absatz 2 BRL soll eine gemeinsame Entscheidung der beteiligten Aufsichtsbehörden über die Anwendung fortgeschrittener Ansätze zur Berechnung der aufsichtlichen Kapitalunterlegungspflicht erfolgen. Dies beinhaltet die Erstellung eines Zeitplans für Vor-Ort-Prüfungen, die Durchführung der Prüfung selbst und – soweit erforderlich – Nachschauprüfungen hinsichtlich der Einhaltung aufsichtlicher Vorgaben oder der Überprüfung der Mängelbeseitigung. In Abhängigkeit von Typ und Eigenschaften des Modells, der Institutsorganisation, den internen Kontrollmechanismen und dem Aufsichtsansatz erfolgt eine fallweise Entscheidung im Hinblick auf eine Aufgabenteilung unter Wahrung aufsichtlicher Verantwortlichkeiten. Auf diese Weise wird neben einem gemeinsamen Verständnis von aufsichtlichen Kriterien für die Modellprüfung (Methodologie und Dokumentation, Datenqualität, quantitative und qualitative Prozesse, technische Umgebung) auch eine Verständigung über aufsichtliche Prüfungsinstrumente herbeigeführt. Eine gemeinsame Entscheidung soll innerhalb von sechs Monaten erfolgen und schriftlich fixiert werden. Nach Ablauf von sechs Monaten liegt das Letztentscheidungsrecht auf Gruppenebene beim konsolidierenden Aufseher.

*SREPI/ICAAP
im Fokus der
laufenden
Überwachung*

Ein weiterer Schwerpunkt im Bereich der laufenden Überwachung von Institutsgruppen ist die Zusammenarbeit im Rahmen der Umsetzung des bankaufsichtlichen Überprüfungs- und Evaluierungsprozesses (SREP) der Säule 2 der neuen Baseler Eigenkapitalvor-

schriften. Zentraler Bestandteil des SREP ist die aufsichtliche Risikoeinschätzung der betroffenen Institutsgruppe – einschließlich der Einschätzung des durch die Banken selbst durchzuführenden internen Kapitalbemesungsprozesses (ICAAP) zur Sicherstellung der Risikotragfähigkeit – sowie die Aufsichtsplanung. Ziel ist die Sicherstellung eines angemessenen Managements und einer ausreichenden Deckung von Risiken im Rahmen der Risikoeinschätzung. Im Aufsichtskollegium soll insbesondere eine Übereinkunft über gemeinsame beziehungsweise vergleichbare Referenzdaten von ICAAP-Informationen zwecks Konsistenz und Vergleichbarkeit erreicht werden. Im Rahmen der praktischen Tätigkeiten ist der konsolidierende Aufseher unter anderem verantwortlich für die Zeitplanung des Zugangs von ICAAP-Informationen, der Fortschrittsüberwachung sowie gegebenenfalls der Initiierung von Anschlussarbeiten gegenüber der Bankengruppe.

Durch die Änderung der Bankenrichtlinie wurde eine gemeinsame Entscheidung über die Angemessenheit der regulatorischen Eigenmittelausstattung gemäß Artikel 129 Absatz 3 BRL eingeführt. Gelangen die im Kollegium vertretenen Aufsichtsbehörden – auch nach Konsultation von CEBS – nicht innerhalb von vier Monaten zu einer solchen gemeinsamen Entscheidung, so wird die Entscheidung auf Gruppenebene vom konsolidierenden Aufseher, die für die Tochtergesellschaften von den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden getroffen. Dabei sollen wechselweise die Risikobewertungen der Tochtergesellschaften sowie die Auffassungen und Vorbehalte des

*Gemeinsame
Entscheidung
über
Angemessen-
heit der
Eigenmittel-
ausstattung*

konsolidierenden Aufsehers berücksichtigt werden.

*Prozesse und
Formate der
aufsichtlichen
Einschätzung*

Hinsichtlich der Prozesse und Formate dieser aufsichtlichen Einschätzungen können die nationalen Aufsichtsbehörden grundsätzlich frei und flexibel arbeiten. Die deutsche Aufsicht berücksichtigt im Rahmen der Erstellung aufsichtlicher Risikoprofile in besonderer Weise qualitative Aspekte und Einschätzungen; mithin erfolgt keine Reduzierung auf ein rein quantitatives Rating-Verfahren. Dieser Ansatz gewährleistet durch die individuelle Abwägung und Einschätzung der Situation von Banken, den vielfältigen Aspekten der einzelnen Institute bestmöglich gerecht zu werden. Prinzipienorientierte Einstufungskriterien stellen hierbei die Kohärenz der Urteilsfindung im Rahmen eines Bewertungsrasters sicher, ohne den Prozess einzuschränken und die Ergebnisse mechanistisch zu präjudizieren.

Instrumente

In die Risikoprofilerstellung gehen grundsätzlich sämtliche Instrumente bankaufsichtlicher Erkenntnisgewinnung ein. Dies beinhaltet Erkenntnisse aus aufsichtlichen Prüfungen wie auch aus der laufenden Aufsicht (reguläres Meldewesen, erweiterte Informationspflichten, institutsübergreifende Auskunftsersuchen, Aufsichtsgespräche auf Vorstands-, Management- und Arbeitsebene). Ziel und Mandat des konsolidierenden Aufsehers in den Aufsichtskollegien ist es, im Rahmen des Informationsaustausches diese – gegebenenfalls unterschiedliche Formate aufweisenden – Informationen in die aufsichtliche Einschätzung für die Gruppe zu integrieren und im

Kollegium eine gemeinsame Entscheidung hierüber herbeizuführen.

Derzeit gibt es auf Ebene von CEBS Bestrebungen, die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses für die aufsichtliche Risikoeinschätzung im Aufsichtskollegium zu fördern. Dabei sollen aber die jeweiligen nationalen Systeme zur Risikoeinschätzung beibehalten werden.

Die gemeinsam erarbeitete Risikoeinschätzung ist Grundlage für die gemeinsame Aufsichtsplanung, die im Kollegium diskutiert und verabschiedet wird. Zentraler Aspekt der Aufsichtsplanung ist die Erstellung des üblicherweise jährlichen Zeitplans unter Einbeziehung der Vorschläge der zuständigen Aufsichtsbehörden. Die Planung umfasst gemeinsame Aktivitäten beziehungsweise die Festlegung einer Aufgabenteilung für Aktivitäten auf Gruppenebene (einschl. der Informationsbeschaffung). Die auf jeweils nationale Einschätzungen gestützten Planungen der verschiedenen Heimatland- und gegebenenfalls Gastlandaufseher stellen dabei einen wichtigen Inputfaktor für die Relevanzabschätzung auf Gruppenebene dar und beeinflussen gleichermaßen die Instrumentenwahl. Als Instrumente stehen in erster Linie verschiedene Arten bankgeschäftlicher Prüfungen (sowohl zu einzelnen Geschäftszweigen als auch zu Modellen) wie auch Instrumente der laufenden Aufsicht (beispielsweise Aufsichtsgespräche oder Informationsanforderungen) zur Verfügung.

*Druck zu
Vereinheitlichung der
aufsichtlichen
Risiko-
einschätzung*

*Gemeinsame
Aufsichts-
planung*

Wahrung der Vertraulichkeit

*Wahrung von
Vertraulichkeit
als Grund-
voraussetzung*

Für die praktische Kollegiumsarbeit, die einen kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen nationalen Aufsichtsbehörden im Sinne eines kooperativen und funktionierenden Aufsichtsnetzwerkes gewährleisten soll, ist die Gewährleistung der Vertraulichkeit eine wesentliche Grundvoraussetzung. In der EU regeln die Artikel 44 bis 52 BRL grundsätzliche Aspekte der Vertraulichkeit im Hinblick auf Adressatenkreis und Umgang mit erhaltenen Informationen. Zudem ist hier eine Öffnungsklausel für Adressaten außerhalb der EU enthalten: so sind Drittstaaten aufseher in den Informationsaustausch einbezogen sowie – auf Einladung des konsolidierenden Aufsehers – am Kollegium teilnahmeberechtigt, wenn die Vertraulichkeit auf einer der EU vergleichbaren Stufe gewährleistet ist.

*Gegenseitige
Kooperations-
vereinbarungen
als Basis*

Formelle Koordinierungs- und Kooperationsvereinbarungen, die zwischen den Kollegiums-Mitgliedern vereinbart und schriftlich fixiert werden, sind für den Aufbau eines gegenseitigen Vertrauensverhältnisses elementar. Sie schaffen den Rahmen für die Kooperation und geben spezielle Bedingungen und Verfahren für den Informationsaustausch auf verschiedenen Ebenen von Aufsichtskollegien vor, wobei sie die Größe, Struktur und Komplexität der Bankengruppe reflektieren. Sie sollten allerdings nicht durch zu enge Reglementierungen den effektiven Informationsaustausch behindern, da sich Aufsichtskollegien gerade dadurch auszeichnen, dass sie sich den jeweiligen Strukturen und Bedingungen der beaufsichtigten Bankengruppe anpassen. In der EU gibt es hierfür einen von

CEBS bereitgestellten Standardtext,¹²⁾ der im Detail an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst werden kann. Die Koordinierungs- und Kooperationsvereinbarungen spiegeln damit nicht nur die individuellen Eigenschaften der beaufsichtigten Bankengruppen, sondern auch die durchaus vielfältigen Aufsichtsansätze der beteiligten Aufsichtsbehörden wider. Insofern gibt es bei den Aufsichtskollegien kein „one size fits all“, sondern es handelt sich um institutsspezifische Gebilde.¹³⁾

Neue Herausforderungen für die Arbeit der Aufsichtskollegien

Als eine Lehre aus der Finanzkrise soll den Aufsichtskollegien nicht nur in der mikroprudentiellen Aufsicht künftig eine größere Rolle zukommen, sondern sie werden auch verstärkt als ein Instrument zur Verbesserung der Verknüpfung von Mikro- und Makro-Aufsicht gesehen. Vor diesem Hintergrund haben die G20 den Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board: FSB) bei seiner (Neu-)Gründung im April 2009 mit der Verabschiedung von Richtlinien für die Einrichtung und Arbeitsweise internationaler Aufsichtskollegien man-

*Stärkung der
Rolle von Auf-
sichtskollegien
als Lehre aus
der Krise*

¹² CEBS, Template for a Multilateral Cooperation and Coordination Agreement on the Supervision of XY Group, 27. Dezember 2007; Neufassung vom 27. Januar 2009. Ziel des oben erwähnten Prozesses zur Errichtung von Aufsichtskollegien für alle grenzüberschreitend tätigen Bankengruppen in der EU ist u.a. die Unterzeichnung dieser Vereinbarung durch alle jeweils beteiligten Aufsichtsbehörden bis Jahresende 2009.

¹³ Dies entspricht auch den Überlegungen der SIG, wonach Aufsichtskollegien flexible Werkzeuge sein sollen, die sich den Bedürfnissen des Heimatlandaufsehers und der Organisation der Gruppe anpassen. In diese Richtung geht auch CEBS. Vgl.: CEBS, Range of Practices on Supervisory Colleges and Home-Host-Cooperation, 27. Dezember 2007.

datiert.¹⁴⁾ Der in diesem Herbst abgeschlossenen Bestandsaufnahme des Baseler Ausschusses in Zusammenarbeit mit dem FSB zur Ausgestaltung und Funktionsweise von Aufsichtskollegien soll im ersten Quartal 2010 die Verabschiedung einer Reihe von Prinzipien und „Good Practices“ für die Arbeit in den Kollegien folgen.¹⁵⁾ Diese sollen Struktur- und Verfahrensfragen sowie Kommunikationspraktiken abdecken und Aussagen zur Rolle der Kollegien im Krisenmanagement machen.

*Errichtung,
Festigung und
Vertiefung auch
auf EU-Ebene:
CEBS Guide-
lines*

Auf EU-Ebene soll die Zahl der Aufsichtskollegien durch die CRD-Änderung erhöht und ihre praktische Tätigkeit durch die aktuell zur Konsultation anstehenden Leitlinien verfestigt und vertieft werden. Im Rahmen des neu eingefügten Artikels 131a Absatz 2 BRL erging ein Mandat an CEBS zur Entwicklung von Leitlinien für die praktische Arbeitsweise der Aufsichtskollegien. Mit den unlängst zur öffentlichen Konsultation vorgelegten „College Guidelines“ hat CEBS diese generelle Basis für die Arbeit in den Aufsichtskollegien für Banken geliefert. Wesentliche Elemente sind: der Austausch von Informationen, Meinungen und Einschätzungen, die Delegation von Aufgaben und Tätigkeiten, Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über das Risikoprofil der gesamten Gruppe und der Gruppenmitglieder, Einbezug makroprudentieller Risiken, gemeinsame Entscheidung über die Abnahme institutseigener Modelle zur Berechnung der aufsichtlichen Eigenkapitalanforderungen, Aufstellen von Prüfungsplänen auf Basis der getroffenen Risikoeinschätzung, Koordination der aufsichtlichen Aktivitäten im Rahmen der „Säule 2“ sowie die Koordination im Krisenfall. Die Vorberei-

tungsarbeiten waren auch hier begleitet durch eine Bestandsaufnahme im Rahmen einer Peer-Review-Analyse auf Ebene einzelner Aufsichtskollegien. Die nationale Umsetzung kann im Rahmen eines neu eingeführten „comply or explain“-Verfahrens vor dem Hintergrund der beabsichtigten Konvergenz der Aufsichtsinstrumente und -verfahren in der EU durch die nationalen Aufseher seitens CEBS forciert werden. Infolgedessen dürfte die Notwendigkeit steigen, eventuelle Ineffizienzen in den Arbeitsprozessen durch Übertragung von Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der Aufsichtskollegien zu beseitigen. Wichtig ist hierbei, dass sich diese freiwillige Übertragung – dem Grundverständnis der Aufsichtskollegien entsprechend – immer vor dem Hintergrund der durch die Struktur der beaufsichtigten Bankengruppen vorgegebenen Notwendigkeiten und Gegebenheiten vollzieht.

Angesichts des Wunsches nach einer gewissen Standardisierung sind diese Initiativen zu begrüßen. Insbesondere im Hinblick auf die Evaluierung von bestehenden Gemeinsamkeiten – beispielsweise gleichgelagerte Problembereiche oder gemeinsame Erfahrungen und Lehren – können solche Leitlinien bedeutsam sein. Auf der anderen Seite sollte von zu starken, auf Uniformität von Aufsichtskollegien abzielenden Vorgaben Abstand genommen werden, da hier die Gefahr bestünde, dass die Aufsichtseffizienz leiden würde. Zudem

*Kohärenz
verschiedener
Initiativen
wichtiges
Element*

¹⁴ Vgl.: London summit – Leaders’ Statement. Declaration on strengthening the financial system – London summit 2. April 2009.

¹⁵ Derartige Richtlinien sind zwar rechtlich unverbindlich; ihre Vorgaben für Funktion und Inhalte von Aufsichtskollegien entfalten aber dennoch die damit bezweckte Wirkung.

Zur öffentlichen Konsultation gestellte CEBS-Leitlinien für Aufsichtskollegien (College Guidelines)

Auf seiner Sitzung am 3. Dezember 2009 hat CEBS Leitlinien für die operative Arbeit der Aufsichtskollegien zur öffentlichen Konsultation verabschiedet. Sie stellen einen Leitfaden für die Aufgaben der in den Aufsichtskollegien eingebundenen Aufseher dar.

Kapitel 1 enthält Leitlinien zur Konvergenz bei der Bildung, Ausgestaltung, Mitgliedschaft und Führungsstruktur von Aufsichtskollegien, die unter der Federführung des konsolidierenden Aufsehers einzurichten sind. Für Banken, die in anderen Mitgliedstaaten nur mittels systemrelevanter Zweigstellen operieren, obliegt die Einrichtungspflicht dem Heimatlandaufseher.

Kapitel 2 umfasst Leitlinien zum Informationsaustausch innerhalb der Kollegien, die Gewährleistung der Aktualität von Daten sowie die Förderung der Nutzung des gesamten Spektrums der verfügbaren Kommunikationskanäle. Ferner sind darin Leitlinien zur Kommunikation mit der beaufsichtigten Gruppe und zur Festlegung der Teilnahme der beaufsichtigten Gruppe an den Sitzungen des Kollegiums enthalten.

Kapitel 3 befasst sich mit der freiwilligen Aufgabenteilung beziehungsweise -übertragung, die innerhalb eines Aufsichtskollegiums erfolgen kann, sofern keine gemeinsame Entscheidung durch europäisches Recht vorgeschrieben ist. Aufsichtskollegien sind gehalten, die Aufgabenteilung und -übertragung auf freiwilliger Basis zu erleichtern, da dies die Effektivität und Effizienz der Aufsicht durch Optimierung aufsichtlicher Ressourcen und Fachkenntnisse,

Vermeidung von Doppelarbeit und Entlastung des beaufsichtigten Instituts verbessern kann.

Kapitel 4 regelt den Prozess der gemeinsamen Entscheidung bei der aufsichtlichen Anerkennung interner Modelle und ihrer laufenden Überprüfung.

Kapitel 5 enthält Leitlinien für eine gemeinsame Entscheidung über die Angemessenheit der Eigenmittel einer Gruppe im Hinblick auf das Risikoprofil sowie die gemäß Säule 2 auf konsolidierter Ebene und auf Ebene der einzelnen Einheiten erforderliche Eigenmittelausstattung.

Kapitel 6 leistet Orientierungshilfe in Bezug darauf, wie makroprudentielle und sektorale Entwicklungen im Rahmen der Arbeit des Aufsichtskollegiums zu berücksichtigen sind, insbesondere bei der Risikoeinschätzung der Gruppe und ihrer Einheiten.

Kapitel 7 liefert Erläuterungen zu einer koordinierten Aufsichtsplanung im normalen Geschäftsbetrieb unter Einbeziehung der laufenden Aufsicht und von Vor-Ort-Prüfungen. Ziel ist dabei ein konsistenter gruppenweiter aufsichtlicher Ansatz unter Vermeidung von Doppelarbeit.

Kapitel 8 gibt Orientierungshilfen für die Planung und Koordinierung aufsichtlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit Krisensituationen mit dem Ziel einer verbesserten Kommunikation und Kooperation der Aufseher und anderer Behörden (z.B. Zentralbanken und Finanzministerien) in Krisenzeiten.

erscheint es vorteilhaft, wenn die Ergebnisse der verschiedenen Initiativen eine größtmögliche Kohärenz aufweisen.

Einfügen der Aufsichtskollegien in die geplante EU-Finanzaufsichtsarchitektur als Herausforderung

Als Kern der laufenden grenzüberschreitenden Aufsicht über EU-weit tätige Institute stellt das auf dem Konzept des konsolidierenden Aufsehers basierende Aufsichtskollegiensystem ein effizientes und unbürokratisches Konstrukt dar. Eine Herausforderung hierfür bringt die Integration in das Gefüge des auf Basis des Larosière-Berichts¹⁶⁾ vom ECOFIN am 2. Dezember 2009 verabschiedeten Kompromisses zur Schaffung einer EU-Finanzaufsicht mit sich. So sollte die Rolle des konsolidierenden Aufsehers nicht in Frage gestellt

werden, um die Funktion der Aufsichtskollegien als zentrale Nahtstelle der Kooperation in der mikroprudentiellen Aufsicht auch weiterhin zu gewährleisten. Im geplanten Zusammenspiel mit der makroprudentiellen Aufsichtsstruktur im Rahmen des geplanten „European Systemic Risk Board“ können Aufsichtskollegien wichtige Beiträge zur makroprudentiellen Analyse leisten. Dabei ist jedoch der besonderen Schutzbedürftigkeit der zum Teil hochsensiblen Informationen aus den Aufsichtskollegien und damit aus der jeweiligen Bankengruppe Rechnung zu tragen.

¹⁶ Abschlussbericht der High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Vorsitz Jacques de Larosière, Brüssel, 25. Februar 2009.