

Sonderbericht

EU-Aufsicht über Kreditrisiken von Banken:

Die EZB hat ihre Bemühungen verstärkt, aber es bedarf weiterer Schritte, um die Sicherheit zu erhöhen, dass Kreditrisiken angemessen gesteuert und abgedeckt werden



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XII
Einleitung	01 - 15
Beaufsichtigung der Banken durch die Europäische Zentralbank	01 - 09
Kreditrisiko und notleidende Kredite in der EU	10 - 15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	16 - 22
Bemerkungen	23 - 104
Die von der EZB durchgeführten Bewertungen der Kreditrisiken sind von guter Qualität, doch setzt die EZB ihre Instrumente nicht effizient genug ein, um zu gewährleisten, dass die Kreditrisiken solide gesteuert und abgedeckt werden	23 - 76
Die von der EZB durchgeführten aufsichtlichen Bewertungen der Kreditrisiken der Banken weisen einige Mängel auf, sind aber im Allgemeinen von guter Qualität	26 - 36
Personal wurde entsprechend den ermittelten Risiken zugewiesen, Mängel wurden jedoch noch nicht behoben	37 - 47
Die Konsultations- und Genehmigungsverfahren der EZB sind gründlich, führen jedoch dazu, dass der SREP-Beschluss den Banken nicht zeitnah übermittelt wird	48 - 52
Die EZB setzt ihre Instrumente, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Kreditrisiken durch zusätzliches Kapital vollständig gedeckt sind, nicht effizient genug ein	53 - 70
Die EZB nutzt ihre Aufsichtsbefugnisse nicht effizient genug, um die Banken anzuweisen, das Management ihrer Kreditrisiken zu verbessern	71 - 76
Die EZB hat sich verstärkt bemüht, aufsichtsrechtlichen Bedenken hinsichtlich Altbeständen an notleidenden Krediten Rechnung zu tragen, setzt ihre Instrumente jedoch nicht optimal ein	77 - 104
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	105 - 121
Anhang	

Anhang I – Weiterverfolgung des Sonderberichts 29/2016 "Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus – Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen"

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Europäischen Zentralbank

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Europäische Zentralbank (EZB) ist in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden für die direkte Aufsicht über rund 110 bedeutende Banken aus den 21 teilnehmenden Mitgliedstaaten der Bankenunion zuständig. Dieses System wurde 2014 eingerichtet und wird als einheitlicher Aufsichtsmechanismus bezeichnet.

II Die Aufseher bewerten in einem jährlichen Prozess die Risiken, denen die Banken ausgesetzt sind (z. B. im Hinblick auf das Kreditrisiko, die Governance, die Liquidität und das Geschäftsmodell), und überprüfen, ob die Banken in der Lage sind, diese Risiken angemessen zu steuern. Dieser Prozess hat eine formale Risikobewertung und jährliche Aufsichtsbeschlüsse zum Ergebnis. Die Aufseher legen entweder zusätzliche Eigenmittelanforderungen (sogenannte Säule-2-Anforderungen) für die Banken fest, die über die regulatorischen Mindestanforderungen (sogenannte Säule-1-Anforderungen) hinausgehen, um die von Säule 1 nicht erfassten Risiken abzudecken, oder schreiben Aufsichtsmaßnahmen vor, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Banken Gegenmaßnahmen ergreifen, um Risikomanagement und -kontrolle zu verbessern, oder beides.

III Zu den wichtigsten aufsichtsrechtlichen Risiken für Banken zählt das Kreditrisiko, insbesondere das Risiko, dass Kreditnehmer ihre Kredite nicht mehr bedienen können, sodass diese als notleidend eingestuft werden. Unzureichende Wertberichtigungen können die Tragfähigkeit von Banken gefährden, wie frühere Krisen gezeigt haben. Die EZB wies kürzlich darauf hin, dass sich die Aussichten für die Banken angesichts der sich eintrübenden Konjunkturaussichten und des steigenden Kreditrisikos verschlechtern.

IV Für die Lebensfähigkeit von Banken ist es von entscheidender Bedeutung, dass die EZB nicht nur gewährleistet, dass Kreditrisiken solide gesteuert und abgedeckt werden, sondern auch, dass notleidende Kredite von den Banken rechtzeitig erkannt und entsprechende Wertberichtigungen vorgenommen werden. Da es von großer Bedeutung ist, das Vertrauen in den Bankensektor aufrechtzuerhalten und die Interessenträger entsprechend zu informieren, beschloss der Hof, diese Prüfung durchzuführen. Dabei bewertete er, ob der Ansatz der EZB bei der Beaufsichtigung der Kreditrisiken von Banken und beim Umgang mit Altbeständen an notleidenden Krediten (Kredite, die vor April 2018 als notleidend eingestuft wurden) in operativer Hinsicht effizient war. Der Schwerpunkt des Hofes lag auf den Maßnahmen der EZB im Aufsichtszyklus 2021. Dazu gehörte die Prüfung einer Stichprobe von 10 Banken, bei

denen Probleme im Zusammenhang mit notleidenden Krediten festgestellt worden waren.

V Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die EZB ihre Bemühungen zur Überwachung des Kreditrisikos der Banken, insbesondere im Hinblick auf notleidende Kredite, verstärkt hat. Die EZB muss jedoch mehr unternehmen, um eine höhere Sicherheit zu gewinnen, dass Kreditrisiken angemessen gesteuert und abgedeckt werden.

VI Abgesehen von einigen Mängeln waren die Bewertungen des **Kreditrisikoniveaus und des Kontrollumfelds der Banken** in der Stichprobe des Hofes von guter Qualität, wobei Benchmarking-Instrumente angemessen eingesetzt wurden. Im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses nutzte die EZB die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und ihre Aufsichtsbefugnisse jedoch nicht effizient genug, um eine angemessene Deckung des Kreditrisikos sicherzustellen.

VII Die 2021 neu eingeführte Methodik zur Festlegung zusätzlicher Eigenmittelanforderungen (Säule 2), die den Banken von der EZB als Aufsichtsbehörde auferlegt werden sollen, bot keine Gewähr dafür, dass die verschiedenen individuellen Risiken der Banken angemessen gedeckt sind. Darüber hinaus wandte die EZB ihre Methodik nicht konsistent an: Sie erhöhte die Säule-2-Anforderungen nicht im Verhältnis zu den Risiken, denen eine Bank ausgesetzt ist. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) hat nicht bewertet, wie die neue Methodik der EZB angewandt wird.

VIII Außerdem hat die EZB ihre Aufsichtsmaßnahmen bei einigen Banken selbst in Fällen, in denen ein anhaltend hohes Kreditrisiko und dauerhafte Kontrollmängel bestanden, nicht eskaliert. Der Aufsichtszyklus des Jahres 2021 dauerte sehr lang (13 Monate). Die endgültigen Beschlüsse wurden den Banken erst im Februar 2022 mitgeteilt, was in erster Linie auf eine langwierige Phase des Dialogs und interner Genehmigungen zurückzuführen war. Eine derart lange Dauer birgt das Risiko, dass die Bewertungen der EZB das tatsächliche Risikoprofil der Banken nicht widerspiegeln.

IX Schließlich wurde die Aufsicht in gewissem Maße dadurch beeinträchtigt, dass mehrere nationale Aufsichtsbehörden ihre Verpflichtungen zur Bereitstellung von Personal nicht in vollem Umfang erfüllt hatten. Außerdem beschloss die EZB, die Zahl ihrer Mitarbeiter im Aufsichtsbereich ab 2023 nicht zu erhöhen.

X Bei den **Altbeständen an notleidenden Krediten** ist seit 2015 ein anhaltender Rückgang des Gesamtvolumens zu beobachten, was auf eine Reihe von Faktoren,

darunter die Maßnahmen der EZB, zurückzuführen ist. Die EZB nutzte ihre besonderen Aufsichtsbefugnisse (die Befugnis, eine bestimmte Wertberichtigungs politik oder Anpassungen der Eigenmittelberechnungen vorzuschreiben) nicht systematisch, um in Fällen, in denen sie die Bilanzierung in aufsichtlicher Hinsicht nicht als vorsichtig erachtete, die Banken zum Handeln aufzufordern. Im Jahr 2018 beschloss die EZB, den Banken mitzuteilen, dass sie ihnen eine zusätzliche Eigenmittelanforderung (Säule-2-Zuschlag) auferlegen würde, falls im Hinblick auf diese notleidenden Kredite keine Maßnahmen ergriffen würden. Mit diesem Ansatz, der auf alle Banken angewandt werden sollte, zielte sie in erster Linie auf eine zeitnahe Abwicklung der Altbestände an notleidenden Krediten ab.

XI Die EZB wollte die Banken dazu bringen, die von vielen verfolgte abwartende Haltung aufzugeben und proaktiv zu handeln, ohne dass sie energischer würde eingreifen müssen (d. h. ohne einen zusätzlichen Säule-2-Zuschlag einzuführen). Der Ansatz der EZB führte von seiner Konzeption her dazu, dass das Problem nicht sofort gelöst werden konnte, da den Banken eine Frist von mehreren Jahren eingeräumt wurde. Darüber hinaus gingen nicht alle Banken so proaktiv vor, wie die EZB dies erwartet hatte. Der von der EZB gewählte Ansatz führte auch zu einer Ungleichbehandlung der Banken, da Banken mit einem höheren Anteil notleidender Kredite mehr Zeit eingeräumt wurde als anderen und die Banken den für sie vorteilhaftesten Ansatz zur Risikodeckung auswählen konnten. Der Hof stellte fest, dass der Prozess zu einer gewissen Ineffizienz führte, da er sowohl für die Banken als auch für die EZB mit einer ressourcenintensiven Verwaltung verbunden war.

XII Um die operative Effizienz zu steigern, empfiehlt der Hof der EZB,

- die aufsichtlichen Risikobewertungen von Banken zu stärken;
- den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess zu straffen;
- Aufsichtsmaßnahmen zu verhängen, um besser sicherzustellen, dass die Banken ihre Risiken solide abdecken und steuern.

Einleitung

Beaufsichtigung der Banken durch die Europäische Zentralbank

01 Banken in der EU werden im Rahmen des 2014 eingerichteten einheitlichen Aufsichtsmechanismus (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) beaufsichtigt. Für den SSM, der eine Säule der Bankenunion bildet, sind die Europäische Zentralbank (EZB) in ihrer Rolle als Aufsichtsbehörde und die nationalen zuständigen Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten zuständig. Dabei handelt es sich um die 20 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und seit 2020 Bulgarien. Im September 2022 unterstanden 110 bedeutende Finanzinstitute (im Folgenden "Banken"), auf die fast 82 % der Bankaktiva in der Bankenunion entfallen¹, der direkten Aufsicht der EZB. Der SSM wird in erster Linie durch die [SSM-Verordnung](#) und die [SSM-Rahmenverordnung](#) geregelt.

02 Die EU-Bankenaufsicht führt einen allgemeinen jährlichen Prozess, den sogenannten aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*) durch. Mit diesem soll sichergestellt werden, dass die Banken die EU-Aufsichtsanforderungen erfüllen. In von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) herausgegebenen Leitlinien wird festgelegt, wie der SREP durchzuführen ist. Im Einklang mit dem Grundsatz "Mittragen oder Begründen"² haben die EZB und die nationalen zuständigen Behörden die EBA darüber zu informieren, ob sie beabsichtigen, die Leitlinien einzuhalten. Beabsichtigen sie dies nicht, sind die Gründe hierfür anzugeben. Die Anforderungen sollen die Sicherheit und Solidität des europäischen Bankensystems gewährleisten und die finanzielle Integration und Stabilität erhöhen. Für die laufende Aufsicht sind gemeinsame Aufsichtsteams (*joint supervisory teams, JST*) zuständig. Sie setzen sich aus Mitarbeitern der EZB und der nationalen zuständigen Behörden zusammen, und ihre Arbeit wird von der EZB koordiniert und unterstützt, u. a. von horizontalen Aufsichtsabteilungen. Im Jahr 2021 beliefen sich die Verwaltungsausgaben für die Aufsichtsaufgaben der EZB auf 577,5 Millionen Euro³.

03 Mit dem SREP soll sichergestellt werden, dass das Vertrauen in die Banken gerechtfertigt ist. Ohne Vertrauen in die Solidität eines Bankensystems könnten die

¹ [Website der Europäischen Zentralbank, Bankenaufsicht.](#)

² [Verordnung \(EU\) Nr. 1093/2010 \(Artikel 16\).](#)

³ [EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2021, Abschnitt 6.1.](#)

Banken ihrer Aufgabe nicht nachkommen, Kredite an die Realwirtschaft zu vergeben, da sie nicht über die erforderlichen Mittel verfügen würden. Diese Aufgabe ist besonders in der EU von entscheidender Bedeutung, wo die meisten kleinen und mittleren Unternehmen, die das Rückgrat der EU-Volkswirtschaften bilden, keinen Zugang zu den Kapitalmärkten haben. Den Bürgerinnen und Bürgern der EU wieder zu vermitteln, dass sie ihren Banken vertrauen können, war auch einer der Beweggründe für die Schaffung der Bankenunion und des SSM.

04 Das Konzept des SREP wurde erstmals 2004 mit dem Basel-II-Abkommen eingeführt. Die EZB führte 2014 ihren ersten SREP auf der Grundlage nationaler Ansätze durch. Die aus diesem ersten SREP hervorgegangenen Beschlüsse wurden durch die Ergebnisse der 2014 von der EZB durchgeführten Überprüfung der Solidität der Banken, der sogenannten "umfassenden Bewertung" (*Comprehensive Assessment*), ergänzt. Jede Bank, die unter die Aufsicht der EZB fällt, wird einer solchen umfassenden Bewertung unterzogen. Sie umfasst eine umfangreiche Prüfung der Werthaltigkeit der Aktiva in Bankbilanzen (*Asset Quality Review*), um die Transparenz hinsichtlich der Risikopositionen von Banken zu erhöhen. Dabei lässt sich u. a. feststellen, ob die Bewertung der Aktiva und Sicherheiten adäquat ist und die damit zusammenhängenden Wertberichtigungen angemessen sind, insbesondere in Bezug auf notleidende Kredite (*non-performing loans*, NPL). Der zweite SREP, der 2015 durchgeführt wurde, beruhte erstmals auf einem gemeinsamen Ansatz. Dies war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Bankenunion.

05 Die Aufseher überprüfen im Rahmen des SREP, ob die Risiken, denen die Banken ausgesetzt sind, angemessen gesteuert werden und durch ausreichende Kapitalpuffer gedeckt sind für den Fall, dass diese Risiken eintreten. Im Rahmen des Prozesses überprüfen die Aufseher das Risikoprofil einer Bank anhand von vier verschiedenen Elementen: i) dem Geschäftsmodell, ii) der Governance, iii) den Kapitalrisiken und iv) den Liquiditätsrisiken. Das Kreditrisiko zählt zu den Risiken, die die Aufseher im Rahmen ihrer Bewertung von Kapitalrisiken analysieren.

06 Die Aufseher vergeben Scores für einzelne Risiken, aus denen der SREP-Gesamtscore errechnet wird, der zwischen 1 und 4 liegt und Aufschluss über die aufsichtliche Bewertung des Risikoniveaus und der Qualität der Risikokontrollen einer Bank gibt. Je höher der Score, desto größer ist das ermittelte Risiko.

07 Im Anschluss an die Bewertung im Rahmen des SREP werden Aufsichtsmaßnahmen beschlossen, einschließlich Maßnahmen, die das Kapital und/oder die Liquidität betreffen, oder andere Arten von Aufsichtsmaßnahmen (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – SREP-Gesamtbewertung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der EZB.

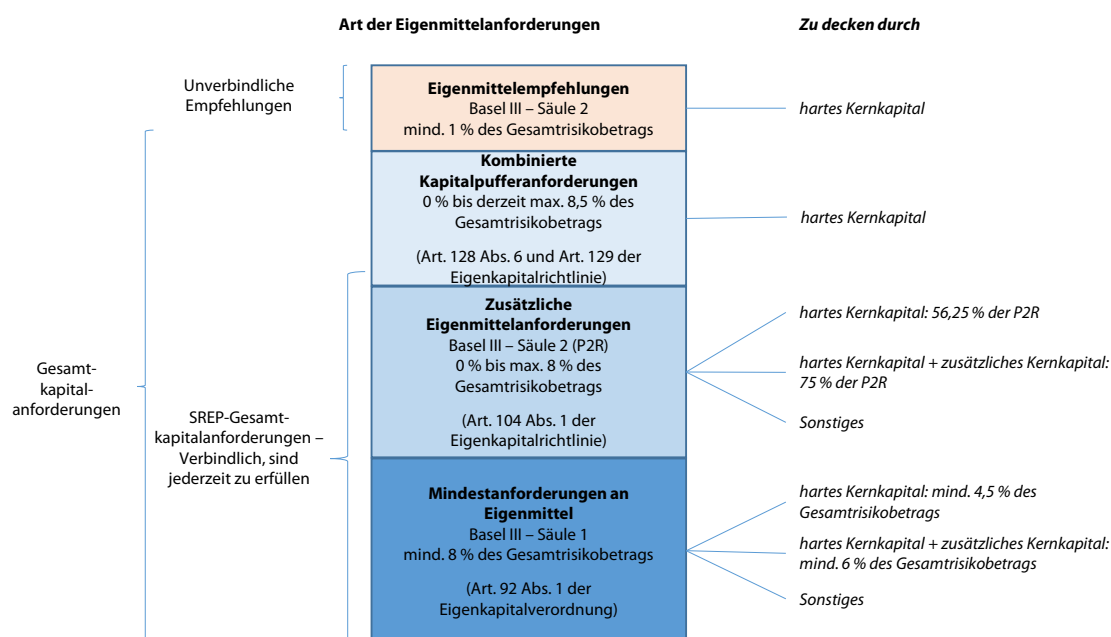
08 Die SSM-Verordnung, die für die EZB (als Aufsichtsbehörde) gilt, enthält eine nicht erschöpfende Liste möglicher **Aufsichtsmaßnahmen**, die die EZB ergreifen kann. Die EZB kann beispielsweise von den Banken verlangen, ihre Regelungen, Verfahren und Strategien zu verstärken oder zusätzliches Kapital zu halten, insbesondere Kapital in Form einer Säule-2-Anforderung (P2R), die über die regulatorischen Mindesteigenmittel hinausgeht. Letztere sind in Säule 1 des Basel-III-Rahmens – des internationalen Regulierungsrahmens für Banken – festgelegt (siehe **Abbildung 2**). Der Basel-III-Rahmen wurde von der EU mit der Eigenkapitalverordnung⁴ und der Eigenkapitalrichtlinie⁵ umgesetzt.

⁴ Eigenkapitalverordnung.

⁵ Richtlinie 2013/36/EU.

09 Zur Erfüllung der regulatorischen Anforderungen sind drei Kapitalkomponenten zu berücksichtigen (siehe **Abbildung 2**): Hartes Kernkapital, zusätzliches Kernkapital und Ergänzungskapital. Das harte Kernkapital bezeichnet das Kapital höchster Qualität und umfasst unter anderem Aktien und einbehaltene Gewinne. Ein Verstoß gegen die Eigenmittelanforderungen ist für eine Bank mit Konsequenzen verbunden; beispielsweise können ihr Einschränkungen im Hinblick auf die Ausschüttung von Dividenden auferlegt werden.

Abbildung 2 – Regulatorische Eigenmittelanforderungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

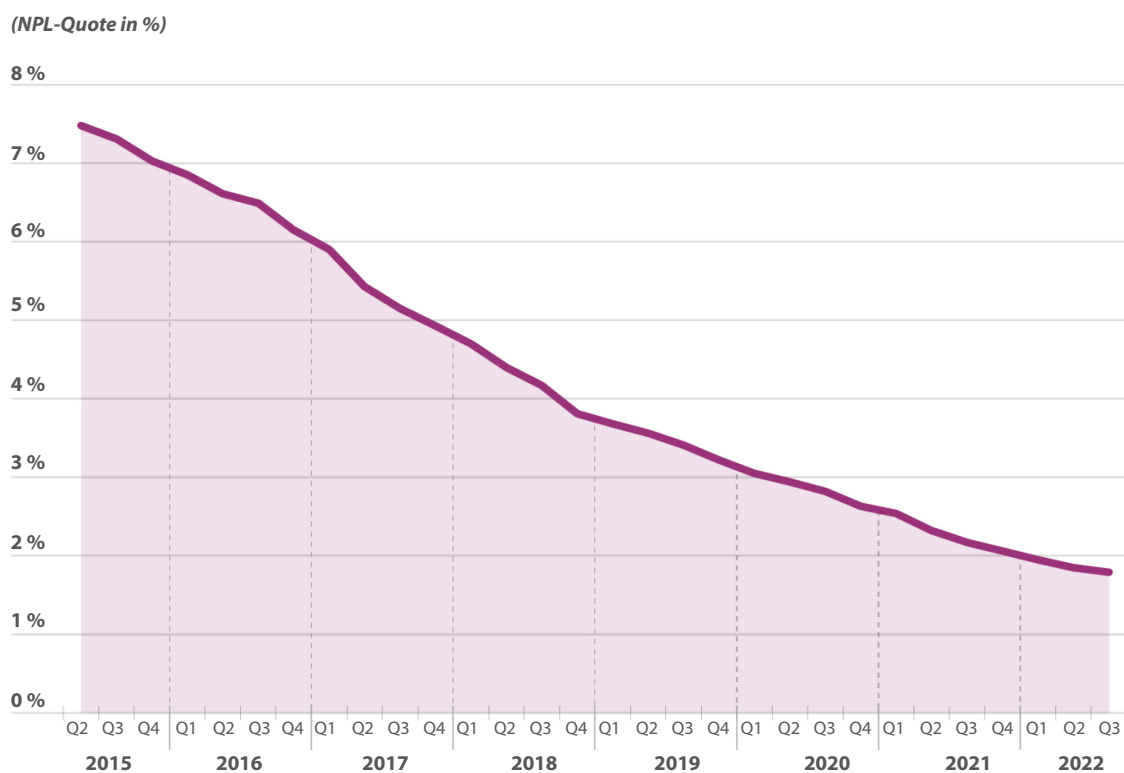
Kreditrisiko und notleidende Kredite in der EU

10 Wenn Banken Kredite gewähren, laufen sie zwangsläufig Gefahr, dass Kreditnehmer nicht mehr in der Lage sind, ihre Kredite zurückzuzahlen. Ziel des Kreditrisikomanagements ist es, dieses Risiko zu begrenzen, indem die Kreditwürdigkeit potenzieller Kreditnehmer sorgfältig geprüft wird und ausreichend hohe Zinsen erhoben werden, um das Risiko der Bank abzudecken, dass es zu einem Zahlungsausfall von Kreditnehmern kommt. Ist ein Kreditnehmer zahlungsunfähig oder wahrscheinlich zahlungsunfähig, weil planmäßige Zahlungen mehr als 90 Tage überfällig sind, so gilt ein Kredit als notleidend. Nach den Rechnungslegungsstandards sind die Banken verpflichtet, für solche notleidenden Kredite Wertberichtigungen in Höhe des gesamten ausstehenden Kredits abzüglich aller Zahlungen vorzunehmen, die sie aufgrund früherer Erfahrungen vernünftigerweise i) von dem ausgefallenen Kreditnehmer oder ii) aus der Verwertung von Sicherheiten erwarten können.

11 Ein hoher Anteil solcher notleidender Kredite an den Gesamtkrediten (Quote notleidender Kredite) kann die Leistung einer Bank, d. h. ihre Rentabilität, belasten und sogar dazu führen, dass die Bank finanziell nicht mehr tragfähig ist, insbesondere wenn sie keine angemessenen Wertberichtigungen vornehmen kann. Eine Bank muss über ein solides Risikomanagement verfügen (u. a. strenge Kreditvergabestandards, ausreichend hohe Kreditmargen zur Deckung von Verlusten sowie Stresstests), da dies entscheidend dazu beiträgt, eine Anhäufung notleidender Kredite zu verhindern oder in Grenzen zu halten. Im Falle sich verschlechternder wirtschaftlicher Bedingungen oder eines plötzlichen Rückgangs unhaltbar hoher Wohnimmobilienpreise ist eine solide geführte Bank besser in der Lage, die Auswirkungen des unvermeidbaren allgemeinen drastischen Anstiegs notleidender Kredite abzufedern.

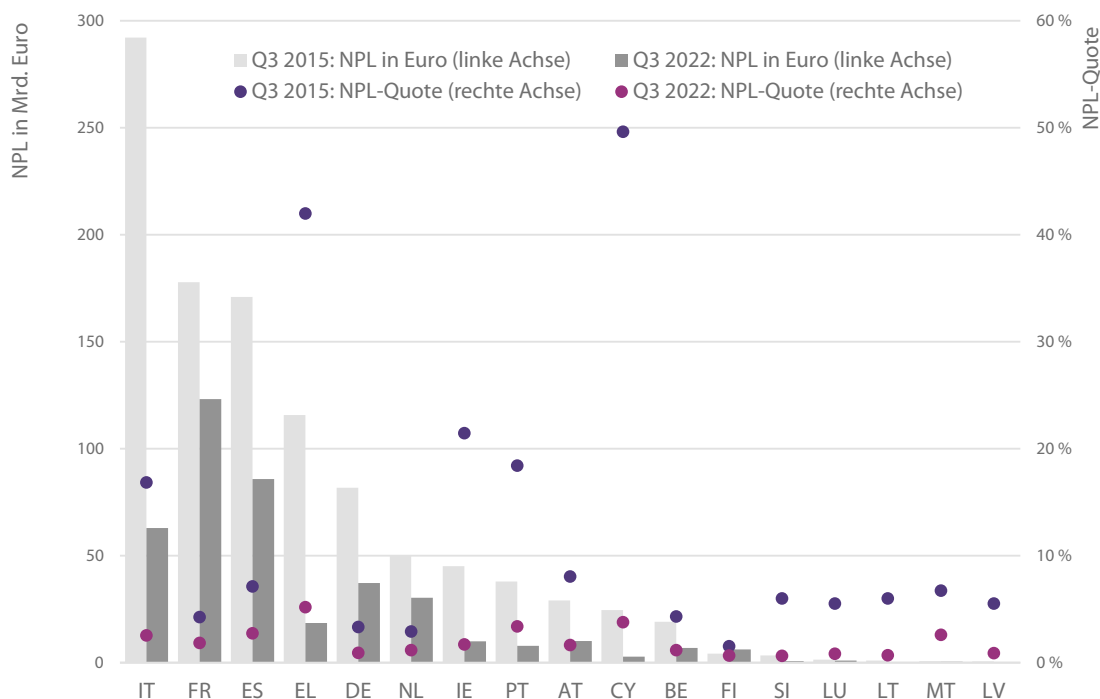
12 Zu den Folgen der Finanzkrise von 2008 zählte ein hoher Bestand an notleidenden Krediten, der einige Banken der Bankenunion belastete: Ende 2015 war die durchschnittliche Quote notleidender Kredite mit über 7 % nach wie vor hoch (siehe [Abbildung 3](#)), wobei die Bankensysteme in fünf von 20 Mitgliedstaaten (siehe Ziffer [01](#)) eine Quote von über 10 % aufwiesen (siehe [Abbildung 4](#)).

Abbildung 3 – Quote notleidender Kredite in den 21 Mitgliedstaaten der Bankenunion



Quelle: Statistiken der Bankenaufsicht der EZB (1. Quartal 2022, Quote notleidender Kredite in den am SSM teilnehmenden Ländern).

Abbildung 4 – Entwicklung notleidender Kredite (in Euro und im Verhältnis zu allen Vermögenswerten von Banken, die dem SSM unterliegen)



Hinweis: Für Estland und die Slowakei liegen keine vergleichbaren Daten vor. Ausgangsdaten: 4. Quartal 2015 für Luxemburg, 2. Quartal 2016 für Malta, 1. Quartal 2016 für Slowenien; Enddaten: 3. Quartal 2021 für Lettland.

Quelle: Statistiken der Bankenaufsicht der EZB.

13 Der Abbau notleidender Kredite wurde zu einer politischen Priorität in der EU, und am 11. Juli 2017 veröffentlichte der Rat seine [Schlussfolgerungen zu einem Aktionsplan](#) zur Verringerung des hohen Anteils notleidender Kredite. Darin wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, Maßnahmen im Hinblick auf die Bankenaufsicht, eine Reform der Regelungen für Insolvenz und Schuldenbeitreibung, die Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite und die Umstrukturierung des Bankensektors zu ergreifen. Einer der wichtigsten Schritte zur Verwirklichung der dritten Säule der Bankenunion, d. h. zur Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, ist die Bewältigung des Problems der hohen Bestände an notleidenden Krediten. Die Vollendung der Bankenunion zielt darauf ab, die Fragmentierung des Bankensektors in der EU zu verringern und ein faires Wettbewerbsumfeld für Banken zu gewährleisten.

14 Die EZB spielt dabei eine entscheidende Rolle. Um zu verhindern, dass Banken in Not geraten, weil das Kreditrisiko nicht angemessen gesteuert und gedeckt wird, soll die EZB sicherstellen, dass die Banken ihre Mängel in Bezug auf das

Kreditrisikomanagement (z. B. niedrige Kreditvergabestandards) und die damit verbundenen Rechnungslegungsmethoden (Ermittlung notleidender Kredite und Vornahme entsprechender Wertberichtigungen) zeitnah beheben.

15 Bis zum 3. Quartal 2022 war die Quote notleidender Kredite in der Bankenunion auf 1,8 % gesunken. Dies stellt einen deutlichen Rückgang gegenüber 2015 dar. Die Streuung zwischen den Mitgliedstaaten ist zwar nach wie vor groß, hat sich jedoch deutlich verringert. Der rückläufige Trend ist zum Teil auf i) den Rückgang der Bestände notleidender Kredite aufgrund besserer wirtschaftlicher Bedingungen, ii) Kredite im Rahmen auslaufender oder bald auslaufender öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen sowie auf iii) Verkäufe und Verbriefungen (Übertragung an neue Eigentümer) von Altbeständen an notleidenden Krediten zurückzuführen. Da Unterstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 auslaufen, der Krieg in der Ukraine wirtschaftliche Schwierigkeiten mit sich bringt und ein starker Anstieg der Inflation zu beobachten ist, könnten weitere Kredite ausfallen. So hat die EZB kürzlich darauf hingewiesen, dass das Kreditrisiko steigt und dass ein Rückgang der Aktienkurse der Banken darauf hindeutet, dass sich deren Aussichten verschlechtern.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

16 Da notleidende Kredite die Tragfähigkeit einer Bank erheblich gefährden können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Aufsichtsbehörden ihre Aufsichtsbefugnisse effizient nutzen, um die Finanzstabilität zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr unter den derzeit schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen. Insbesondere im Hinblick auf das Kreditrisiko sollten die Aufsichtsbehörden im Rahmen eines gründlichen und in die Tiefe gehenden SREP sicherstellen, dass Kreditrisiken solide gesteuert und gedeckt werden. Darunter fällt die zeitnahe Ermittlung neuer notleidender Kredite und die Vornahme entsprechender Wertberichtigungen durch die Banken.

17 Kreditrisiken sind seit der Einrichtung des SSM eine aufsichtsrechtliche Priorität der EZB. Daher beschloss der Hof, diese Prüfung durchzuführen, um zu beleuchten, wie die EZB Kreditrisiken im Allgemeinen und notleidende Kredite im Besonderen überwacht.

18 Der vorliegende Bericht ergänzt die vom Hof in den Jahren [2016⁶](#) und [2018⁷](#) veröffentlichten Berichte über die Aufsichtstätigkeiten der EZB. Die Ergebnisse der Weiterverfolgungsprüfung zum Sonderbericht aus dem Jahr 2016 sind in [Anhang I](#) aufgeführt. Der Auftrag des Hofes, die Effizienz der Verwaltung der EZB zu prüfen, ist in dem einschlägigen Rechtstext dargelegt⁸. Im Jahr 2019 unterzeichneten der Hof und die EZB eine [Absichtserklärung](#), in der die praktischen Modalitäten für den Austausch von Dokumenten und Informationen festgelegt wurden. Der Hof erhielt uneingeschränkten Zugang zu den von ihm angeforderten Dokumenten und wurde von den Mitarbeitern der EZB während des gesamten Verfahrens umfassend unterstützt.

19 Der offene und konstruktive Dialog, den der Hof mit der EZB und ihren Mitarbeitern führte, kam seiner Prüfungsarbeit zugute. Die Veröffentlichungen der EZB im Bereich der Aufsicht zeigen, dass sie Schritte unternommen hat, um die Transparenz zu erhöhen (beispielsweise wurden im Jahr 2020 erstmals die Säule-2-

⁶ [Sonderbericht 29/2016](#): "Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus – Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen".

⁷ [Sonderbericht 02/2018](#): "Die Effizienz der Verwaltung der EZB auf dem Gebiet des Krisenmanagements für Banken".

⁸ Artikel 27.2 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der EZB und Artikel 20 Absatz 7 der SSM-Verordnung.

Anforderungen für jede Bank veröffentlicht). Dies stärkt die Marktdisziplin, die dritte Säule des Basler Aufsichtsrahmens sowie die eigene Rechenschaftspflicht der EZB.

20 Im Zuge der Prüfung wurde insbesondere untersucht, ob der Ansatz der EZB zur Überwachung der Kreditrisiken von Banken und zum Umgang mit Altbeständen an notleidenden Krediten (d. h. Krediten, die vor 2018 vergeben wurden) in operativer Hinsicht effizient war. Zu diesem Zweck bewertete der Hof das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen (d. h. Personal, Instrumente und Verfahren) und den Outputs im Hinblick auf die folgenden Fragen:

- War der Ansatz der EZB zur Überwachung der Kreditrisiken ausreichend wirksam, um zu gewährleisten, dass die Banken diese Risiken solide decken und steuern?
- Ist die EZB mit aufsichtsrechtlichen Bedenken, die im Hinblick auf Altbestände an notleidenden Krediten (d. h. Krediten aus der Zeit vor 2018) bestanden, effizient umgegangen?

21 Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf den Tätigkeiten der EZB zur Überwachung der Kreditrisiken, in erster Linie im Rahmen des SREP-Zyklus 2021. In einigen Fällen erstreckte sich die Prüfung jedoch auch auf zuvor ergriffene Maßnahmen. Der Hof prüfte die Tätigkeiten der horizontalen Direktionen der EZB, die für die Aufsichtsmethoden und Vor-Ort-Prüfungen zuständig sind, sowie der Direktionen, die unmittelbar für die Beaufsichtigung bestimmter Banken zuständig sind.

22 Der Hof befragte Mitarbeiter mehrerer Aufsichtsteams (zu denen Personal sowohl der EZB als auch der nationalen zuständigen Behörden gehörte) und mit horizontalen Aufgaben betraute Mitarbeiter der EZB. Er untersuchte einschlägige Unterlagen zu den Systemen der EZB und analysierte die ganze Grundgesamtheit der Banken. Um beide Prüfungsfragen zu beantworten, untersuchte der Hof auch die Aufsichtsakten einer Stichprobe von 10 Banken mit einem hohen Anteil an notleidenden Krediten. In diese Bankenstichprobe bezog der Hof sowohl kleine als auch große Banken mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen aus verschiedenen Mitgliedstaaten ein. Um die Erkenntnisse einer Reihe von Interessenträgern miteinbeziehen zu können, befragte der Hof Vertreter eines Branchenverbands und einer EU-Aufsichtsbehörde außerhalb der Bankenunion.

Bemerkungen

Die von der EZB durchgeführten Bewertungen der Kreditrisiken sind von guter Qualität, doch setzt die EZB ihre Instrumente nicht effizient genug ein, um zu gewährleisten, dass die Kreditrisiken solide gesteuert und abgedeckt werden

23 Der jährliche SREP ist eine Kerntätigkeit der Aufsichtsbehörde. Die Bewertung der Risiken der einzelnen beaufsichtigten Banken (siehe *Abbildung 1*) erfolgt im Rahmen der externen Aufsicht und bei Bedarf durch Prüfungen vor Ort. Sie beruht auf einer Vielzahl quantitativer und qualitativer Informationen. Um eine einheitliche Bewertung aller Banken zu gewährleisten, sollten die Aufsichtsteams gemäß den einschlägigen Standards (siehe Ziffern *01–02*) jede Bank mit anderen Banken vergleichen (Benchmarking) und bei ihren Kreditrisikobewertungen den betreffenden Kontext berücksichtigen.

24 Die Bewertung einer Bank in einem bestimmten Jahr ist im SREP-Beschluss zusammengefasst, den die Aufsichtsbehörde der Bank übermittelt (siehe Ziffer *07*). In dem Beschluss sind im Allgemeinen Maßnahmen aufgeführt, die von den Banken zu ergreifen sind, um bestimmte festgestellte Mängel zu beheben. Im Hinblick auf die Kreditrisiken können die Banken durch die Maßnahmen dazu verpflichtet werden, zusätzliches Kapital vorzuhalten, um Risiken abzudecken und/oder Mängel im Bereich der Kreditrisikokontrolle und/oder des Kreditrisikomanagements zu beheben oder zu mindern.

25 In diesem Abschnitt bewertet der Hof, wie effizient die EZB diesen Prozess für Kreditrisiken durchführt, d. h. das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erbrachten Outputs in Bezug auf Quantität, Qualität und Zeitplanung. Insbesondere bewertete der Hof, ob

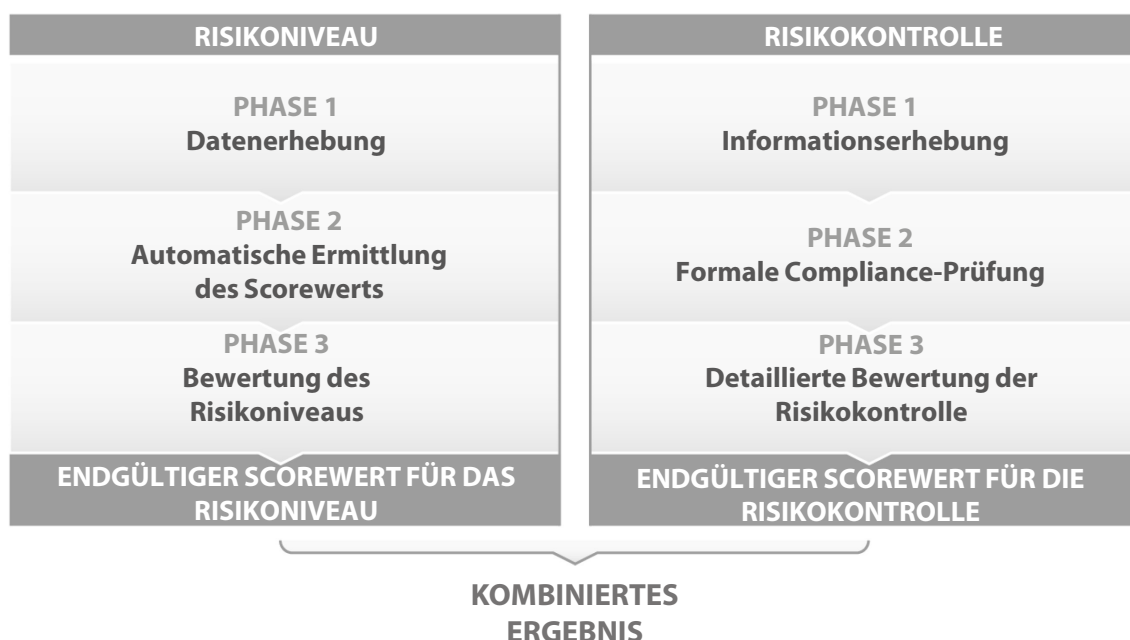
- a) die EZB die Kreditrisiken der Banken umfassend bewertete;
- b) die zugewiesenen Personalressourcen auf die ermittelten Risiken abgestimmt wurden;
- c) der Prozess der Beschlussfassung im Rahmen des SREP zeitnah war;
- d) die EZB sicherstellte, dass die von ihr ermittelten Risiken durch Kapital gedeckt wurden;

- e) die EZB ihre Instrumente effizient einsetzte, um auf Ebene der Banken festgestellte Mängel zu beheben.

Die von der EZB durchgeführten aufsichtlichen Bewertungen der Kreditrisiken der Banken weisen einige Mängel auf, sind aber im Allgemeinen von guter Qualität

26 Bei der vom Aufsichtsteam durchgeführten Kreditrisikobewertung wird sowohl das Kreditrisikoniveau, dem eine Bank ausgesetzt ist, als auch die Art und Weise, wie die Bank die Kreditrisiken kontrolliert, z. B. durch Governance-Regelungen, bewertet und das Ergebnis in Form eines Scores festgehalten (siehe [Abbildung 5](#)). Bei der Bewertung des Risikoniveaus wird für die einzelnen Banken nach der Datenerhebung anhand von Risikoindikatoren automatisch ein Score ermittelt. Die Aufsichtsteams dürfen in gewissem Umfang von diesen automatisch ermittelten Scores abweichen. So können sie den Score um zwei Stufen nach unten oder eine Stufe nach oben korrigieren, um den Besonderheiten und der Komplexität eines Instituts Rechnung zu tragen. Diese Beurteilung nach klar definierten Grundsätzen wird als "constrained judgement" bezeichnet und findet in Phase 3 statt.

Abbildung 5 – Bewertungsphase im Rahmen des SREP



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des SREP-Handbuchs der EZB.

27 Zur Bewertung der Risikokontrolle werden Checklisten verwendet, anhand derer die Aufsichtsteams die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen durch die Banken überprüfen (Phase 2). Diese Überprüfung wird durch eine detailliertere Bewertung

(Phase 3) ergänzt. Dies soll es den Aufsichtsteams ermöglichen, den Besonderheiten und der Komplexität einer Bank Rechnung zu tragen und gleichzeitig für Kohärenz zwischen den aufsichtlichen Beurteilungen innerhalb des SSM zu sorgen.

28 Der Hof untersuchte die Kreditrisikobewertungen anhand seiner Stichprobe von 10 Banken (siehe Ziffer **22**). Der Hof analysierte, ob

- die EZB die externen Standards (die [SREP-Leitlinien der EBA](#) und die [Leitlinien der EBA über das Management notleidender und gestundeter Risikopositionen](#)) in ihren für die Aufsichtsteams bestimmten Leitlinien umgesetzt hat, um eine kohärente externe Überwachung der Kreditrisiken (einschließlich der Verwaltung notleidender Kredite durch Banken) sicherzustellen;
- die Leitlinien von den Aufsichtsteams korrekt angewandt wurden;
- die EZB die Benchmarking-Instrumente für Banken gut eingesetzt hat.

29 Im Allgemeinen stellte der Hof fest, dass die EZB die externen Standards in operative Leitlinien für die Aufsichtsteams umgesetzt hat, vor allem durch ihr SREP-Handbuch. Dieses Handbuch enthält spezifische Anweisungen zu den Bewertungen, die im Hinblick auf die einzelnen SREP-Elemente für die Banken durchzuführen sind. Der Hof stellt fest, dass die aufsichtlichen Bewertungen auf automatisch ermittelten Scores beruhen, die von den Aufsichtsteams gegebenenfalls angepasst werden. Die EZB definierte jedoch keine objektiven Kriterien dafür, wie die Beurteilung nach klar definierten Grundsätzen von den Aufsichtsteams vorzunehmen ist (siehe Ziffer **26**). Sie listete lediglich auf, welche Faktoren von den Aufsichtsteams berücksichtigt werden können, gab aber keine entsprechenden Handlungsanweisungen, um die Kohärenz zwischen den Aufsichtsteams zu gewährleisten.

30 In der Bankenstichprobe des Hofes wurden die meisten Anforderungen, die sich aus den einschlägigen Standards ergeben, von den Aufsichtsteams beim Abschluss ihrer SREP-Bewertungen erfüllt. Allerdings stellte der Hof einige Mängel bei der Umsetzung des SREP fest, die in den folgenden Ziffern dargelegt werden.

31 Im Hinblick auf die Bewertung des **Kreditrisikoniveaus** (Phase 3) stellte der Hof fest, dass die EZB bei allen 10 in der Stichprobe enthaltenen Banken bestimmte Elemente nicht oder nicht vollständig im Einklang mit den einschlägigen Leitlinien der EBA bewertete (siehe Ziffer **28**). Die Qualität ordnungsgemäß bedienter Kredite und die Wesentlichkeit notleidender Kredite je Portfolio wurden bei einigen Banken beispielsweise nicht oder nur unvollständig bewertet. Zwar wurde das Risikoniveau bei der Hälfte der betroffenen Banken in der Stichprobe sowieso mit dem schlechtesten

Score (4) benotet; unvollständige Bewertungen implizieren jedoch, dass eine solide Steuerung und Abdeckung der Risiken nicht gewährleistet ist.

32 Im Hinblick auf die Bewertung der **Kreditrisikokontrolle** stellte der Hof Folgendes fest:

- Die für die Aufsichtsteams bestimmten Leitlinien der EZB enthielten inkonsistente Angaben dazu, welche Fragen (Checkliste für Phase 2, wie in **Abbildung 5** dargestellt) zu beantworten waren. Klare Anweisungen dazu, ob wichtige Fragen zu beantworten waren oder nicht (z. B. die Frage, ob die Konzepte und Verfahren für die Einstufung von Krediten als notleidend den rechtlichen Anforderungen entsprachen), erhielten nur die Aufsichtsteams, die mit der Bewertung von 22 der 110 Banken betraut waren, die im Jahr 2021 dem SREP unterzogen wurden. Zwei dieser Banken waren in der Stichprobe des Hofes enthalten. Dies beeinträchtigte die Konsistenz des Bewertungsprozesses in der Grundgesamtheit der beaufsichtigten Banken.
- Im Jahr 2021 waren die Fragen für die reguläre Risikobewertung in Phase 3 für die Aufsichtsteams zum größten Teil optional. Stattdessen erwartete die EZB von den Banken, dass sie eine Selbstbewertung ihres Kontrollrahmens für das Kreditrisiko durchführen. Diese Selbstbewertungen wurden von den Aufsichtsteams analysiert, und die Informationen wurden für die Kreditrisikobewertungen verwendet. Bestimmte Fragen der regulären Risikobewertung der Phase 3 wurden jedoch in den Selbstbewertungen der Banken nicht berücksichtigt. Aufgrund des fakultativen Charakters der regulären Checkliste für Phase 3 konnte die EZB die Kohärenz der Bewertungen nicht überprüfen.

33 Der Hof stellte fest, dass die Aufsichtsteams drei (der 10 in der Stichprobe des Hofes enthaltenen) Banken im Bereich der Risikokontrolle mit 2 oder 3 bewerteten (d. h. einen besseren als den schlechtesten Score von 4 vergaben), obwohl deren Bewertungen des Risikokontrollumfelds unvollständig waren (siehe Ziffer **32**). Ein positiver Score für die Risikokontrolle kann Auswirkungen auf spätere Aufsichtsmaßnahmen haben (siehe Ziffer **07**).

34 Um ein angemessenes **Benchmarking** der Banken zu gewährleisten, nutzt die EZB eine umfassende Palette an Visualisierungs- und Vergleichsinstrumenten. Auf diese Weise können die Aufsichtsteams analysieren, wie die von ihnen beaufsichtigte Bank bei einer Vielzahl wichtiger Risikoindikatoren im Vergleich zu anderen Banken abschneidet. Im Hinblick auf die SREP-Bewertungen, die der Hof in seiner Bankenstichprobe untersuchte, stellte er fest, dass die Aufsichtsteams diese Benchmarking-Instrumente im Allgemeinen gut nutzten.

35 Allerdings gibt es einige Mängel bei der Kalibrierung der Benchmarking-Instrumente. Insbesondere richtet sich der in Phase 2 automatisch ermittelte Score für das Risikoniveau (siehe Ziffer **26**) nach veralteten Schwellenwerten, was selbst nach einer internen Analyse der EZB zu einer positiven Verzerrung führt. Der Hof stellte fest, dass die Aufsichtsteams infolgedessen die Scores systematisch anpassten, um diese Verzerrung auszugleichen, indem sie die Scores in der Phase der Beurteilung nach klar definierten Grundsätzen herabstufen.

36 Die Benchmarking-Instrumente sind im Wesentlichen eigenständige Instrumente. Sie sind weder mit den im SREP-Handbuch festgelegten Anforderungen, die an die Aufsichtsteams gestellt werden, noch mit dem IT-Tool, das von den Aufsichtsteams für die qualitative Bewertung im Rahmen des SREP verwendet wird, gut verknüpft. Dadurch ist die Arbeit der Aufsichtsteams aufwendiger, da ein manueller Abgleich erforderlich ist.

Personal wurde entsprechend den ermittelten Risiken zugewiesen, Mängel wurden jedoch noch nicht behoben

37 Der Hof untersuchte, ob die EZB den Aufsichtsteams und der Aufsicht vor Ort Ressourcen effizient zugewiesen und dadurch sichergestellt hat, dass der Aufwandsaufwand den betreffenden Risiken entspricht.

38 Er stellte fest, dass die EZB über eine Methode (das sogenannte Cluster-Modell) verfügt, bei der den Aufsichtsteams Ressourcen auf der Grundlage der Größe, Komplexität und Risiken der Banken zugewiesen werden. Anhand des Cluster-Modells wird auch bestimmt, wie intensiv die Banken von den Aufsichtsteams regelmäßig beaufsichtigt werden. Ein erheblicher Teil der Tätigkeiten (42 %) ist jedoch nicht eingeplant. So müssen die Aufsichtsteams beispielsweise Veräußerungen von Vermögenswerten oder Fusionen bewerten.

39 In seiner Bankenstichprobe stellte der Hof fest, dass ungeplante Arbeit (wie die Bewertung des Verkaufs oder der Verbriefung von Krediten) Auswirkungen auf die geplante SREP-Arbeit haben kann. Bei zwei in der Stichprobe enthaltenen Banken konnten die Aufsichtsteams die Selbstbewertungen der Banken (siehe Ziffer **32**, zweiter Aufzählungspunkt) aufgrund ungeplanter, aber dringender Aufgaben erst mit Verzögerung analysieren, wenngleich die Arbeit zu einem späteren Zeitpunkt im SREP-Zyklus nachgeholt wurde. Die EZB verfügt zwar über ein Verfahren zur Deckung von kurzfristigem Personalbedarf, jedoch hatten die Aufsichtsteams Schwierigkeiten, die Stellen zeitnah zu besetzen, um die anfallenden Aufgaben erledigen zu können.

40 Darüber hinaus bewertet die EZB aufgrund einer Änderung des Verfahrens im Jahr 2021 nicht mehr, ob die zugewiesenen Ressourcen ausreichen, um bestimmte Aufgaben nach den von ihr festgelegten Standards zu erfüllen. Dadurch wird die Fähigkeit der EZB geschwächt, die Ressourcen auf den Bedarf abzustimmen.

41 Darüber hinaus analysierte der Hof die Personalausstattung für Tätigkeiten vor Ort, d. h. für Vor-Ort-Prüfungen und Prüfungen interner Modelle:

- Aufsichtsteams können es als notwendig erachten, eine Vor-Ort-Prüfung zu verlangen, um beispielsweise eine eingehende Analyse der verschiedenen Risiken oder der internen Kontrollsysteme vorzunehmen. Vor-Ort-Prüfungen werden von speziellen Prüfungsteams durchgeführt.
- Die EZB prüft die internen Modelle der Banken, die der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen dienen, welche von der EZB genehmigt werden müssen.

42 Mit der Einrichtung des SSM wurde der EZB die Zuständigkeit für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen übertragen, wobei sie von den nationalen zuständigen Behörden unterstützt wird. Im April 2022 arbeitete die für Tätigkeiten vor Ort zuständige Generaldirektion der EZB mit weniger als der genehmigten Personalausstattung: Die unbesetzten Stellen machten 10 % der insgesamt zugewiesenen Personalressourcen (149 Mitarbeiter) aus. Bereits in seinem [Bericht über die Einrichtung des SSM aus dem Jahr 2016](#)⁹ wies der Hof auf einen Personalmangel hin. Dieser schränkt die Fähigkeit der EZB ein, Tätigkeiten vor Ort durchzuführen.

43 Der Hof stellte fest, dass 2021 nicht alle als prioritär eingestuften Prüfungen durchgeführt werden konnten:

- Obwohl die EZB die Anträge der Aufsichtsteams auf Vor-Ort-Prüfungen prüft und ihre Entscheidungen anhand einer Prioritätenliste trifft, konnte sie 2021 10 % der als prioritär eingestuften Vor-Ort-Prüfungen nicht mit Personal ausstatten.
- Bei den Prüfungen der internen Modelle bestand eine weitaus größere Lücke zwischen den angefragten Ressourcen und der vorhandenen Kapazität. Im Jahr 2021 konnte die EZB 26 % der als prioritär eingestuften Prüfungen nicht mit Personal ausstatten. Im Hinblick auf den Mangel an Ressourcen für Prüfungen der

⁹ [Sonderbericht 29/2016](#): "Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus – Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen", siehe Ziffer 160.

internen Modelle warnte die zuständige Generaldirektion der EZB das Aufsichtsgremium Anfang 2022 vor einem erheblichen Reputationsrisiko. Das Aufsichtsgremium hat noch keine Maßnahmen aufgrund dieser Warnung ergriffen.

44 Bei der EZB besteht im Haushaltsplan eine formale Trennung zwischen ihren Aufgaben als Zentralbank und denen als Bankenaufsicht. Dadurch soll sichergestellt werden, dass beide Aufgaben unbeschadet und getrennt voneinander wahrgenommen werden können. Die Ausgaben für die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben der EZB werden durch die Erhebung jährlicher Aufsichtsgebühren bei den beaufsichtigten Instituten gedeckt. Dies steht im Einklang mit dem einschlägigen Standard ([Basler Kerngrundsatz 2](#))¹⁰, dem zufolge eine Aufsichtsinstanz auf eine Weise finanziert wird, die ihre Autonomie und operative Unabhängigkeit nicht untergräbt.

45 Der [EZB-Rat](#) beschloss jedoch, sowohl im Zentralbank- als auch im Aufsichtsbereich die Zahl der Mitarbeiter ab 2023 nicht weiter zu erhöhen. Der Aufsichtsbereich der EZB kann jedoch (durch den Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des [Aufsichtsgremiums](#)) zusätzliche Ressourcen anfordern, falls ihm neue oder erweiterte Aufgaben übertragen werden oder sich aufgrund aufsichtlicher Entscheidungen ein bestimmter Bedarf ergibt. In diesem Zusammenhang weist der Hof darauf hin, dass die EZB nach Abschluss der Prüfungsarbeiten des Hofes zusätzliche Stellen genehmigt hat, um ihre Abhängigkeit von externen Ressourcen bei der Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen und Prüfungen interner Modelle zu verringern. Das bedeutet, dass die Zuweisung der Ressourcen von den Haushaltserwägungen der EZB in ihrer Rolle als Zentralbank beeinflusst wird, zumal eine Konsultation im Rahmen des Beschlussfassungsprozesses (der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums des SSM werden konsultiert¹¹) nicht mit einem unabhängigen Beschluss über das Aufsichtsbudget gleichzusetzen ist. Dies steht nicht im Einklang mit dem einschlägigen Standard (siehe Ziffer [44](#)), dem zufolge die Ressourcen für die Aufsichtsaufgaben unabhängig festzulegen sind. Auf dieses Problem wies der Hof ebenfalls in seinem [Bericht über die Einrichtung des SSM aus dem Jahr 2016](#)¹² hin.

¹⁰ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht: "Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht", siehe Grundsatz 2.

¹¹ Der SSM ist im EZB-Rat, der insgesamt 26 Mitgliedern umfasst, durch eine Person vertreten.

¹² [Sonderbericht 29/2016](#): "Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus – Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen", siehe Ziffern 47–52 und Ziffer 186.

46 Gemäß dem Rechtsrahmen sind die nationalen zuständigen Behörden verpflichtet, der EZB für ihre Aufsichtstätigkeiten im Rahmen der externen Aufsicht und vor Ort Personal zur Verfügung zu stellen. Beispielsweise werden rund 90 % der vor Ort tätigen Prüfer und etwa zwei Drittel der Mitarbeiter in den Aufsichtsteams von den nationalen zuständigen Behörden gestellt. Aus der jüngsten Erhebung der EZB zur Personalausstattung geht hervor, dass neun von 22 nationalen zuständigen Behörden ihren Verpflichtungen nicht vollumfänglich nachkommen. So wurden 32 Vollzeitäquivalente bzw. 4 % des insgesamt bereitzustellenden Personals nicht zur Verfügung gestellt. Die Lücke war bei den für die größten und komplexesten Banken zuständigen Aufsichtsteams am deutlichsten.

47 Es gibt ein Eskalationsverfahren für den Fall, dass die nationalen zuständigen Behörden ihren Verpflichtungen zur Bereitstellung von Personal nicht nachkommen, wobei die EZB im letzten Schritt ein förmliches Schreiben an die nationale zuständige Behörde richtet. Im Jahr 2021 fand zwar ein Treffen auf hoher Ebene zwischen Vertretern der EZB und zweier nationaler zuständiger Behörden statt, doch hatte die EZB zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes an keine nationale zuständige Behörde ein förmliches Schreiben gerichtet. Bis Ende 2021 wurde kein zusätzliches Personal bereitgestellt.

Die Konsultations- und Genehmigungsverfahren der EZB sind gründlich, führen jedoch dazu, dass der SREP-Beschluss den Banken nicht zeitnah übermittelt wird

48 Aufseher sollten versuchen sicherzustellen, dass die Banken zeitnah aufsichtliche Vorgaben erhalten und die Bewertungen und Maßnahmen für alle Banken konsistent sind. Der Hof prüfte, ob das diesbezügliche Verfahren der EZB zeitnah war.

49 Der Prozess der EZB, der zum SREP-Beschluss führt – der sogenannte SREP-Zyklus – umfasst vier Hauptphasen:

- Bewertung durch die Aufsichtsteams;
- Benchmarking und Überprüfung durch die horizontalen Dienste der EZB;
- Konsultation der betroffenen Banken (Dialogphase);
- Genehmigungsverfahren.

50 Die Bewertungsphase des SREP-Zyklus 2021 begann Mitte März nach der Übermittlung von Daten durch die Banken, und die Entwürfe der SREP-Beschlüsse wurden Anfang Juli fertiggestellt (siehe [Abbildung 6](#)). Im Anschluss daran wurde der

Aufsichtsdialog eingeleitet, in dessen Verlauf die Banken über die von der EZB geplanten quantitativen und qualitativen Maßnahmen und Empfehlungen sowie über die Hauptgründe hierfür informiert wurden. Der Aufsichtsdialog endete Mitte September, und in den darauffolgenden fünf Monaten folgten formale Schritte wie eine rechtliche Prüfung, eine förmliche Anhörung, interne Genehmigungen und die letztendliche Genehmigung durch das **Aufsichtsgremium** und den **EZB-Rat**. Die förmliche Anhörung erfolgte auf der Grundlage eines Entwurfs des SREP-Beschlusses, also einschließlich der quantitativen und qualitativen Aufsichtsmaßnahmen. Die Banken konnten zu diesem Entwurf des SREP-Beschlusses förmlich Stellung nehmen.

Abbildung 6 – Zeitleiste des SREP 2021



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EZB.

51 Dieser Prozess ist zwar insgesamt gründlich, aber nicht effizient genug, da die letzten Phasen (d. h. Dialog und interne Genehmigungen) viel Zeit in Anspruch nehmen: Sie dauern etwa doppelt so lange wie die Bewertungs- und die Benchmarkingphase. In seiner Stichprobe von 10 Banken untersuchte der Hof, inwieweit sich die Aufsichtsmaßnahmen in der Zeit zwischen dem Aufsichtsdialo g im Juli 2021 und dem endgültigen SREP-Beschluss im Februar 2022 geändert haben. Der Hof stellte fest, dass sich trotz des Zeitaufwands und der beiden bestehenden Verfahren (Aufsichtsdialo g und Anhörung) weder der Inhalt noch die Anzahl der Maßnahmen wesentlich änderten. Lediglich die Fristen für die Umsetzung der Maßnahmen wurden geringfügig geändert. Eine Ausnahme bildete die spezifische zusätzliche Säule-2-Anforderung, mit der die unzureichende Deckung notleidender Kredite behoben werden sollte und die 2021 neu eingeführt wurde (nähere Informationen zu diesem Zuschlag sind den Ziffern **77–104** zu entnehmen).

52 Letztendlich wurden die endgültigen SREP-Beschlüsse für den SREP-Zyklus 2021 den Banken erst im Februar 2022 übermittelt, d. h. 13 Monate nach dem Stichtag Ende Dezember 2020. Demnach war der Zyklus 2021 genauso lang wie der Zyklus 2018, jedoch länger als frühere Zyklen, beispielsweise der Jahre 2017, 2019 und 2020, bei denen die Beschlüsse vor Jahresende übermittelt worden waren. Mit 13 Monaten benötigte die EZB darüber hinaus deutlich mehr Zeit als beispielsweise die schwedische Aufsichtsbehörde für eine ähnliche Aufgabe (neun Monate). Im Hinblick auf die Auswirkungen führt die Gesamtdauer des Prozesses dazu, dass die von der EZB beaufsichtigten Banken das formale, rechtliche Ergebnis des Prozesses nicht zeitnah erhalten. Tatsächlich können sich die Risiken einer Bank (wie der Anteil notleidender Kredite und die Höhe der Wertberichtigungen) während der langwierigen Dialog- und Genehmigungsphase ändern. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass ein SREP-Beschluss zu dem Zeitpunkt, zu dem er förmlich übermittelt wird, bereits überholt ist.

Die EZB setzt ihre Instrumente, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Kreditrisiken durch zusätzliches Kapital vollständig gedeckt sind, nicht effizient genug ein

53 Am Ende des SREP-Prozesses kann die Aufsichtsbehörde einer Bank zusätzliche Eigenmittelanforderungen auferlegen, die sogenannte Säule-2-Anforderung (siehe Ziffer **08**). Dieser Fall tritt ein, wenn die Aufsichtsbehörde feststellt, dass die von einer Bank vorgehaltenen Eigenmittel keine solide Deckung der Kapitalrisiken gewährleisten, denen die Bank ausgesetzt ist oder ausgesetzt sein kann, wenn diese Risiken für die

Bank wesentlich sind¹³. Im Einklang mit den SREP-Leitlinien der EBA¹⁴ sollte die Säule-2-Anforderung **auf Basis der Einzelrisiken** bestimmt werden und Folgendes abdecken¹⁵:

- das Risiko unerwarteter Verluste und erwarteter Verluste, die nicht ausreichend durch Wertberichtigungen gedeckt sind, über einen Zeitraum von 12 Monaten (außer in der Eigenkapitalverordnung ist etwas anderes festgelegt), sogenannte "unerwartete Verluste";
- die Gefahr der Unterschätzung von Risiken aufgrund von Schwächen der internen Modelle von Banken (d. h. der statistischen Modelle, anhand denen die Banken die Höhe des von ihnen aufgrund ihrer Risiken benötigten Kapitals ermitteln);
- das aus Schwachstellen der internen Governance, darunter interne Kontrollregelungen und andere Mängel, hervorgehende Risiko.

54 Im Hinblick auf den SREP-Zyklus 2021 beschloss die EZB, einen neuen Ansatz zur Festlegung der Säule-2-Anforderung einzuführen, der noch nachjustiert wird. Mit diesem Ansatz reagierte die EZB auf eine Überprüfung der EBA, bei der diese festgestellt hatte, dass der frühere Ansatz verbessert werden müsse. Der neue Ansatz umfasst einen vierstufigen Prozess:

- Zunächst wird in Schritt 1 der in der SREP-Bewertungsphase ermittelte Score für das Gesamtrisiko zugrunde gelegt. Der Score wird automatisch berechnet, wobei die verschiedenen Risikoelemente (die in **Abbildung 1** aufgeführt sind, mit Ausnahme der Liquidität) eine vorab festgelegte Gewichtung erhalten. Auf der Grundlage dieses Gesamtrisikoscores legen die Aufsichtsteams einen ersten Zuschlag fest (der in Prozent der risikogewichteten Aktiva ausgedrückt ist). Für jeden Gesamtrisikoscore (von 1 (niedrigstes Risiko) bis 4 (höchstes Risiko)) wurde von der EZB zuvor festgelegt, in welcher Bandbreite der Zuschlag liegen darf (Minimum bis Maximum). Die Aufsichtsteams können den automatisch ermittelten Gesamtrisikoscore innerhalb bestimmter Grenzen anpassen, um den Besonderheiten der Risikoprofile der Banken Rechnung zu tragen.

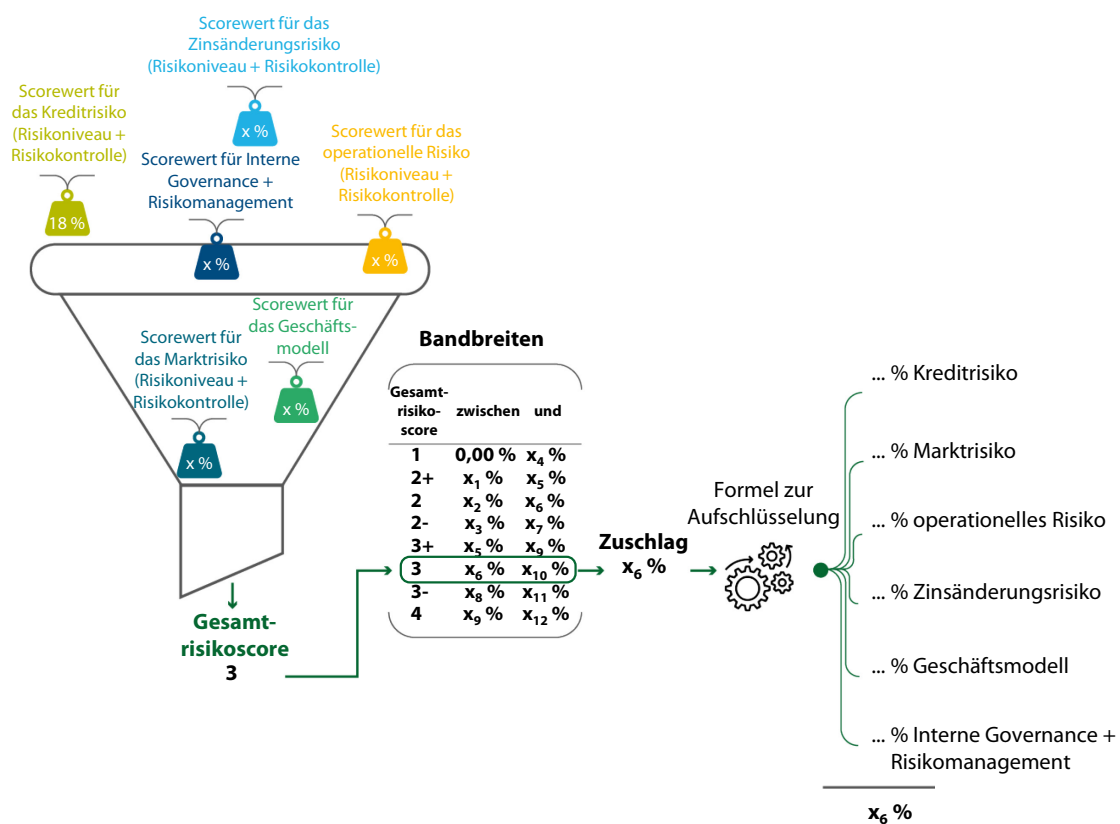
¹³ SREP-Leitlinien der EBA von 2018, Absatz 342; SREP-Leitlinien der EBA von 2022, Absatz 360.

¹⁴ Die EZB gab am 15. Februar 2019 die Einhaltung der SREP-Leitlinien bekannt.

¹⁵ SREP-Leitlinien der EBA von 2018, Absätze 348 und 349; SREP-Leitlinien der EBA von 2022, Absätze 368 und 371.

- o In Schritt 2 wird der zunächst bestimmte Zuschlag nach einer Formel in bis zu sieben verschiedene Zuschläge für unterschiedliche Risiken (wie Kreditrisiken, operationelles Risiko, Marktrisiko usw.) aufgeteilt. In die Formel fließen Daten aus dem bankeigenen Prozess zur Beurteilung der Angemessenheit des internen Kapitals (*Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP*) ein, durch das eine Bank bestimmt, inwieweit ihre Risiken durch ihr Kapital im Rahmen der Säule 1 gedeckt sind (siehe Ziffer 09)
- o In Schritt 3 überprüfen die Aufsichtsteams die einzelnen Zuschläge für jedes Risiko (wobei sie auch die Benchmarks vergleichbarer Banken und sonstige Standards berücksichtigen);
- o In Schritt 4 wird die Säule-2-Anforderung neu gebildet, indem die Zuschläge für die einzelnen Risiken addiert werden. Die endgültigen Zuschläge, die in Schritt 4 bestimmt werden, können höher oder niedriger als die in Schritt 2 bestimmten Zuschläge ausfallen. In **Abbildung 7** ist dieser Prozess illustriert.

Abbildung 7 – Prozess zur Aufteilung des ursprünglichen Gesamtzuschlags auf einzelne Risiken



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

55 Die EZB hat in den vergangenen Jahren zwar Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz ergriffen (siehe Ziffer 19), ihre vollständige SREP-Methodik jedoch noch nicht veröffentlicht. Informationen über die im Rahmen ihrer Säule-2-Methodik von der EZB angewandten Gewichtungen oder Bandbreiten werden vom Hof nicht offengelegt, da die EZB sie als vertraulich erachtet.

56 Der Hof bewertete, wie effizient die EZB die SREP-Leitlinien der EBA bei der Festlegung der Säule-2-Anforderung anwandte. Insbesondere untersuchte der Hof dabei, wie die EZB durch ihre Aufsichtsmethodik und deren Umsetzung sicherstellt, dass die ermittelten Risiken ausreichend durch Kapital abgedeckt sind.

57 In den für den SREP-Zyklus 2021 geltenden Leitlinien der EBA (siehe auch Ziffer 53) ist Folgendes festgelegt: "Wenn die ICAAP-Berechnungen als zuverlässig oder teilweise zuverlässig erachtet werden, sollten sie als Ausgangspunkt für die Bestimmung der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen [Säule-2-Anforderung] verwendet werden, [...] ¹⁶." Falls eine ICAAP-Berechnung nicht als zuverlässig erachtet werde, solle als Ausgangspunkt für die Bestimmung der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen das Ergebnis der aufsichtlichen Benchmark-Berechnungen herangezogen werden. Die EZB entschied sich jedoch dafür, die ICAAP-Berechnungen nicht als Ausgangspunkt zu verwenden. Der Hof stellte fest, dass die Zuverlässigkeit des ICAAP selbst nach sieben Jahren SSM-Aufsicht gering ist; bei weniger als der Hälfte der Banken wurde der ICAAP von der EZB im Jahr 2021 als zuverlässig eingestuft. Die von der EZB erstmals im SREP-Zyklus 2021 angewandte neue Methodik wurde von der EBA noch nicht bewertet.

58 Statt die ICAAP-Berechnungen als Ausgangspunkt zu verwenden, wurden zur Bestimmung des Gesamtrisikoscores die Gewichtungen der einzelnen Risiken zugrunde gelegt (wie in Ziffer 54 beschrieben). Die Gewichtungen wurden auf die Scores angewandt, die sich aus der aufsichtlichen Bewertung der einzelnen Risiken ergaben. Beim Zyklus des Jahres 2021, der Gegenstand der Prüfung des Hofes war, waren die Gewichtungen für alle Banken gleich, sodass deren spezieller Situation nicht Rechnung getragen wurde. Der Hof stellt fest, dass die Gewichtungen für den Zyklus 2022 geändert wurden und sich je nach Geschäftsmodell der Bank unterscheiden. Die Aufsichtsteams können den automatisch ermittelten Gesamtrisikoscore innerhalb bestimmter Grenzen anpassen.

¹⁶ SREP-Leitlinien der EBA von 2018, Absatz 350.

59 Wie aus den vorstehenden Ziffern hervorgeht, wird bei der derzeitigen Methodik der EZB zur Berechnung der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen **kein auf den Einzelrisiken beruhender Ansatz** verfolgt, wie in den Leitlinien der EBA vorgeschrieben (siehe Ziffer 53). Der Gesamtrisikoscore wird auf der Grundlage einer aufsichtlichen Bewertung der Risikoniveaus sowie der Modellschwächen und sonstiger Schwachstellen der internen Kontrolle ermittelt, d. h. durch eine Bündelung der Risikoscores,

- o sodass es keine Möglichkeit gibt, einzelne Risikofaktoren unmittelbar mit den Zuschlägen für die einzelnen Risiken zu verknüpfen;
- o der Hof fand auch keine Belege dafür, dass die EZB diese Risiken für die einzelnen Banken quantifiziert hat. Ein für solche Quantifizierungen bereits bestehendes Instrument wurde im Zyklus 2021 nicht genutzt und steht für den Zyklus 2022 nicht mehr zur Verfügung. Statt ein bestimmtes Risiko zu quantifizieren¹⁷, wird ein Score für sämtliche Risiken festgelegt, der spezifischen Risiken oder damit unter Umständen verbundenen Kontrollschwächen Rechnung tragen kann oder auch nicht;
- o weder wird in der Methodik ausdrücklich zwischen i) bestimmten Risiken (insbesondere solchen, die nicht im Rahmen der Säule-1-Eigenmittelanforderungen gedeckt sind, sowie nicht angemessen gedeckten Risiken und überhaupt nicht gedeckten Risiken) und ii) der Säule-2-Anforderung unterschieden noch wird ein Mapping von Risiken vorgenommen.

¹⁷ [SREP-Leitlinien der EBA von 2018](#), Absatz 342: "Die zuständigen Behörden sollten mithilfe der SREP-Kapitalbewertung feststellen, ob die vom Institut vorgehaltenen Eigenmittel eine solide Deckung der Kapitalrisiken gewährleisten, denen das Institut ausgesetzt ist oder ausgesetzt sein kann, wenn diese Risiken als wesentlich für das Institut eingestuft werden" sowie Ziffer 343: "Dazu sollten die zuständigen Behörden die Quantität (Höhe) und die Zusammensetzung (Qualität) der zusätzlichen Eigenmittel ermitteln und festlegen, die das Institut zur Deckung von Risiken und Risikokomponenten vorhalten muss, die in Artikel 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 nicht erfasst sind ("zusätzliche Eigenmittelanforderungen"); hierzu können außerdem Eigenmittelanforderungen zählen, um Risiken Rechnung zu tragen, die aus Modell-, Kontroll-, Governance- oder anderen Schwächen erwachsen"; [SREP-Leitlinien der EBA von 2022](#), Absatz 368: "Für die Zwecke des vorstehenden Absatzes sollten die zuständigen Behörden für jedes Risiko die Höhe des für angemessen erachteten Kapitals bestimmen, indem die Risiken, denen das Institut ausgesetzt ist, ermittelt, bewertet und quantifiziert werden, und sie sollten das vollständige Risikoprofil eines Instituts berücksichtigen".

60 Da die EZB nicht in der Lage ist, den Kapitalzuschlag für eine Bank in einzelne Risikofaktoren aufzuschlüsseln, hat sie **keine Sicherheit, dass die berechneten Säule-2-Anforderungen eine ausreichende Abdeckung der abzudeckenden Risiken gewährleisten** und dass Modellmängel und Kontrollschwächen angemessen berücksichtigt werden (siehe Ziffer **53**).

61 Die vorab festgelegten Bandbreiten, aus denen der Zuschlag zunächst ausgewählt wird, wurden seit 2017 nicht aktualisiert, und die EZB hat noch keine Analyse durchgeführt, um zu überprüfen, ob die Bandbreiten die betreffenden Risiken auf Bankenebene korrekt widerspiegeln. Auf der Grundlage öffentlicher Daten stellt der Hof fest, dass die Säule-2-Anforderungen, die den von der EZB beaufsichtigten Banken infolge der SREP-Zyklen 2019, 2020 und 2021 auferlegt wurden, zwischen 0,75 % und 3,90 % lagen. Auch überschneiden sich die vorab festgelegten Bandbreiten erheblich (siehe **Abbildung 7**), sodass einer Bank mit einem niedrigeren Gesamtrisikoscore ein höherer Säule-2-Zuschlag auferlegt werden kann als einer Bank mit einem höheren Gesamtrisikoscore.

62 Der Hof untersuchte, ob der ICAAP bei der Auswahl des Scores innerhalb einer bestimmten Bandbreite eine Rolle spielte. Insbesondere in Fällen, in denen die EZB einen ICAAP als unzuverlässig erachtet, wird den Aufsichtsteams im SREP-Handbuch der EZB nahegelegt, einen Score am oberen Ende der Bandbreite auszuwählen. Im Hinblick auf den SREP-Zyklus 2021 stellte der Hof fest, dass diese interne Leitlinie häufig nicht eingehalten wurde:

- o In zwei Dritteln der Fälle, in denen die EZB den ICAAP einer Bank als unzuverlässig erachtete, wählten die Aufsichtsteams zunächst Zuschläge aus, die dem Mittelwert der Bandbreiten entsprachen oder unter diesem lagen. Bei mehr als der Hälfte der Banken war der ICAAP unzuverlässig (siehe Ziffer **57**).
- o In der SSM-Grundgesamtheit gab es 2021 drei Banken, die den schlechtesten Gesamtrisikoscore (4) und einen unzuverlässigen ICAAP aufwiesen. An diese drei Banken wurden Säule 2-Anforderungen gestellt, die ganz am unteren Ende der vorgeschlagenen Bandbreite lagen.

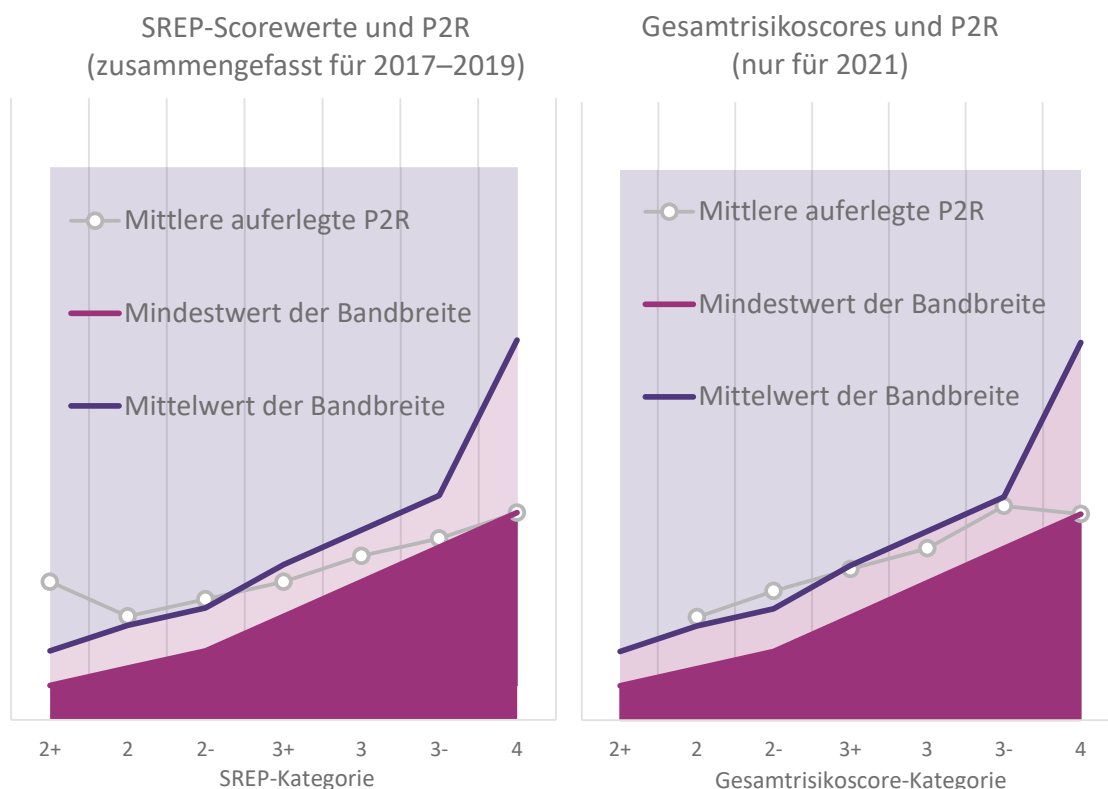
63 Der Hof untersuchte auch, inwieweit die EZB von den vorab festgelegten Bandbreiten der **Jahre 2017 bis 2021** Gebrauch machte und sicherstellte, dass die Säule-2-Anforderungen kohärent festgesetzt wurden. Der Hof stellte fest, dass bei der Anwendung der vorab festgelegten Bandbreiten keine Konsistenz zwischen Banken mit niedrigeren und solchen mit höheren ermittelten Risiken bestand.

64 Gemäß der Methodik der EZB sind bei höheren Gesamtrisikoscores auch höhere Säule-2-Anforderungen vorgesehen. Dementsprechend steigen, wie in **Abbildung 8**

dargestellt, die theoretischen Mindestanforderungen der Säule 2 (d. h. der Mindestwert der vorab festgelegten Bandbreiten, siehe Ziffer 54) linear an, während die theoretischen mittleren Säule-2-Anforderungen proportional schneller steigen, da steigende Risikoniveaus und zunehmende Kontrollschwächen auf ein höheres Risiko eines Bankenausfalls hindeuten. In der Praxis hingegen hatten **schlechtere Gesamtrisikoscores keine proportional höheren Säule-2-Anforderungen** zur Folge. Der Hof stellte fest, dass die Säule-2-Anforderungen für Banken mit einem SREP-Score von 4 tatsächlich höher waren als die Anforderungen für Banken mit einem SREP-Score von 2+ (2+ war der beste von der EZB vergebene Score). Es ist jedoch ein klarer Trend festzustellen:

- Je schlechter der SREP-Score, desto kleiner fällt die schrittweise Zunahme der Säule-2-Anforderung aus.
- Je schlechter der SREP-Score, desto stärker nähert sich die Säule-2-Anforderung dem theoretischen Mindestwert an und desto größer fällt der Abstand zum theoretischen Mittelwert aus.

Abbildung 8 – SREP-Scores und Säule-2-Anforderungen für 2017 bis 2021



Hinweis: Für das Jahr 2020 wurde aufgrund der COVID-19-Pandemie kein vollständiger SREP-Zyklus durchgeführt, und im SREP-Zyklus 2021 wurde der SREP-Score durch den Gesamtrisikoscore ersetzt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EZB.

65 Insbesondere stellte der Hof Folgendes fest (siehe auch [Abbildung 8](#)):

- Bei Banken mit geringeren ermittelten Risiken (SREP-Scores 1, 2+, 2, 2-) legte die EZB im Durchschnitt Säule-2-Anforderungen fest, die über dem Mittelwert der vorab festgelegten Bandbreite lagen.
- Bei Banken mit höheren ermittelten Risiken (SREP-Scores 3+, 3, 3-, 4) legte die EZB Säule-2-Anforderungen fest, die unter dem Mittelwert der vorab festgelegten Bandbreite – tatsächlich näher am Mindestwert der Bandbreite oder sogar unter diesem – lagen.
- Banken mit einem SREP-Score von 4 wurden von der EZB in keinem Jahr Säule-2-Anforderungen über 3,90 % auferlegt. In drei Fällen wurden für Banken mit dem Score 4 Säule-2-Anforderungen festgelegt, die unter dem vorgeschlagenen Mindestwert der Bandbreite lagen.

66 Bei seiner Analyse der ICAAP-Berechnungen der Banken in seiner Stichprobe von 10 Banken stellte der Hof fest, dass die von der EZB festgelegten Säule-2-Anforderungen in vier Fällen deutlich niedriger und in zwei Fällen deutlich höher waren als die ungedeckten Risiken, die von diesen Banken im Rahmen des ICAAP ermittelt wurden. Darüber hinaus hätte die Berücksichtigung der ICAAP-Berechnungen der Banken (ungeachtet ihrer Zuverlässigkeit) im Allgemeinen zu wesentlich heterogeneren Säule-2-Anforderungen geführt. In einer Bewertung, die die EZB im Zusammenhang mit der Ausarbeitung ihrer Methodik zur Festlegung der Säule-2-Anforderungen durchgeführt hatte, gelangte die EZB zu ähnlichen Ergebnissen. Hieraus und aus den oben genannten Punkten (siehe Ziffern [59–61](#)) folgt, dass die EZB keine Gewähr dafür hat, dass die vorab definierten Bandbreiten tatsächlich die relevanten Risiken auf Bankenebene widerspiegeln.

67 Zum Vergleich: Der Hof stellte fest, dass die von der EZB für den Zyklus 2021 auferlegten Säule-2-Anforderungen zwischen 0,75 % und 3,90 % betragen, während sich die Säule-2-Anforderungen einer anderen EU-Aufsichtsbehörde zwischen 0,78 % und 76,10 % bewegten und damit deutlich über dem von der EZB angewandten Höchstsatz lagen.

68 Schließlich kommen die vorab festgelegten geringen Bandbreiten und die Tatsache, dass für die schwächsten Banken systematisch Säule-2-Anforderungen am unteren Ende der Bandbreiten ausgewählt werden, denjenigen Banken zugute, die nicht über ausreichendes Kapital (Spielraum) verfügen würden, um höhere Anforderungen zu erfüllen.

69 Darüber hinaus untersuchte der Hof, inwieweit die EZB versucht, die **Konsistenz** der von ihr festgelegten Säule-2-Anforderungen **im Zeitverlauf** zu messen. Er stellte fest, dass die EZB im Rahmen ihres Qualitätssicherungsverfahrens für die von ihr beaufsichtigten Banken eine Ex-post-Überprüfung der Entwicklungen bei den Risikoindikatoren, den SREP-Scores und den Säule-2-Anforderungen vornimmt. Bei diesen Überprüfungen wird in erster Linie ein Vergleich mit anderen Banken bezogen auf dasselbe Jahr und ein Vergleich mit der Entwicklung derselben Bank im Vorjahr vorgenommen. Entwicklungen über längere Zeiträume, in denen die zugrunde liegenden Risikoniveaus starken Veränderungen unterliegen können, werden von der EZB kaum betrachtet.

70 Für den SREP-Zyklus 2021 teilte die EZB erstmals die wichtigsten Faktoren mit, die in qualitativer Hinsicht für die den Banken auferlegte Säule-2-Anforderung ausschlaggebend waren. Die Säule-2-Anforderung als solche wurde im SREP-Beschluss mitgeteilt, während die wichtigsten zugrunde liegenden Faktoren in einem begleitenden Schreiben (*Executive Letter*) übermittelt wurden, das an die Geschäftsleitung der Banken gerichtet war. Die Rechtmäßigkeit der Begründung, d. h. ob sie den nach Unionsrecht vorgeschriebenen Standards¹⁸ entspricht, wurde vom Hof nicht bewertet. Der Hof stellte jedoch fest, dass den Banken nicht mitgeteilt wurde, welche Zuschläge (in Prozent) für die jeweiligen Einzelrisiken galten. Im Vergleich dazu übermittelt eine andere EU-Aufsichtsbehörde den Banken genauere Informationen zu den Komponenten der Säule-2-Anforderung. Tatsächlich ist die Methodik der EZB so konzipiert, dass es nicht möglich ist, genaue Informationen darüber bereitzustellen, i) welche ungedeckten Risiken in welchem Umfang zu den Säule-2-Anforderungen beigetragen haben oder ii) welche Faktoren für etwaige Änderungen von einem Jahr zum nächsten ausschlaggebend waren. Gemäß den Leitlinien der EBA¹⁹ (siehe Ziffer **57**) sind die Aufseher jedoch verpflichtet, alle zusätzlichen Eigenmittelanforderungen **für die einzelnen Risiken** gegenüber den Banken **eindeutig zu begründen, was beim derzeitigen Ansatz nicht möglich ist**.

¹⁸ [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(Artikel 296\) und einschlägige Rechtsprechung](#) (beispielsweise das Urteil des Gerichts in der [Rechtssache T-411/17](#)).

¹⁹ [SREP-Leitlinien der EBA von 2018](#), Absatz 354: "Die zuständigen Behörden sollten sicherstellen, dass die für die einzelnen Risiken festgesetzten zusätzlichen Eigenmittelanforderungen eine solide Deckung des Risikos gewährleisten. Dazu sollten die zuständigen Behörden a. **Gründe** für alle zusätzlichen Eigenmittelanforderungen anführen, die deutlich von den Ergebnissen der zuverlässigen ICAAP-Berechnungen oder den Benchmark-Berechnungen abweichen [...]"; [SREP-Leitlinien der EBA von 2022](#), Absatz 363: "Bei der Festlegung der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen und gegebenenfalls Vorgaben sollten die zuständigen Behörden [...] b) **alle Elemente** der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen für P2R [...] **eindeutig begründen**" und Abschnitt 7.6.

Die EZB nutzt ihre Aufsichtsbefugnisse nicht effizient genug, um die Banken anzuweisen, das Management ihrer Kreditrisiken zu verbessern

71 Die EZB verfügt über Aufsichtsbefugnisse und Instrumente, die es ihr ermöglichen, die Banken zu Korrekturmaßnahmen aufzufordern. Qualitative Aufsichtsmaßnahmen (siehe [Abbildung 1](#)) haben den Zweck, Banken zu verpflichten, den Umfang des inhärenten Risikos zu verringern oder ihre Management- und Kontrollregelungen zu stärken. Diese Maßnahmen, die in der Regel im SREP-Beschluss festgelegt sind, können Anforderungen und Empfehlungen umfassen. Im Falle der Nichteinhaltung von Empfehlungen werden zum Zwecke der Eskalation in der Regel qualitative Anforderungen festgesetzt. In Extremfällen kann die EZB sogar die Abberufung von Vorstandsmitgliedern verlangen oder die Bankzulassung entziehen, wenn die internen Kontrollen einer Bank nicht den rechtlichen Anforderungen entsprechen. Der Hof untersuchte für die ganze Grundgesamtheit der beaufsichtigten Banken, ob die EZB diese Maßnahmen als Reaktion auf die von ihr ermittelten Risiken effizient einsetzte.

72 Der Hof stellte fest, dass das SREP-Handbuch der EZB sowie andere Leitlinien keine umfassenden Vorgaben dazu enthalten, wie die Aufsichtsteams auf wesentliche Mängel im Zusammenhang mit dem Kreditrisiko reagieren sollten, wodurch den Aufsichtsteams ein erheblicher Ermessensspielraum eingeräumt wird. In der Praxis macht die EZB gegenüber den Banken stärker von Empfehlungen als von Anforderungen Gebrauch.

73 In seiner Stichprobe ermittelte der Hof mehrere Banken, die im Zeitraum 2019–2021 wiederholt Empfehlungen erhalten und/oder wesentliche Mängel im Zusammenhang mit dem Kreditrisiko aufgewiesen hatten und bei denen i) der Score für die Kreditrisikokontrolle und die Säule-2-Anforderungen im selben Zeitraum unverändert geblieben waren und ii) es keine Eskalation im Hinblick auf die Maßnahmen gegeben hatte. Und dies, obwohl die EZB im Falle der Nichteinhaltung von Empfehlungen die Möglichkeit hat, qualitative Anforderungen festzulegen (siehe Ziffer [71](#)).

74 Zudem untersuchte der Hof, welches allgemeine Muster bei den Banken mit den niedrigsten Scores für die Kreditrisikokontrolle (d. h. dem Score 4) im Zeitraum 2017–2021 festzustellen war. In der ganzen beaufsichtigten Grundgesamtheit gab es sechs solcher Fälle. Wie [Tabelle 1](#) zu entnehmen ist, stellte der Hof fest, dass die EZB-Aufsicht in fünf Fällen, in denen anhaltende Schwächen im Bereich des Kreditrisikomanagements der Banken bestanden, keine Abhilfe schaffte, da der Score niedrig blieb. Tatsächlich wurden erst mit Verzögerung Aufsichtsmaßnahmen

eingeleitet, die noch nicht zu den beabsichtigten Verbesserungen geführt haben. Überdies blieb die Säule-2-Anforderung bei drei dieser sechs Banken unverändert oder wurde sogar verringert.

Tabelle 1 – Banken mit einem Score für die Kreditrisikokontrolle von 4 sowie vorhandene Aufsichtsmaßnahmen (AM) im Zeitraum 2017–2021

Bank	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 (AM)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (AM)	4
D	3	3	4	4 (AM)	4 (AM)
E	2	2	3	3 (AM)	4 (AM)
F	3	3	3	3 (AM)	4 (AM)

Hinweise:

- 1) Grün signalisiert eine Verbesserung des Scores.
- 2) Orange signalisiert eine Verschlechterung des Scores.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EZB.

75 Die EZB kann ebenfalls von ihren Aufsichtsbefugnissen in vollem Umfang Gebrauch machen, wenn eine Bank der rechtlichen Anforderung eines soliden und wirksamen ICAAP nicht nachkommt (siehe Ziffer 71). Wie in Ziffer 57 beschrieben, verfügen jedoch die meisten direkt beaufsichtigten Banken auch sieben Jahre nach der Einrichtung des SSM noch nicht über zuverlässige ICAAP.

76 Dies deutet darauf hin, dass die EZB die Banken nicht effizient genug anweist, wie sie die von ihr festgestellten Mängel beheben können, sodass die EZB nicht sicherstellen kann, dass ermittelte Risiken zeitnah beseitigt und somit auf Bankenebene angemessen gehandhabt werden.

Die EZB hat sich verstärkt bemüht, aufsichtsrechtlichen Bedenken hinsichtlich Altbeständen an notleidenden Krediten Rechnung zu tragen, setzt ihre Instrumente jedoch nicht optimal ein

77 Gemäß den [Basler Grundsätzen \(insbesondere Grundsatz 18\)](#), die international anerkannte Standards darstellen, hat die Aufsicht darauf zu achten, dass die Banken

über angemessene Grundsätze und Verfahren für die frühzeitige Erkennung und die Behandlung von problematischen Aktiva (zu denen notleidende Kredite zählen) sowie für angemessene Wertberichtigungen und Rücklagen verfügen. Die Auseinandersetzung mit dem Thema Aktivaqualität ist seit der Einrichtung des SSM im Jahr 2014 eine der Hauptprioritäten der EZB. Die EZB hat das **Kreditrisiko und die erhöhten Bestände an notleidenden Krediten als Hauptrisiken** für Banken im Euro-Raum hervorgehoben. Zudem hat sie festgestellt, dass "die Banken bei der Identifizierung, Bemessung, Verwaltung und Abschreibung von NPL unterschiedliche Ansätze verfolgen"²⁰.

78 Der Hof bewertete die operative Effizienz der EZB im Hinblick auf die Umsetzung der oben genannten Standards und des betreffenden EU-Rechts. Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf den **Krediten, die vor April 2018 als notleidend eingestuft wurden**. Diese werden auch als **Altbestände an notleidenden Krediten** bezeichnet. Dementsprechend bewertete der Hof, ob die EZB

- a) zeitnah Maßnahmen ergriff, um aufsichtsrechtliche Bedenken hinsichtlich Altbeständen an notleidenden Krediten auszuräumen;
- b) eine Gleichbehandlung der Banken gewährleistete;
- c) die Aufsichtsinstrumente effizient einsetzte.

79 Am 20. März 2017 veröffentlichte die EZB ihren **Leitfaden zu notleidenden Krediten** als "ein aufsichtliches Instrument [...], das die Erwartungen der Aufsichtsinstanzen an die Erfassung, Verwaltung, Bewertung und Abschreibung von NPL in Bereichen verdeutlichen soll, die in den bestehenden Verordnungen, Richt- oder Leitlinien nicht oder nicht spezifisch genug geregelt sind". Darin beschreibt die EZB

- o ausführlich, was sie von den Banken bezüglich der Umsetzung der **Rechnungslegungsstandards** erwartet, insbesondere wie Wertberichtigungen für notleidende Kredite vorgenommen, mit einem notleidenden Kredit verbundene Sicherheiten bewertet, Verluste bei besicherten und unbesicherten Krediten geschätzt und notleidende Kredite abgeschrieben werden sollen. Im Leitfaden zu notleidenden Krediten wird ferner darauf hingewiesen, dass die Risikovorsorge bei der Gewährleistung der Sicherheit und Solidität des Bankensystems eine

²⁰ EZB, **Leitfaden für Banken zu notleidenden Krediten**, 2017, S. 5.

wichtige Rolle spielt und dass die Aufseher darüber befinden müssen, ob die Wertberichtigungen **angemessen** sind **und zeitnah** erfasst wurden;

- o im Einzelnen, welche Elemente in eine **Strategie zum Abbau notleidender Kredite** aufzunehmen sind, die **Banken mit hohen Beständen an notleidenden Krediten** der EZB vorlegen sollen. Die Banken haben Ziele für den Abbau notleidender Kredite über einen realistischen, aber hinreichend ehrgeizigen Zeithorizont festzulegen ("NPL-Abbauziele"). Im SREP-Zyklus 2021 wurden 39 Banken von der EZB als "Banken mit hohem NPL-Bestand" behandelt.

80 Die EZB hat darauf hingewiesen, dass der Leitfaden im Rahmen des SREP berücksichtigt wird und "nicht verbindlich" ist. Der Hof stellt fest, dass die EZB jedoch von den Banken erwartete, "auf Verlangen der Aufsichtsbehörden bei Abweichungen eine nachvollziehbare Erklärung und eine fundierte Begründung" abzugeben, und dass "die Nichteinhaltung seiner Bestimmungen [...] zu aufsichtlichen Maßnahmen führen [kann]". Demnach ist der Leitfaden zwar *de jure* nicht verbindlich, *de facto* werden jedoch neue Verpflichtungen auferlegt.

81 Gemäß dem EU-Rechtsrahmen hat die EZB im Einklang mit ihrem Mandat für die Bankenaufsicht auf Mikroebene die **Befugnis**²¹, Instituten i) **eine bestimmte Wertberichtigungs politik** oder ii) **eine bestimmte Behandlung ihrer Aktiva vorzuschreiben**. Letzteres bedeutet, dass die EZB den Kreditinstituten vorschreiben kann, bestimmte Anpassungen (Abzüge, Filter oder ähnliche Maßnahmen) bei den Eigenmittelberechnungen vorzunehmen, wenn die von einer Bank angewandte Bilanzierung aus aufsichtlicher Perspektive als nicht vorsichtig erachtet wird. Nach Auffassung der Kommission, die sie in ihrer **SSM-Überprüfung 2017** zum Ausdruck brachte, ist die Ausübung dieser Befugnis im Zusammenhang mit dem Abbau notleidender Kredite besonders wichtig. Diese Auffassung wurde auch von den gesetzgebenden Organen der EU vertreten, als sie im April 2019 eine "aufsichtsrechtliche Letztsicherung" einführten²², die für nach dem 26. April 2019 vergebene Kredite galt und von der Altbestände an notleidenden Krediten ausdrücklich ausgenommen wurden.

82 Im SREP-Handbuch der EZB wird diese besondere Befugnis nicht ausdrücklich genannt, jedoch an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass es den Aufsichtsteams obliegt **festzustellen, ob die Wertberichtigungen der Banken**

²¹ Die Aufsichtsbefugnisse der EZB sind in [Artikel 16](#) Absatz 2 Buchstabe d der SSM-Verordnung festgelegt.

²² [Verordnung \(EU\) 2019/630](#), Erwägungsgrund 6.

angemessen sind und zeitnah vorgenommen wurden. Nach den Rechnungslegungsstandards sind Wertberichtigungen in voller Höhe der über die Laufzeit erwarteten Verluste zu verbuchen²³. Die über die Laufzeit erwarteten Verluste sollten auf der Grundlage einer **realistischen** Schätzung künftiger Zahlungen (wie der Verwertung von Sicherheiten) bestimmt werden, die eine Bank möglicherweise noch erhalten wird. Unter bestimmten Bedingungen können durch diese Befugnis auch aufsichtsrechtliche Bedenken gemindert werden, etwa in Fällen, in denen die Rechnungslegungsstandards keine vollständige Deckung der Risiken gewährleisten, beispielsweise wenn sich Banken in hohem Maße auf Sicherheiten stützen, die selten verwertet werden. Der Hof fand jedoch **keine Anhaltspunkte dafür, dass die EZB ernsthaft in Erwägung gezogen hat**, gegenüber den beaufsichtigten Banken bei Bedarf **systematisch von dieser besonderen Befugnis Gebrauch zu machen**.

83 Die Aufgabe der Aufsichtsteams, i) zeitnahe und angemessene Wertberichtigungen für notleidende Kredite sicherzustellen, ii) für die Einhaltung der Rechnungslegungsstandards durch die Banken zu sorgen sowie iii) die Solidität des Kreditmanagements der Banken (einschließlich Kreditvergabestandards, Preisgestaltung, Umgang mit Zahlungsrückständen, Risikomanagement) zu gewährleisten, wird in den Ziffern **71–76** über die Anwendung von Aufsichtsmaßnahmen näher erläutert. Insbesondere stellte der Hof anhand der Stichprobe von Banken fest, dass die **EZB** in der Praxis i) **keine** Aufsichtsmaßnahmen ergriffen hat, in deren Rahmen die Banken aufgefordert worden wären, zusätzliche Wertberichtigungen zu buchen, und ii) **keine** Abzüge vom harten Kernkapital auferlegt hat (siehe Ziffer **09**).

84 Im Leitfaden von 2017 wurde angekündigt, dass die EZB als nächsten Schritt "beabsichtigt [...], ein stärkeres Augenmerk auf die zeitnahe Erfassung von Wertberichtigungen und Abschreibungen zu legen". In den Jahren 2018 und 2019 ergänzte sie diesen Leitfaden durch sogenannte Erwartungen an die Deckung (die zeitliche Abfolge ist in **Abbildung 9** dargestellt):

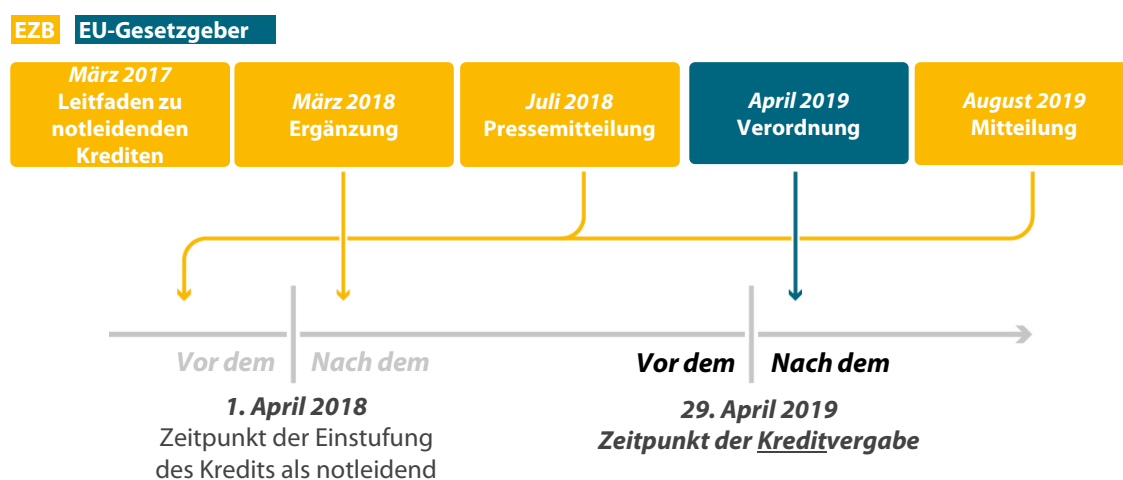
- Im März 2018 nahm die EZB eine **Ergänzung** an, die nur für **neue notleidende Kredite** gilt (Kredite, die **ab dem 1. April 2018 als notleidend eingestuft** wurden). Für Kredite, die **nach dem 26. April 2019** vergeben wurden, und damit zusammenhängende notleidende Kredite hat der EU-Gesetzgeber im April 2019 eine "**aufsichtsrechtliche Letztsicherung**" in Form von Abzügen vom harten Kernkapital eingeführt, die dann greift, wenn notleidende Kredite nicht in

²³ Internationaler Rechnungslegungsstandard 9 *Finanzinstrumente* (IFRS 9), Abschnitt 5.5 *Wertminderung*.

ausreichendem Maße durch Wertberichtigungen oder sonstige Anpassungen gedeckt sind (siehe Ziffer **81**);

- o am 11. Juli 2018 teilte die EZB in einer Pressemitteilung mit, dass die Erwartungen an die Deckung auch für Altbestände an notleidenden Krediten (**Kredite, die vor April 2018 als notleidend eingestuft wurden**) gelten. Einzelheiten zu diesem Ansatz wurden in einer [Mitteilung](#) vom August 2019 dargelegt.

Abbildung 9 – Chronologie der für notleidende Kredite geltenden Vorschriften



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EZB-Veröffentlichungen und Rechtsvorschriften.

85 Die Erwartungen an die Deckung sollten **aufsichtsrechtlichen Risiken im Zusammenhang mit dem** von der EZB ermittelten **erhöhten Bestand an notleidenden Krediten Rechnung tragen** (siehe Ziffer **77**). Der Hof erkennt an, dass es sich um eine politische Entscheidung der EZB handelt. Er hat jedoch nicht deren Begründung oder Legitimität bewertet. Stattdessen konzentrierte sich die Prüfung des Hofes auf die Umsetzung und die Auswirkungen dieser Politik. Die erklärten Ziele²⁴ der Politik waren folgende:

- o "Banken beim **Abbau ihrer NPL** [...] unterstützen";
- o "dafür sorgen, dass es künftig nicht zu **übermäßigen Beständen** nicht-gedeckter älterer NPE in den Bankbilanzen kommt";
- o sicherstellen, "dass Banken keine **Bestände** an älteren NPE **mit unzureichender Risikodeckung** aufbauen".

²⁴ Diese sind in der [Ergänzung von 2018](#) und in der [Mitteilung von 2019](#) dargelegt.

86 Diese Erwartungen **gelten für alle** von der EZB beaufsichtigten **Banken**. Obwohl sie als "nicht verbindlich" bezeichnet werden (siehe Ziffer **80**), unterliegen Banken, die die Erwartungen der EZB an die Deckung nicht erfüllen, einer zusätzlichen Säule-2-Anforderung (dem sogenannten Säule-2-Zuschlag), und zwar **unabhängig davon, ob diese Banken einen hohen Bestand an notleidenden Krediten hatten oder nicht** (siehe Ziffer **79**, zweiter Aufzählungspunkt).

87 Mit den Erwartungen an die Deckung wurde erstmals das Konzept der **schrittweisen (Kalender-)Risikovorsorge** auf EU-Ebene eingeführt. Die Zeitpläne für die Erreichung einer vollständigen aufsichtsrechtlichen Risikovorsorge beruhten auf einer Bewertung durch die EZB, bei der die potenziellen Auswirkungen auf jede einzelne Bank berücksichtigt und infolgedessen drei Gruppen von Banken auf der Grundlage ihrer jeweiligen Quote notleidender Kredite Ende 2017 gebildet wurden. Für jede der drei Gruppen legte die EZB verschiedene Zeitpläne fest: Ende 2024 bis 2026 für besicherte Kredite und Ende 2023 bis 2025 für unbesicherte Kredite. Mit diesem Ansatz versuchte die EZB, ein Gleichgewicht zwischen der Erreichung einer vollständigen Deckung und der Verteilung der finanziellen Belastung der Banken auf einen längeren Zeitraum zu finden.

88 Die Forderung einer schrittweisen Erhöhung der aufsichtsrechtlichen Risikovorsorge über mehrere Jahre hinweg bis zur vollständigen Deckung sollte die Banken von ihrer in der Vergangenheit beobachteten abwartenden Haltung abbringen und als Wegbereiter für das Hauptziel des Abbaus der notleidenden Kredite dienen.

89 Die Erwartungen an die Deckung beruhten auf folgender Beobachtung: Je länger ein Kredit notleidend ist, desto höher ist das Risiko, dass die erwarteten künftigen Cashflows nicht eintreten, und desto niedriger ist der Verwertungswert. Auch wenn die Behandlung von Fällen, in denen die Abhängigkeit der Banken von Sicherheiten und das Fehlen regelmäßiger Zahlungen zu **Bedenken hinsichtlich der Höhe der Wertberichtigungen** führen und somit ein aufsichtsrechtliches Risiko darstellen, **nicht das vorrangige Ziel der EZB war**, wurden die Banken aufgefordert, die nach dem anwendbaren Rechnungslegungsstandard maximal möglichen Wertberichtigungen zu buchen, also eine realistische Schätzung des über die Laufzeit erwarteten Verlusts zugrunde zu legen (siehe Ziffer **82**), oder ihr (regulatorisches) Eigenkapital von sich aus anzupassen (freiwillige Abzüge vom harten Kernkapital). Die **internationalen Rechnungslegungsstandards verlangen vollständige Wertberichtigungen** für die über die Laufzeit erwarteten Verluste, **sobald** ein Kredit notleidend wird (und Anpassungen, wenn sich die wirtschaftlichen Bedingungen ändern).

90 Zwar war es das Ziel der EZB, die Banken von ihrer abwartenden Haltung abzubringen und auf einen zeitnahen Abbau zu drängen (siehe Ziffer **88**), doch **räumte sie den Banken mehrere Jahre Zeit ein**, um ihre Erwartungen **zu erfüllen** (siehe Ziffer **87**). Außerdem hielt sie es für notwendig, den Banken sowohl einen Aufschub hinsichtlich des Anwendungsbeginns zu gewähren (2020) als auch einen Weg zur schrittweisen Einführung vorzugeben. Dies geschah trotz der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Altbestände an notleidenden Krediten bereits seit mindestens fünf Jahren notleidend war, als die Erwartungen der EZB an die Deckung schließlich zur Anwendung kamen. So hätte beispielsweise ein besicherter Kredit im März 2018 bereits seit sieben Jahren oder länger notleidend sein können, aber erst 2026 wäre eine vollständige Risikovorsorge erforderlich geworden.

91 Der Aufschub des Anwendungsbeginns sollte unter anderem ein Anreiz für die Banken sein, ihre notleidenden Kredite proaktiv abzuwickeln, ohne dass die EZB eine Aufsichtsmaßnahme verhängen musste. Er **funktionierte jedoch nicht wie erwartet**, da viele Banken erst reagierten, als **im SREP-Zyklus 2021 erstmals** ein Säule-2-Zuschlag **angewandt** werden sollte. Eine systematischere Nutzung der Aufsichtsbefugnisse der EZB (siehe Ziffer **81**) **ab 2017** und eine Ausrichtung auf diejenigen Banken, bei denen eine unzureichende Deckung notleidender Kredite festgestellt wurde, hätte in Fällen, in denen die Banken aus Sicht der Rechnungslegung oder aus aufsichtsrechtlicher Perspektive tatsächlich keine ausreichende Deckung aufwiesen, schneller zu Ergebnissen führen können. Der Ansatz der EZB **führte von seiner Konzeption her dazu, dass das Problem nicht sofort gelöst werden konnte; vielmehr wurde ein schrittweiser Weg vorgegeben**.

92 Darüber hinaus führte der Ansatz dazu, dass **die Banken nicht gleichbehandelt wurden**: Erstens erhielten Banken mit einem höheren Betrag an notleidenden Krediten, die unzureichend gedeckt waren, sogar mehr Zeit (bis zu zwei Jahren) als Banken mit einer höheren ursprünglichen Deckung (siehe Ziffer **87**).

93 Zweitens ermöglicht der Ansatz der EZB es den Banken auszuwählen, was für sie am vorteilhaftesten ist. Wie in **Tabelle 2** ersichtlich, gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Deckung notleidender Kredite zu erreichen.

Tabelle 2 – Möglichkeiten zur Erreichung der Deckung und damit verbundene Auswirkungen

Wie?	Was bedeutet das? (nicht erschöpfende Beschreibung)
Wertberichtigungen	Ausgaben, die die Gewinne einer Bank senken oder ihre Verluste erhöhen, was in der Regel zu einer Verringerung der einbehaltenen Gewinne (Bilanz) führt. Einbehaltene Gewinne stellen einen Bestandteil des regulatorischen harten Kernkapitals dar (siehe Ziffer 09).
Abzug vom harten Kernkapital (Säule 1)	Verringert das regulatorische harte Kernkapital, das zur Erfüllung der Eigenmittelanforderungen zur Verfügung steht.
Zusätzliche Eigenmittelanforderung (Säule-2-Zuschlag)	Eine Eigenmittelanforderung, die zu erfüllen ist durch — das regulatorische harte Kernkapital (56,25 %); — sonstige Kapitalkomponenten. Siehe Abbildung 2 .

Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs.

94 Ein Säule-2-Zuschlag lässt das verfügbare Kapital unberührt; er erhöht lediglich die Eigenmittelanforderung. Darüber hinaus muss der Säule-2-Zuschlag nur zu 56,25 % durch hartes Kernkapital gedeckt werden (siehe **Tabelle 2**). Hartes Kernkapital ist das regulatorische Kapital höchster Qualität²⁵. Daher ist ein Säule-2-Zuschlag im Vergleich zu den anderen Instrumenten – also Abzügen vom harten Kernkapital und Wertberichtigungen – häufig kostengünstiger. Abzüge vom harten Kernkapital und Wertberichtigungen haben direkte und stärkere negative Auswirkungen auf das harte Kernkapital, das zur Erfüllung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen zur Verfügung steht.

95 Drittens stellte der Hof fest, dass der Ansatz der Säule-2-Anforderung von seiner Konzeption her zu Unterschieden zwischen denjenigen Banken führt, die vor dem Stichtag (31. Dezember des Vorjahres, z. B. Dezember 2020 für den SREP-Zyklus 2021) proaktiv Abzüge vorgenommen oder Wertberichtigungen gebucht haben, und denjenigen Banken, die keine Maßnahmen ergriffen haben. Das liegt daran, dass der Säule-2-Zuschlag erst mit dem SREP-Beschluss wirksam wird, also normalerweise etwa

²⁵ Die harte Kernkapitalquote, d. h. das Verhältnis zwischen Kernkapital und risikogewichteten Aktiva einer Bank, ist am wichtigsten, da sie die finanzielle Stärke der Bank insgesamt widerspiegelt.

ein Jahr nach dem Stichtag. Dies gilt auch für Fälle, in denen eine Bank, um einen Säule-2-Zuschlag zu vermeiden, eine ursprüngliche Deckungslücke verkleinert, indem sie im Folgejahr Maßnahmen ergreift (meist Wertberichtigungen). Die EZB berücksichtigt nämlich diese zusätzlichen Wertberichtigungen vor der Festlegung des endgültigen Säule-2-Zuschlags, wodurch diesen Banken auch ein zusätzliches Jahr Zeit eingeräumt wird.

96 Was den **Erfolg** der Erwartungen an die Deckung betrifft, so **kann er erst bewertet werden**, wenn diese Erwartungen **bis Ende 2026**, d. h. neun Jahre nach Veröffentlichung des Leitfadens zu notleidenden Krediten, vollständig erfüllt wurden. Obwohl der Hof weder den ursächlichen Zusammenhang zwischen den Maßnahmen der EZB und dem Rückgang der notleidenden Kredite noch die **Auswirkungen anderer Faktoren** bewertet hat (siehe Ziffer **15**), liegt es nahe, dass die Maßnahmen der EZB zu dem anhaltenden Rückgang in den letzten fünf Jahren beigetragen haben (siehe **Abbildung 4**).

97 Ein Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf dem Prozess zur Erfüllung der Erwartungen an die Deckung im Jahr 2021, bei dem die EZB zum ersten Mal Säule-2-Zuschläge nutzte. Im SREP-Zyklus 2021 (basierend auf den Daten zum Jahresende 2020, siehe Ziffer **91**) erlegte die EZB 22 von 110 Banken wegen einer Deckungslücke einen Säule-2-Zuschlag auf. Die meisten Banken hatten die aufsichtlichen Erwartungen der EZB an die Deckung bis Ende 2020 durch die Buchung von Wertberichtigungen erfüllt. Die Hälfte der Banken, denen schließlich ein Säule-2-Zuschlag auferlegt wurde, verkleinerte ihre Deckungslücke deutlich, vor allem durch die Buchung von Wertberichtigungen oder durch Abzüge vom harten Kernkapital im Laufe des Jahres 2021. Letztlich waren Wertberichtigungen das am häufigsten verwendete Instrument zur Erfüllung der Erwartungen.

98 Im Allgemeinen lagen die Säule-2-Zuschläge für Altbestände an notleidenden Krediten für einzelne Banken zwischen 0,01 % und 0,30 %. Sie

- stellten eine sehr kleine Komponente der Gesamtkapitalanforderungen der Banken dar. Letztere lagen nach dem SREP-Zyklus 2021 bei durchschnittlich 13,50 %;
- waren auch im Vergleich zu den "regulären" Säule-2-Zuschlägen sehr niedrig: Im Durchschnitt lagen sie für die SSM-Grundgesamtheit bei 2,24 %; der höchste Zuschlag betrug 3,90 % (siehe Ziffer **61**). Insgesamt stiegen die Säule-2-Anforderungen gegenüber dem Vorjahr um 0,20 Prozentpunkte, was vor allem auf die Auferlegung des Säule-2-Zuschlags aufgrund der Erwartungen der EZB an die Deckung zurückzuführen war.

99 Das Verfahren zur Berechnung des Säule-2-Zuschlags umfasst eine Reihe von Schritten:

- 1) die Berechnung der Deckungslücke vor Ausnahmen (= Erwartungen an die Deckung abzüglich der verfügbaren Deckung, z. B. in Form von Wertberichtigungen);
- 2) die Ermittlung und Analyse möglicher Ausnahmen;
- 3) die Berechnung der Deckungslücke nach Ausnahmen;
- 4) Anpassungen nach dem Stichtag (wie etwa weitere Wertberichtigungen oder Veräußerungen notleidender Kredite);
- 5) die Berechnung und Auferlegung des endgültigen Säule-2-Zuschlags.

100 Zusätzlich zu ihren regelmäßigen Berichtspflichten mussten die Banken für aufsichtsrechtliche Zwecke spezifische Daten im Hinblick auf die Bestimmung der Erwartungen an die Deckung und des verfügbaren Kapitals vorlegen. Die Banken hatten auch die Möglichkeit, auf Fälle hinzuweisen, in denen die Anwendung der Erwartungen an die Deckung zu einer Deckung von mehr als 100 % geführt hätte. Darüber hinaus konnten die Banken Ausnahmen beantragen, z. B. die Nichtberücksichtigung derjenigen notleidenden Kredite, für die regelmäßige Tilgungs- und Zinszahlungen geleistet wurden, die zur vollständigen Rückzahlung führen.

101 Die EZB musste die Plausibilität der Berichterstattung der Banken im Einklang mit den Standardverfahren der EZB prüfen. Mögliche Ausnahmen wurden durch eine Kombination aus automatisierter Analyse und Einzelfallanalyse bewertet, um sicherzustellen, dass die aufsichtlichen Erwartungen in allen Fällen angemessen und die Kriterien für eine Ausnahme erfüllt waren. Letztlich wurden nur 18 % der von den Banken beantragten Ausnahmen von der EZB akzeptiert, was etwa 12,3 % der Verkleinerung der (ursprünglichen) Deckungslücke entsprach.

102 Darüber hinaus nahm die EZB – vor der Auferlegung des Säule-2-Zuschlags durch den SREP-Beschluss – nach dem Stichtag Anpassungen der Deckungslücke nach Berücksichtigung der Ausnahmen vor. Diese Anpassungen ermöglichten es den Banken, wesentliche Erhöhungen der Wertberichtigungen (siehe Ziffer [95](#)), Kapitalabzüge, vollständige Abschreibungen oder Veräußerungen notleidender Kredite, die nach dem 31. Dezember 2020 erfolgten, zu berücksichtigen, was 46,1 % der erreichten Verkleinerung der Deckungslücke entsprach.

103 Für Banken, denen ein Säule-2-Zuschlag auferlegt wurde, war das Verfahren bisweilen auch nach der Annahme des endgültigen SREP-Beschlusses noch nicht abgeschlossen (zur Zeitleiste siehe [Abbildung 6](#)). Unter Verwendung einer gesonderten Berichtsvorlage konnten sie im Laufe des Jahres weitere Anpassungen beantragen.

104 Obwohl die EZB über spezifische IT-Tools verfügt, um die eingereichten Vorlagen zu analysieren und sich auf diejenigen Fälle konzentrieren zu können, die mit den Banken weiterverfolgt werden müssen, war der gesamte Prozess, insbesondere die Bewertung der Ausnahmen, ressourcen- und zeitaufwendig. Der Hof stellte nämlich fest, dass insgesamt 55 Berichtsvorlagen von 33 Banken erneut eingereicht wurden und dass die Zahl der Neueinreichungen seit dem 1. Mai 2021 nach wie vor hoch ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

105 Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die EZB ihre Bemühungen zur Überwachung der Kreditrisiken der Banken und insbesondere notleidender Kredite verstärkt hat. Allerdings muss mehr getan werden, damit die EZB eine höhere Sicherheit erhält, dass Kreditrisiken angemessen gesteuert und abgedeckt werden. Dies ist wichtig, da eine unzulängliche Kreditrisikosteuerung und eine unzureichende Abdeckung durch Banken deren Lebensfähigkeit und die des Finanzsystems beeinträchtigen können.

106 Ein umfassender aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) bildet die Grundlage für eine effiziente Bankenaufsicht. Die EZB hat die externen Standards im Allgemeinen in Leitlinien umgewandelt, die von den Aufsehern zu verwenden sind, doch einige Leitlinien (insbesondere für die Bewertung der Kontrolle der Kreditrisiken) führten zu einem uneinheitlichen Ansatz bei den Bewertungen durch die gemeinsamen Aufsichtsteams. In Bezug auf die tatsächlichen Bewertungen der Kreditrisiken von Banken stellte der Hof einige Mängel bei der Art und Weise der Durchführung fest, doch entsprachen die Bewertungen größtenteils den einschlägigen Standards (siehe Ziffern [26–33](#)).

107 Die Benchmarking-Instrumente der EZB sind gut konzipiert und werden von den gemeinsamen Aufsichtsteams genutzt, um bankspezifische Feststellungen in einen größeren Zusammenhang zu setzen. Der Hof stellte jedoch fest, dass bestimmte Instrumente veraltete Schwellenwerte verwenden und nicht ausreichend mit anderen Systemen verbunden sind, die zur Durchführung und Dokumentation ihrer SREP-Bewertungen verwendet werden, was die Arbeit der gemeinsamen Aufsichtsteams aufwendiger machte (siehe Ziffern [34–36](#)).

108 Gemäß dem einschlägigen Standard sollten die Aufsichtsressourcen unabhängig und in einer Weise festgelegt werden, die die Autonomie oder operative Unabhängigkeit der Aufseher nicht beeinträchtigt. Die EZB beschloss jedoch sowohl für ihren Zentralbankbereich als auch für ihre Aufsichtssparte, die Anzahl der Mitarbeiter ab 2023 nicht zu erhöhen. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Aufsichtsgremiums können allerdings unter bestimmten Umständen zusätzliche Ressourcen beantragen, doch die endgültige Entscheidung trifft der EZB-Rat. Da die EZB zudem das Verhältnis zwischen Bedarf und Ressourcen nicht mehr misst, hat sie keine Sicherheit dafür, dass die geplanten Aufgaben gemäß ihren eigenen Standards durchgeführt werden (siehe Ziffern [37–40](#) und [44–45](#)).

109 Darüber hinaus kommen neun von 22 nationalen Aufsehern (nationalen zuständigen Behörden) nach wie vor den eingegangenen Verpflichtungen zur Bereitstellung von Personal für die gemeinsamen Aufsichtsteams nicht nach, und die Eskalationsversuche der EZB haben nicht zu zusätzlichen Ressourcen vonseiten der nationalen zuständigen Behörden geführt. Mehrere von ihnen stellen auch kein ausreichendes Personal für Prüfungen vor Ort bereit, sodass weniger Tätigkeiten durchgeführt wurden als gemäß einer Bewertung der EZB erforderlich gewesen wären (siehe Ziffern [41–43](#) und [46–47](#)).

Empfehlung 1 – Risikobewertung von Banken stärken

Die EZB sollte die Effizienz des aufsichtlichen Bewertungsprozesses verbessern durch

- a) eine Verbesserung der Leitlinien und der Benchmarking-Prozesse für Aufseher (insbesondere im Hinblick auf die Bewertung der Kreditrisikosteuerung) und die Einführung eines Qualitätssicherungsverfahrens, um sicherzustellen, dass die Bewertungen der Kreditrisiken vollständig sind;
- b) die Gewährleistung der operativen Unabhängigkeit der EZB als Aufseher durch
 - i) Festlegung und Umsetzung der Personalausstattung für die Aufsichtstätigkeiten der EZB auf der Grundlage des Bedarfs, unabhängig von der Personalstrategie für den Zentralbankbereich der EZB;
 - ii) Aufforderung an die nationalen Aufseher, ihren Verpflichtungen zur Bereitstellung von Personal nachzukommen, indem die bestehenden Eskalationsverfahren konsequent genutzt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: Unterempfehlung a: 4. Quartal 2023 (für den SREP-Zyklus 2024); Unterempfehlung b: 2. Quartal 2024

110 2021 wurden die endgültigen SREP-Beschlüsse 13 Monate nach dem Stichtag erlassen; dies ist ein längerer Zeitraum als im Vorjahr und als bei anderen Aufsehern. Ein so langer Zeitraum impliziert, dass der endgültige Beschluss auf einer Risikobewertung beruhte, die nicht auf dem neuesten Stand war (siehe Ziffern [50](#) und [52](#)), und dass Risiken nicht zeitnah gesteuert oder nicht ausreichend abgedeckt wurden.

111 Die Phasen des Dialogs und der internen Genehmigungen im Rahmen des SREP-Zyklus führten zu Ineffizienzen im Prozess. Zusammen nahmen beide Phasen doppelt so viel Zeit in Anspruch wie die Bewertungs- und die Benchmarkingphase. Die Prozesse

der Konsultation der Banken (Aufsichtsdialog und Anhörungsphase) waren eher formaler als materieller Art, und es wurden nur sehr wenige Änderungen an dem vorgenommen, was die EZB den Banken bereits ein halbes Jahr vor Erlass des endgültigen SREP-Beschlusses informell mitgeteilt hatte (siehe Ziffer 51).

Empfehlung 2 – Aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess straffen

Die EZB sollte die Effizienz des Aufsichtszyklus verbessern, indem sie die Phasen des Dialogs und der Genehmigung verkürzt und innerhalb von 10 Monaten nach dem Stichtag endgültige Beschlüsse erlässt.

Zieldatum für die Umsetzung: 4. Quartal 2023 (für den SREP-Zyklus 2024)

112 Die EZB wandte 2021 eine neue Methode an, um die Höhe der Eigenmittel zu bestimmen, die eine Bank über die regulatorische Mindestanforderung hinaus halten muss, um ermittelte Risiken zu decken (die Säule-2-Anforderung). Diese Methode und ihre Anwendung bedeuten, dass einzelne Risiken (einschließlich der Kreditrisiken) nicht eindeutig mit der auferlegten Säule-2-Anforderung verknüpft sind, und der Hof fand keine Belege dafür, dass die EZB diese Risiken für jede Bank quantifiziert hat (siehe Ziffern 53–60 und Ziffer 70). Daher hat die EZB keine Sicherheit dafür, dass Risiken vollständig abgedeckt sind.

113 Die EZB verwendet vorab festgelegte Bandbreiten für die einzelnen Risikoscores, aus denen die Aufseher eine Säule-2-Anforderung auswählen sollen. Diese vorab festgelegten Bandbreiten sind nicht spezifisch mit den Risiken verknüpft, und die Bandbreiten überschneiden sich erheblich, was bedeutet, dass eine Bank mit geringerem Risiko eine höhere Säule-2-Anforderung auferlegt bekommen kann als eine Bank mit höherem Risiko. Für die Banken mit dem höchsten Risiko wählte die EZB konsequent Säule-2-Anforderungen am unteren Ende der vorab festgelegten Bandbreiten aus (siehe Ziffer 61 und Ziffern 63–68). Dies half Banken, die nicht über ausreichende Eigenmittel verfügt hätten, höhere Anforderungen zu erfüllen.

114 Solide Verfahren für die Beurteilung der Angemessenheit des internen Kapitals durch Banken sind für das Risikomanagement von entscheidender Bedeutung. Der Hof stellte fest, dass die EZB die Säule-2-Anforderungen nicht systematisch nach oben angepasst hat, wenn sie feststellte, dass die von einer Bank vorgenommene Beurteilung der Angemessenheit ihres internen Kapitals (im Rahmen des sogenannten

Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP) unzuverlässig war, und dass die internen Leitlinien nicht befolgt wurden (siehe Ziffer 62).

115 Die EZB gibt den Banken auch qualitative Maßnahmen vor. Dies sind Anweisungen an die Banken, spezifische Maßnahmen zum Umgang mit ermittelten Risiken zu ergreifen. Bei der Grundgesamtheit der beaufsichtigten Banken sah der Hof ein Muster, wonach die EZB die Aufsichtsmaßnahmen bei anhaltend hohen Kreditrisiken nicht ausreichend ausweitete (siehe Ziffern 71–76) und somit nicht sicherstellte, dass die Risiken von den Banken gut gesteuert wurden.

116 In den letzten Jahren drängte die EZB die Banken im EU-Bankensystem dazu, gegen Altbestände an notleidenden Krediten vorzugehen. Die notleidenden Kredite sind seit Jahren zurückgegangen; diese Tendenz hat sich auch seit 2017 fortgesetzt. Obwohl der Hof den ursächlichen Zusammenhang zwischen der Politik der EZB (insbesondere ihren Erwartungen an die Deckung) und dem Rückgang der notleidenden Kredite nicht bewertet hat, liegt es nahe, dass die Maßnahmen der EZB einer von mehreren Faktoren waren, die zu diesem Rückgang beigetragen haben. Ob die Politik letztlich ein Erfolg war, kann erst bewertet werden, wenn sie Ende 2026, d. h. neun Jahre nach Veröffentlichung des Leitfadens zu notleidenden Krediten, vollständig umgesetzt sein wird (siehe Ziffern 15, 84 und 96).

117 Im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse kann die EZB gegen die Wertberichtigungspolitik der Banken vorgehen, wenn diese nicht über solide Verfahren und Daten zur Ermittlung und Bewertung notleidender Kredite verfügen. Unter anderem kann die EZB gemäß Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe d der SSM-Verordnung von den Banken bestimmte Anpassungen (z. B. Abzüge) bei der Berechnung der Aktiva vorschreiben, wenn die von einer Bank angewandte Bilanzierung aus aufsichtlicher Perspektive als nicht vorsichtig erachtet wird, etwa wenn sich Banken in hohem Maße auf Sicherheiten verlassen, die selten realisiert werden. Dies ist besonders wichtig im Zusammenhang mit dem Abbau notleidender Kredite, wie die Kommission bei ihrer SSM-Überprüfung 2017 hervorgehoben hat. Der Hof stellte fest, dass die EZB diese Befugnis nicht systematisch zu diesem Zweck genutzt hat (siehe Ziffern 79–83).

118 Die EZB hat eine umfassendere Strategie entwickelt und umgesetzt, die auf alle Banken Anwendung findet: die Konzentration auf den zeitnahen Abbau der Altbestände an notleidenden Krediten, um diese aus den Bilanzen der Banken zu entfernen und ihre künftige Anhäufung zu verhindern. Zu diesem Zweck stützte sich die EZB insbesondere auf die sogenannten Erwartungen an die Deckung. Dieser Ansatz umfasste die Auferlegung eines Säule-2-Zuschlags, wenn Banken Altbestände an

notleidenden Krediten im Laufe der Zeit nicht abbauen oder durch andere Mittel (zusätzliche (buchmäßige) Wertberichtigungen, aufsichtsrechtliche Abzüge vom harten Kernkapital oder Abschreibungen und Veräußerungen notleidender Kredite) abdecken, und sollte als Wegbereiter dienen. Ziel war es, der abwartenden Haltung vieler Banken entgegenzuwirken und sie dazu anzuhalten, proaktiv und ohne ein energischeres Eingreifen der EZB zu handeln. Das Ziel dieser Politik bestand nicht in erster Linie darin, Säule-2-Zuschläge aufzuerlegen (siehe Ziffern [84–86](#) und Ziffer [88](#)).

119 Der Ansatz der EZB funktionierte jedoch nicht wie erwartet, da er dazu führte, dass die Banken erst reagierten, als im SREP-Zyklus 2021 erstmals ein Säule-2-Zuschlag angewandt werden sollte. Eine frühere und systematischere Nutzung der Aufsichtsbefugnisse der EZB ab 2017 hätte in Fällen, in denen Banken tatsächlich keine ausreichende Deckung aufwiesen, sei es aus Sicht der Rechnungslegung oder aus aufsichtsrechtlicher Perspektive, schneller zu Ergebnissen führen können. Der Ansatz der EZB führte von seiner Konzeption her dazu, dass das Problem nicht sofort gelöst werden konnte; vielmehr wurde ein schrittweiser Weg vorgegeben (siehe Ziffer [87](#) und Ziffern [89–91](#)).

120 Die Konzeption des Ansatzes der EZB, der auf Säule-2-Zuschlägen beruht, führt zu einer Ungleichbehandlung der Banken. Erstens sind die Erwartungen der EZB an die Risikovorsorge bei den Banken mit dem höchsten Bestand an notleidenden Krediten am wenigsten streng, da diesen Banken die meiste Zeit zur Erfüllung der Erwartungen eingeräumt wird, nämlich bis zu neun Jahre nach Veröffentlichung des Leitfadens zu notleidenden Krediten. Zweitens räumt die EZB Banken, die nach dem Stichtag weiterhin eine Wertberichtigungslücke aufweisen, eine im Vergleich zu Banken, die potenzielle Wertberichtigungslücken proaktiv schließen, 13 Monate längere Frist zur Schließung dieser Lücke ein. Drittens ermöglicht der Ansatz der EZB es den Banken, in einer für sie möglichst vorteilhaften Weise zu handeln (d. h. entweder Buchung von Wertberichtigungen, Abzüge vom harten Kernkapital oder Akzeptanz eines Säule-2-Zuschlags) (siehe Ziffern [92–95](#)).

121 Der von der EZB gewählte Ansatz umfasste eine zusätzliche Berichterstattung von allen Banken, auch von denjenigen mit einem niedrigen Bestand an notleidenden Krediten. Das Verfahren zur Auferlegung von Säule-2-Zuschlägen (erstmalig 2021 angewandt) war für Aufseher und Banken komplex und ressourcenintensiv und führte zu einer gewissen Ineffizienz. Die meisten Banken (rund 80 %) erfüllten die Erwartungen der EZB an die Deckung durch die Buchung von Wertberichtigungen vor dem SREP-Zyklus oder durch weitere Anpassungen im Laufe des Folgejahres. Die Säule-2-Zuschläge wurden letztlich nur einer begrenzten Anzahl von Banken auferlegt, und ihr Umfang war im Vergleich zu den Gesamtkapitalanforderungen gering (siehe Ziffern [97–104](#)).

Empfehlung 3 – Aufsichtsmaßnahmen ergreifen, die eine solide Risikodeckung und ein solides Risikomanagement durch die Banken besser sicherstellen

Die EZB sollte die Effizienz und Transparenz des Aufsichtsprozesses verbessern durch

- a) eine Änderung ihrer Methode für die Berechnung der Säule-2-Anforderungen, um Sicherheit dafür zu haben, dass alle relevanten Risiken ausreichend gedeckt sind; dazu gehören
 - i) die Ermittlung und Quantifizierung jedes einzelnen Risikos im Einklang mit den Leitlinien der EBA;
 - ii) die Auferlegung von Eigenmittelanforderungen, die eine angemessene Deckung dieser einzelnen Risiken gewährleisten, insbesondere bei anhaltend hohen Risiken;
 - iii) eine in die SREP-Beschlüsse aufzunehmende klare Begründung der Säule-2-Anforderungen auf der Grundlage der einzelnen Risiken, um vollständige Transparenz gegenüber den Banken zu gewährleisten.
- b) die Nutzung der **gesamten** Bandbreite ihrer Aufsichtsbefugnisse, sofern erforderlich, wenn eine Bank anhaltende Schwachstellen bei der Risikokontrolle (auch in Bezug auf Wertberichtigungen) nicht wirksam beseitigt;
- c) eine Veröffentlichung ihrer Methode für die Festlegung von Säule-2-Anforderungen.

Zieldatum für die Umsetzung: 4. Quartal 2024







Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Europäischen Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 18. April 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhang

Anhang I – Weiterverfolgung des Sonderberichts 29/2016 "Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus – Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen"



Grad der Zeitnähe:  fristgerecht;  verzögert;  Frist noch nicht verstrichen;  keine Folgemaßnahmen, da Empfehlung von der EZB abgelehnt;  keine Frist für die Umsetzung festgelegt;  Entscheidung der EZB, nach weiterer Analyse keine Umsetzung vorzunehmen.


Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
1	Beschlüsse an niedrigere Ebenen delegieren; weitere Anleitungen in Form von Checklisten, Vorlagen und Ablaufdiagrammen für jeden Beschluss	X				Die EZB führte eine umfassende Analyse des Delegierungsrahmens durch, in der auch die nationalen Befugnisse berücksichtigt wurden. Außerdem erstellte sie eine umfassende Liste von Dokumenten für die Beschlussfassung und damit zusammenhängende Vorlagen.	
2 Ziffer i	Bewertung der mit Gemeinsamen Diensten verbundenen Risiken; Umsetzung der erforderlichen Schutzmaßnahmen und Überwachung der		X			Die EZB führte eine umfassende Risikoanalyse durch und traf einige Schutzmaßnahmen (z. B. gesonderte Berichtswege für einige Dienste). Im Rahmen der Analyse wurden einige	


Empfehlung	Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
Einhaltung der Vorschriften; Sicherstellung, dass den Erfordernissen der Aufsichtsfunktionen vollständig Rechnung getragen wird					Generaldirektionen (z. B. die GD Makroprudenzielle Politik und Finanzstabilität und die GD Volkswirtschaft) von der EZB nicht als geteilte Dienste eingestuft, sondern als ausschließlich dem Zentralbankwesen (d. h. der geldpolitischen Funktion) zugehörig, obwohl sie im Zusammenhang mit den Stresstests auch Input für die Aufsichtsfunktion bereitstellen. Dies ist nicht per se mit dem Trennungsgrundsatz unvereinbar. Allerdings wurden hinsichtlich dieser Generaldirektionen keine Risikoanalyse, keine Schutzmaßnahmen und keine Überwachung der Einhaltung der Vorschriften durchgeführt (z. B. wenn die gemeinsame Nutzung von Benchmark-Werten für das Kreditrisiko, die für makroprudenzielle Zwecke verwendet werden, politische Entscheidungen bei der Bankenaufsicht beeinflussen könnte). Es gibt	


Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
						keine gesonderten organisatorischen Anweisungen für die Überwachung oder die Dokumentation dieser Überwachung und für die Berichterstattung über Risiken im Zusammenhang mit den Gemeinsamen Diensten im Hinblick auf den in Artikel 25 Absatz 2 der SSM-Verordnung festgelegten Trennungsgrundsatz.	
2 Ziffer ii	Gesonderte Berichtswege für Fälle, in denen spezifische Ressourcen der Aufsichtsfunktion betroffen sind				X	Die Empfehlung wurde damals zurückgewiesen; sie wurde nicht weiterverfolgt.	
2 Ziffer iii	Stärkere Einbindung in das Verfahren der Aufstellung des Haushaltsplans und den damit verbundenen Beschlussfassungsprozess des Aufsichtsgremiums				X	Die Empfehlung wurde damals zurückgewiesen; sie wurde nicht weiterverfolgt.	
3	Zuteilung ausreichender Ressourcen für die Interne Revision, um die		X			Aufsichtsfragen wurden von der Internen Revision enger begleitet, und die	


Empfehlung	Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
					<p>Ressourcensituation hat sich verbessert. Die Zeiterfassung wurde nicht fortgesetzt. Schätzungen der EZB zufolge werden im Durchschnitt etwa 10 Vollzeitäquivalente für Aufgaben im Zusammenhang mit dem SSM und drei Vollzeitäquivalente für Planung, Risikoüberwachung und etwaige administrative Untersuchungen eingesetzt. Nach einer individuellen Risikoanalyse werden nur ausgewählte Themen in den Bereichen mit hohem Risiko abgedeckt (z. B. ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend beim Krisenmanagement). Auch wenn dies im Rahmen einer vorläufigen Bewertung als vernünftig anzusehen ist, muss die Ressourcensituation weiter genau beobachtet werden, um zu beurteilen, ob in den Bereichen mit hohem und mittlerem Risiko eine angemessene Abdeckung besteht.</p>	


Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
4	Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof	X				Die Prüfung des Krisenmanagements der EZB fand vor der im Oktober 2019 abgeschlossenen Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof und der EZB statt. Für Prüfungen, die nach Abschluss der Vereinbarung durchgeführt wurden, hat die EZB die Informationen bereitgestellt, die der Hof für die Durchführung der Prüfungen benötigte.	
5	Formalisierung der Regelungen für die Messung und Veröffentlichung von Informationen über die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit; Nutzung von Befragungen			X		Mit der Veröffentlichung von Informationen und Indikatoren im Jahresbericht der EZB über die Bankenaufsicht (einschließlich der aufsichtlichen Prioritäten und Risiken) werden Erläuterungen zur Aufsichtstätigkeit und bankbezogene Informationen bereitgestellt, die ein Gesamtbild für eine Bewertung der Aufsichtsleistung liefern. Der Schwerpunkt muss noch stärker auf den Vergleich von Aufsichtsprioritäten/-zielen	

Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
						anhand der Leistung sowie auf die Ergebnisse gelegt werden. Mehrere Workstreams, darunter ein Pilotprojekt zur Messung der Wirksamkeit der Aufsicht über weniger bedeutende Institute, wurden in die Wege geleitet. Obwohl das Aufsichtsgremium im Dezember 2018 einen Rahmen für eine Branchenbefragung angenommen hat, wurde noch keine solche Befragung durchgeführt.	
6	Änderung der SSM-Rahmenverordnung, um die Verpflichtungen der nationalen zuständigen Behörden zu formalisieren und sicherzustellen, dass sich alle nationalen zuständigen Behörden in vollem Umfang und im richtigen Verhältnis an der Arbeit der Aufsichtsteams beteiligen			X		Die EZB vertrat 2017 die Auffassung, dass eine Änderung der SSM-Rahmenverordnung möglicherweise nicht erforderlich ist. Die gesetzgebenden Organe haben keine Änderungen vorgenommen. Sie sind der Auffassung, dass der SSM auf dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit beruhen sollte. Nähere Informationen zu den Ressourcen, die für die Tätigkeiten vor Ort bereitgestellt wurden, sind unter den Ziffern 41–43 und	



Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
						zu den von den nationalen zuständigen Behörden bereitgestellten Ressourcen unter den Ziffern 46–47 zu finden. Siehe auch Empfehlung 1 (Buchstabe b Ziffer ii) an die EZB, die nationalen Aufseher aufzufordern, ihren Verpflichtungen nachzukommen, indem sie die bestehenden Eskalationsverfahren konsequent nutzen.	
7	Entwicklung von Rollen- und Teamprofilen sowie einer Methodik, um sowohl die Eignung der Mitarbeiter, welche die nationalen zuständigen Behörden für die Aufsichtsteams abstellen wollen, als auch deren spätere Leistung beurteilen zu können			X		Es wurde ein umfassendes Rollenprofil (einschließlich 15 Spezialisierungen) entwickelt. Es wurden keine Rollenprofile für Direktoren und Abteilungsleiter entwickelt. Es wurden Teamprofile entwickelt, die zwar noch nicht förmlich genehmigt wurden, von der EZB aber <i>de facto</i> genutzt werden. Es gibt noch immer kein Verfahren zur Bewertung der Leistung einzelner Mitglieder der Aufsichtsteams, die nicht der EZB angehören – lediglich Rückmeldungen an	

Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
						den für Aufsichtsteams zuständigen Unterkoordinator der nationalen zuständigen Behörde über die Leistung des Teams. Daher hat das Feedback keine Auswirkungen auf die Bewertung der individuellen Leistung auf Ebene der nationalen zuständigen Behörden. Es gibt kein Verfahren zur Ablehnung vorgeschlagener Aufsichtsteammitglieder. Insgesamt ist die EZB von der Bereitschaft und Fähigkeit der nationalen zuständigen Behörden zur loyalen Zusammenarbeit abhängig.	
8	Einrichtung einer zentralen, standardisierten und umfassenden Datenbank zu den Fähigkeiten und Erfahrungen des Aufsichtsteampersonals – sowohl der EZB-Mitarbeiter als auch der Mitarbeiter der nationalen zuständigen Behörden			X		Es wurde eine Bestandsaufnahme der bestehenden Lösungen der nationalen zuständigen Behörden vorgenommen. Aus rechtlicher Sicht wäre eine Datenbank zwar möglich gewesen, die nationalen zuständigen Behörden lehnten diese Idee jedoch ab. Für das Personal der EZB und der nationalen zuständigen Behörden wurde im Juni 2021	

Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
						eine Plattform für den Wissensaustausch (das sogenannte SSMnet) eingerichtet. Es umfasst eine Benutzerprofil-Funktion, die Kontaktdaten, Berufsbezeichnungen und – auf freiwilliger Basis – weitere Informationen (Fachwissen, frühere Erfahrungen, Ausbildung) enthält. Diese Initiative stellt unter den gegebenen Umständen einen guten Ausgangspunkt dar, auch wenn es sich derzeit nicht um eine umfassende Datenbank zu Fähigkeiten und Erfahrungen handelt. Darüber hinaus wird die Inanspruchnahme der SSMnet-Profilfunktion durch das Personal der nationalen zuständigen Behörden und der EZB erforderlich sein, damit die Plattform für die Ermittlung von Talenten nützlich ist.	
9	Einführung eines Schulungsprogramms für die Bankenaufsicht; Sicherstellung, dass die		X			Es wurde ein gut konzipiertes Schulungsprogramm mit für die Bankenaufsicht relevanten Inhalten entwickelt. Die	

Empfehlung	Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
obligatorische Teilnahme im Einklang mit dem operativen Bedarf steht; Zertifizierungsprogramm in Erwägung ziehen					verstärkte Teilnahme in den letzten Jahren ist eine wichtige Errungenschaft. Derzeit ist keine der Schulungen obligatorisch. Das SSM-Schulungsteam arbeitet jedoch seit Dezember 2021 an der Überarbeitung des derzeitigen SSM-Einführungsprogramms und hat im Februar 2023 mit der Arbeit an einem neuen Programm für die SSM-Grundqualifikation begonnen, das verpflichtende Schulungen mit Opt-out-Optionen in Abhängigkeit vom Mitarbeiterprofil und bestehenden Qualifikationen umfasst.	
10 Entwicklung und Umsetzung einer risikobasierten Methodik zur Bestimmung der anvisierten Mitarbeiterzahl und erforderlichen Fähigkeiten, mit der dafür gesorgt wird, dass die Ressourcen der Größe, der Komplexität			X		Die EZB hat die Soll-Personalstärke pro Bankencluster festgelegt und diese bis 2019 als Benchmark zur Feststellung potenzieller Personalengpässe genutzt. Die Ziele wurden zwar nicht formell einem Rückvergleich unterzogen, ihre Angemessenheit wurde jedoch auf der Grundlage der	

Empfehlung	Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
und dem Risikoprofil des beaufsichtigten Instituts entsprechen					<p>Befragung der Aufsichtsteams zur Personalausstattung qualitativ bewertet.</p> <p>Nähere Informationen zur Trennung zwischen geldpolitischer Funktion und Bankenaufsicht in der EZB finden sich unter Ziffer 45.</p> <p>Nähere Informationen zur Bereitstellung von Ressourcen durch die nationalen zuständigen Behörden finden sich unter den Ziffern 46–47.</p> <p>Insgesamt liegt die Beteiligung der nationalen zuständigen Behörden an den Aufsichtsteams innerhalb des gewünschten Korridors (d. h. zwischen mindestens 25 % und 80 % der Tätigkeit einer Person sind der Arbeit im Aufsichtsteam gewidmet, der Rest ist der Arbeit in der nationalen zuständigen Behörde gewidmet). 2021 wurde die Personalbefragung um eine qualitative Komponente ergänzt.</p>	

Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
						Der EZB zufolge hängt in einigen nationalen zuständigen Behörden die niedrige Beteiligungsquote der Aufsichtsteammitglieder mit der herausragenden Stellung der jeweiligen Bank im Aufnahmestaat zusammen. In diesen Fällen nehmen Mitarbeiter der nationalen zuständigen Behörden an der Beaufsichtigung einer Bank auf Gruppenebene teil und beaufsichtigen das Tochterunternehmen in ihrem Land auf Einzelebene.	
11	Überprüfung und Aktualisierung des Cluster-Modells	X				Das Cluster-Modell ist risikobasiert und wird häufig aktualisiert. Bei der Umsetzung kam es nur zu einer geringfügigen Verzögerung gegenüber dem Zieltermin.	
12	Deutlich stärkere Vertretung des EZB-Personals bei Prüfungen vor Ort; Erhöhung des Anteils der Vor-Ort-Prüfungen, die von einer Aufsichtsbehörde geleitet			X		Mit der Schaffung einer gesonderten Generaldirektion Vor-Ort-Prüfungen und Prüfungen interner Modelle (GD OMI) wurden die Kapazitäten für die Vor-Ort-Prüfung innerhalb der EZB	

Empfehlung	Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
<p>werden, die weder die nationale zuständige Behörde des Herkunftslands noch diejenige des Aufnahmelandes ist</p>					<p>ausgebaut. Der Beitrag der EZB-Mitarbeiter zu Vor-Ort-Prüfungen ging jedoch zwischen 2016 und 2022 zurück. Andererseits nahm die Zahl der von der EZB geleiteten Prüfungen erheblich zu. Bei grenzübergreifenden Aufträgen wurden erhebliche Verbesserungen erzielt, doch die Einschränkungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie führten in den Jahren 2020 und 2021 zu einem Rückgang der Vor-Ort-Besuche.</p> <p>Nähere Informationen zur gemeinsamen Kapazität der EZB und der nationalen zuständigen Behörden sind unter Ziffer 46 zu finden (einschließlich des Beschlusses von Dezember 2022, die Ressourcen der EZB aufzustocken); zu den Folgen für die Vor-Ort-Tätigkeiten siehe Ziffer 43.</p>	

Empfehlung		Vollständig	Weitgehend	Teilweise	Nicht umgesetzt	Anmerkungen	Zeitnähe
13	Weiterverfolgung der Mängel im IT-System für Vor-Ort-Prüfungen; Fortsetzung der Bemühungen, die Qualifikationen und Fähigkeiten von Vor-Ort-Prüfern zu verbessern	X				Mit den neuen IT-Funktionen werden die festgestellten Mängel behoben. Das neue Schulungssystem für Vor-Ort-Prüfer ist angemessen.	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abkürzungen

EBA: Europäische Bankenaufsichtsbehörde

EZB: Europäische Zentralbank

ICAAP: *Internal Capital Adequacy Assessment Process* (Prozess zur Beurteilung der Angemessenheit des internen Kapitals)

JST: *Joint supervisory team* (gemeinsames Aufsichtsteam)

NPL: *Non-performing loan* (notleidender Kredit)

P2R: *Pillar 2 requirement* (Säule-2-Anforderung)

SREP: *Supervisory Review and Evaluation Process* (aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess)

SSM: *Single Supervisory Mechanism* (einheitlicher Aufsichtsmechanismus)

Glossar

Abzug vom harten Kernkapital: Korrektur der regulatorischen Eigenmittel infolge der Ausübung von Aufsichtsbefugnissen, um nicht berücksichtigten wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Eigenmittelanforderung: der erforderliche Mindestkapitalbetrag, den eine Bank in Abhängigkeit von ihren risikogewichteten Aktiva halten muss ("Säule 1"), zuzüglich eines zusätzlichen Betrags, der auf der Grundlage des Risikoprofils der Bank berechnet wird ("Säule 2").

Ergänzungskapital: zusätzliches Kapital, das eher von Rückzahlungen betroffen wäre und das die Finanzinstitute zur Deckung von Verlusten im Falle ihres Ausfalls vorhalten müssen.

Erwartete Kreditverluste: Erwartungen einer Bank in Bezug auf Ausfälle bei der Vereinnahmung vertraglicher Zahlungsströme.

Finanzaufsicht auf Mikroebene: Bankenaufsicht, deren Schwerpunkt auf einzelnen Finanzinstituten als Bestandteilen eines Finanzsystems liegt.

Hartes Kernkapital: Kapital höchster Qualität (d. h. das am wenigsten von Rückzahlungen betroffen wäre), über das Finanzinstitute verfügen müssen, um Risiken oder Verluste uneingeschränkt und sofort zu decken.

Kapitalquote: die Eigenmittel einer Bank im Verhältnis zu ihren risikogewichteten Aktiva.

Kapitalspielraum: die Differenz zwischen i) den Gesamtkapitalanforderungen an eine Bank und ii) ihrer Kapitalquote.

Komponenten regulatorischer Eigenmittel: das Kernkapital (hartes Kernkapital und zusätzliches Kernkapital) und das Ergänzungskapital.

Notleidender Kredit: Forderungen, die seit mehr als 90 Tagen überfällig sind, wahrscheinlich nicht eingetrieben werden können oder wertgemindert sind.

Rechnungslegungsstandards: gemeinsame Grundsätze und Anforderungen, die die Grundlage für Rechnungslegungsmethoden und -praktiken bilden.

Regulatorische Eigenmittel: das gesetzlich vorgeschriebene Mindestkapital einer Bank oder eines anderen Finanzinstituts.

Rückstellung: im Rechnungswesen Begriff für die beste Schätzung einer in der Bilanz erfassten wahrscheinlichen zukünftigen Verbindlichkeit, deren Fälligkeit oder Höhe ungewiss ist.

Säule-2-Anforderung: bankspezifische Eigenmittelanforderung zur Deckung von Risiken, die unterschätzt werden oder nicht durch die Mindestanforderungen an Eigenmittel (die sogenannte Säule 1) gedeckt sind.

Säule-2-Zuschlag: zusätzliche Säule-2-Anforderung für Banken, deren Bewertung durch die EZB ergeben hat, dass sie aus aufsichtsrechtlicher Perspektive unzureichende Wertberichtigungen vorgenommen haben.

Sicherheiten: Vermögenswerte, die bei der Vergabe von Krediten als Absicherung der Kreditrisiken eingesetzt und bei Zahlungsausfall einbehalten werden.

Antworten der Europäischen Zentralbank

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-12>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-12>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes. Herr Kozlovs wurde unterstützt von seiner Kabinettchefin Edite Dzalbe und der Attachée Laura Graudina, der Leitenden Managerin Marion Colonerus und dem Aufgabenleiter Shane Enright. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Jörg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan und Giorgos Tsikkos.



Von links nach rechts: Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Jörg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina, Giorgos Tsikkos.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt.

Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Personen, die Inhalte des Hofes weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Hofbediensteten, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

— Abbildung 7 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Hofes verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-9951-0	1977-5644	doi:10.2865/112753	QJ-AB-23-012-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-9932-9	1977-5644	doi:10.2865/29004	QJ-AB-23-012-DE-Q

Die Europäische Zentralbank (EZB) beaufsichtigt große Banken innerhalb der Bankenunion und bewertet deren aufsichtsrechtliche Risiken. Dies schließt das Kreditrisiko ein, d. h. das Risiko, dass Kredite als notleidend eingestuft werden und die Tragfähigkeit von Banken und mitunter des gesamten Finanzsystems gefährden.

Der Hof stellte fest, dass die EZB zwar ihre Bemühungen verstärkt hat, es jedoch weiterer Schritte bedarf, um besser sicherzustellen, dass Kreditrisiken von den Banken angemessen gesteuert und abgedeckt werden. Die neue Methodik der EZB zur Festlegung zusätzlicher Eigenmittelanforderungen (Säule 2) bietet keine Gewähr dafür, dass individuelle Risiken vollständig gedeckt sind, und wurde nicht konsistent angewandt: Für Banken, die mit einem größeren Risiko behaftet sind, gelten keine proportional höheren Eigenmittelanforderungen. Die EZB hat ihre vorhandenen Instrumente und Aufsichtsbefugnisse nicht effizient genutzt, um sicherzustellen, dass die Banken ihre Kreditrisiken angemessen abdecken.

Der Hof empfiehlt, die aufsichtlichen Risikobewertungen zu verbessern, den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess zu straffen und bessere Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, um ein wirksames Risikomanagement zu gewährleisten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors