

Sonderbericht

EU-weite Stresstests für Banken: so viele Informationen über Banken wie noch nie, aber stärkere Koordinierung und Risikofokussierung nötig

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Glossar	
Zusammenfassung	I-XI
Einleitung	01-09
Bankenstresstests	01-03
Die Aufgaben der EBA und anderer beteiligter Akteure	04-09
Prüfungsansatz	10-13
Bemerkungen	14-106
Der EBA-Stresstest wies Mängel bei der Bewertung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Systemrisiken auf	14-52
Bestimmte risikobehaftete Banken wurden vom Stresstest ausgeschlossen	17-21
Bedeutung einiger relevanter Systemrisiken, die im adversen Szenario nicht angemessen berücksichtigt wurden	22-38
Das adverse Szenario von 2018 hat keinen Mindestschweregrad für alle Länder sichergestellt und war weniger schwerwiegend als die Finanzkrise	39-52
Die Berechnungen der Banken sind weiterhin in gewisser Hinsicht undurchsichtig für die EBA	53-83
Getroffene Entscheidungen hatten Auswirkungen auf die Plausibilität der Ergebnisse	57-66
Die EBA hat begrenzte Erkenntnisse, was die Stichhaltigkeit der Berechnungen der Banken angeht	67-83
Veröffentlichungen der EBA und der zuständigen Behörden sind unterschiedlicher Qualität	84-106
Die EBA veröffentlichte Daten in einem noch nie da gewesenen Ausmaß, doch fehlen bestimmte Schlüsselinformationen	87-104
Die Kommunikation einiger zuständiger Behörden und Banken zeichnet ein überaus positives Bild	105-106
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	107-117

Anhänge

Anhang I — Governance-Struktur und Rollen der Akteure im Stresstest

Anhang II — In der Bottom-up-Umfrage ermittelte Risiken und vom Verwaltungsrat des ESRB ausgewählte Risiken

Anhang III — Wesentliche Variablen des adversen Szenarios der EBA von 2018 im Vergleich zur Finanzkrise

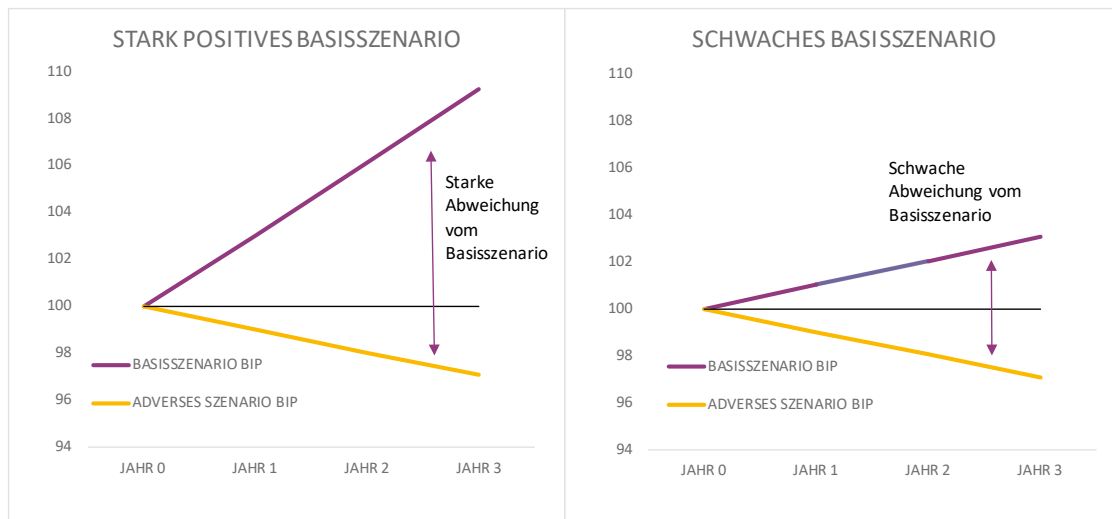
Antworten der Kommission

Antworten der EBA

Prüfungsteam

Glossar

Abweichung vom Basisszenario: Das Basisszenario umfasst Annahmen über den Verlauf bestimmter Variablen während der Stressphase, z. B. die Erwartung, dass das BIP in allen Mitgliedstaaten ansteigt. Das adverse Szenario umfasst Annahmen über den Verlauf der gleichen Variablen während der Stressphase, z. B. Rückgang des BIP in allen Mitgliedstaaten während der Dauer der Stresstests. Der Stress kann auf zweierlei Art gemessen werden: Entweder wird der Fokus auf die absolute Änderung gegenüber dem Ausgangspunkt oder auf die Abweichung vom Basisszenario gerichtet. Der gleiche Rückgang bei einer Variablen kann als kleine und große Abweichung vom Ausgangspunkt auftreten, je nachdem, ob die zugrunde liegende Entwicklung im Basisszenario schwach oder stark positiv ausgeprägt ist. Dies lässt sich anhand des nachstehenden hypothetischen Beispiels verdeutlichen.



Quelle: *Europäischer Rechnungshof.*

Aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP): Die Aufsichtsbehörden bewerten und messen regelmäßig die Risiken für die jeweilige Bank, einschließlich der Frage, wie die jeweilige Bank in Bezug auf die Eigenkapitalanforderungen aufgestellt ist. Auf dieser Grundlage wird ein SREP-Beschluss gefasst, der Punkte enthält, die die betreffende Bank innerhalb einer bestimmten Frist korrigieren muss. Diese Kerntätigkeit wird aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess (bzw. SREP) genannt.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ): Eine Bank für die Zentralbanken. Die BIZ fördert die Zusammenarbeit der [Zentralbanken](#), um die globale Währungs- und Finanzstabilität zu gewährleisten. Sie setzt weltweit Standards für mikro- und makroprudenzielle Stresstests.

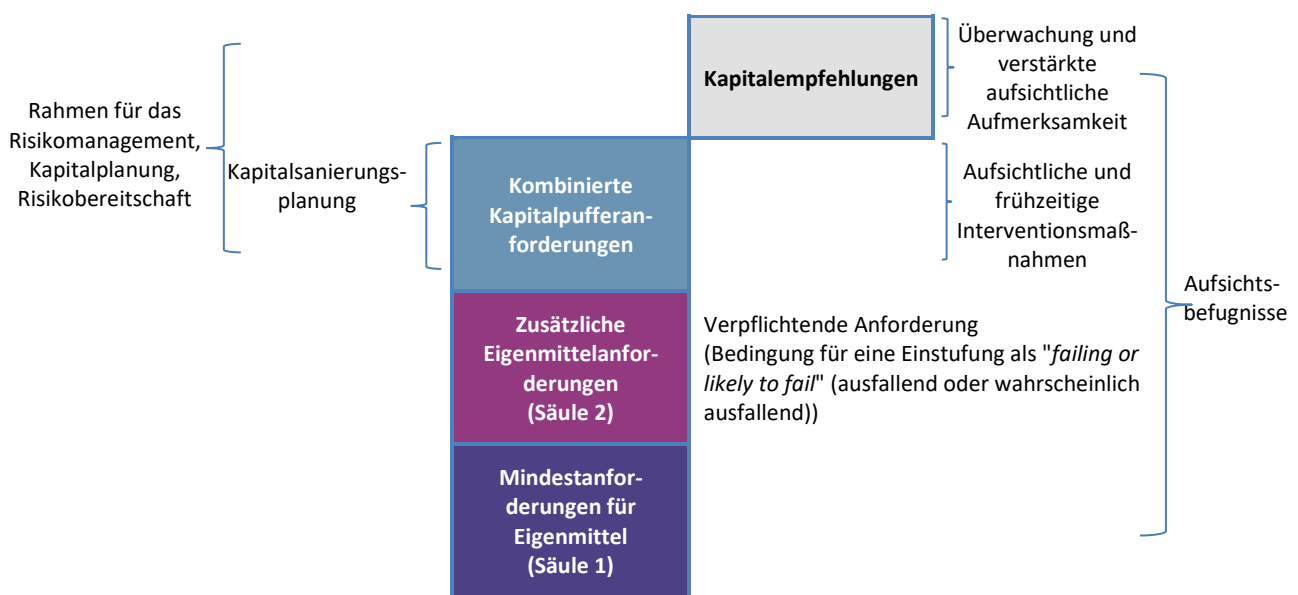
Bank of England (BoE): Die Bank of England ist die Zentralbank des Vereinigten Königreichs. Ihre Aufgabe ist es, die Währungs- und Finanzstabilität sicherzustellen. Ihr Mandat umfasst die Aufsicht von Finanzinstituten und die Durchführung von Stresstests auf nationaler Ebene.

Basisszenario und adverses Szenario: Im EBA-Stresstest wird analysiert, wie sich die Eigenkapitalpositionen der Banken sowohl im Rahmen eines Basisszenarios als auch im Falle eines adversen Szenarios für eine vorab festgelegte Reihe von Parametern entwickeln. Das Basisszenario spiegelt die bestmögliche Schätzung der künftigen makroökonomischen Bedingungen wider, während beim adversen Szenario eine negative Schätzung der makroökonomischen Bedingungen mit dem Ziel dargestellt wird, die finanzielle Leistungsfähigkeit einem Stresstest auszusetzen.

Bottom-up-Stresstest: Dieser Stresstest wird von den Banken nach ihren eigenen, intern entwickelten Modellen durchgeführt und basiert auf eigenen Daten des Instituts. Er bezieht sich auf bestimmte Portfolios oder das Institut als Ganzes und liefert detaillierte Ergebnisse zu den möglichen Auswirkungen bestimmter Ereignisse, die mit den Verlustquoten des Instituts zusammenhängen.

Direktorium der Federal Reserve (*Federal Reserve Board*): Die Federal Reserve ist die Zentralbank der Vereinigten Staaten. Zu ihren Aufgaben zählen die Gestaltung der Geldpolitik und die Sicherstellung der Stabilität des US-Finanzsystems. Sie ist zuständig für die Durchführung von aufsichtlichen Stresstests nach dem "*Dodd-Frank Act*" von 2010 und verfolgt das Ziel, die Stabilität des Finanzsystems zu fördern.

Eigenkapitalanforderung: Höhe des Eigenkapitals, das ein Institut halten muss, im Verhältnis zur Höhe der risikogewichteten Aktiva (d. h. ausgedrückt in Prozent), um unerwartete Verluste abdecken zu können. Die aufsichtlichen Mindestkapitalanforderungen setzen sich aus den Anforderungen zum harten Kernkapital (CET 1) der Säule 1 (4,5 % für alle Banken), einem institutsspezifischen Kapitalzuschlag aus Säule 2 (von der Aufsichtsbehörde festzusetzen) und Kapitalpuffern (abhängig von Land und Institution) zusammen und wurden im Gefolge der Finanzkrise zur Steigerung der Widerstandsfähigkeit von Banken eingeführt. Die unterschiedlichen Anforderungen und ihre Bedeutung für Banken und Aufsichtsbehörden stellen sich wie folgt dar:



Quelle: EBA.

Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA): Die EBA ist eine europäische Aufsichtsbehörde, die eine wirksame und einheitliche aufsichtsrechtliche Regulierung und Beaufsichtigung des gesamten europäischen Bankensektors gewährleisten soll. Zu ihren Aufgaben zählen die Veranlassung der Durchführung und die Koordinierung von Stresstests für den EU-Finanzsektor. Außerdem setzt sie maßgebliche Standards.

Europäische Zentralbank (EZB): Die EZB ist die Zentralbank von 19 EU-Ländern, die den Euro als Währung angenommen haben. Zu ihren Aufgaben zählen die Gestaltung der Geldpolitik und – in Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden – die Sicherstellung einer wirksamen und einheitlichen Funktionsweise der europäischen Bankenaufsicht im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB): Der ESRB ist ein EU-Gremium, das für die makroprudenzielle Beaufsichtigung des EU-Finanzsystems sowie für die Prävention und Begrenzung von Systemrisiken zuständig

ist. Der ESRB hat somit ein breites Aufgabenfeld, das sich auf Banken, Versicherer, Vermögensverwalter, Schattenbanken, Finanzmarktinfrastrukturen sowie andere Finanzinstitute und -märkte erstreckt.

Europäisches Finanzaufsichtssystem (*European System of Financial Supervision, ESFS*): Das ESFS ist der Rahmen für die Finanzaufsicht der [Europäischen Union](#), das seit 2011 die ihm übertragenen Aufgaben erfüllt. Das System setzt sich aus den Europäischen Aufsichtsbehörden (Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA)), dem [Europäischen Ausschuss für Systemrisiken](#), dem Gemeinsamen Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden und den nationalen Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zusammen.

Hartes Kernkapital (*Common Equity Tier 1, CET 1*): Hartes Kernkapital ist die solideste Form von aufsichtsrechtlichem Eigenkapital. Es stellt das Kernkapital einer Bank dar und umfasst das Stammkapital, das Agio aus der Emission von Stammaktien und die einbehaltenen Gewinne.

Makroprudenzielle Behörde: Die Aufgabe einer makroprudenziellen Behörde besteht darin, das Risiko und die makroökonomischen Kosten finanzieller Instabilität zu verringern. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) ist für die Finanzaufsicht auf Makroebene in der EU zuständig. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten können Zentralbanken, Bankenaufsichtsbehörden und eigens für diese Aufgabe eingerichtete Gremien und Ausschüsse die Rolle von makroprudenziellen Behörden übernehmen.

Notleidende Kredite: Ein Bankkredit gilt als notleidend, wenn ein Kreditnehmer mit den vereinbarten Teil- oder Zinszahlungen mehr als 90 Tage in Verzug ist oder deren vollständige Rückzahlung unwahrscheinlich ist. Notleidende Kredite erfordern Wertberichtigungen. Dies schmälert die Gewinne der Banken und führt oftmals zu Verlusten und damit zu einer Verringerung ihres Kapitals.

Peak-to-Trough-Rückgang (*Rückgang vom Höchst- bis zum Tiefstwert*): Hiermit wird der Verlauf einer Variablen von ihrem Spitzenwert (*peak*) zu ihrem Tiefpunkt (*trough*) über einen bestimmten Zeitraum gemessen. Während eines Konjunkturabschwungs sinkt das BIP in der Regel, und der Peak-to-Trough-Rückgang ist ein Maß dafür, wie stark das BIP gesunken ist.

Risikogewichtete Aktiva: Zur Berechnung des Eigenkapitals, das ein Institut halten muss, müssen alle Aktiva eines Instituts nach ihrem Risiko gewichtet werden. Sichere

Aktiva (z. B. Bargeld) werden dabei außer Acht gelassen; sonstige Aktiva (z. B. anderen Instituten gewährte Kredite) werden als risikobehafteter eingestuft und erhalten eine höhere Gewichtung. Je risikobehafteter die Aktiva eines Instituts sind, desto mehr Eigenkapital muss es halten. Somit werden die Aktiva und außerbilanziellen Posten einer Bank nach einem Risiko gewichtet, das mithilfe des regulatorischen Rahmens oder interner Modelle unter bestimmten Bedingungen zugeordnet werden kann.

Risikogewichtete Forderungsbeträge: Dies ist der Wert der erforderlichen Eigenmittelunterlegung einer [Risikoposition für das Kreditrisiko](#) nach Anwendung eines [Risikogewichts](#). Risikogewichtete Forderungsbeträge bilden den Nenner bei der Berechnung einer Eigenkapitalquote.

Top-down-Stresstest: Ein Top-down-Stresstest beruht auf allgemeinen oder systemischen Annahmen oder Szenarien, welche die zuständigen Behörden oder die makroprudenziellen Behörden entwickelt haben und die für alle relevanten Institute gelten. Er basiert hauptsächlich auf aggregierten Institutsdaten und weniger detaillierten Informationen. Dabei werden Institute in geringerem Maße direkt einbezogen als bei einem Bottom-up-Stresstest.

Verschuldungsquote: Das Arbeiten mit einer geringen Eigenkapitalquote ist fester Bestandteil der Bankentätigkeit. Sobald die Aktiva neben Eigen- auch mit Fremdmitteln finanziert werden, tritt eine Hebelwirkung ein. Die Finanzkrise hat verdeutlicht, dass Kreditinstitute und Wertpapierfirmen einen hohen Verschuldungsgrad aufwiesen, d. h., sie sind bei einer immer geringeren Eigenkapitalbasis immer mehr bilanzielle und außerbilanzielle Positionen eingegangen. Die Verschuldungsquote ist definiert als Quotient aus hartem Kernkapital und einer Gesamtkennziffer der nicht risikogewichteten bilanziellen und außerbilanziellen Positionen.

Zuständige Behörde: Banken unterliegen der Aufsicht einer bestimmten zuständigen Behörde. Im Euro-Währungsgebiet ist die Europäische Zentralbank (EZB) die zuständige Behörde für die direkte Beaufsichtigung großer und bedeutender Banken, während die übrigen Banken von den nationalen zuständigen Behörden beaufsichtigt werden. Bei Ländern außerhalb des Euro-Währungsgebiets unterliegen alle Banken – auch große und bedeutende Banken – der Aufsicht der zuständigen Behörde.

Zusammenfassung

I Mit dem EU-weiten Bankenstresstest sollen die Auswirkungen, die ein gemeinsamer Schock auf die Finanzlage großer europäischer Banken haben könnte, eingeschätzt werden. Gemäß der Verordnung von 2010 zur Errichtung einer Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) ist es Aufgabe der EBA, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) die Durchführung von unionsweiten Bankenstresstests zu veranlassen und diese zu koordinieren.

II Seit 2011 werden alle Stresstests nach dem Bottom-up-Ansatz durchgeführt. Dabei lieferten die Banken die Ergebnisse des Schockszenarios auf der Grundlage der von der EBA genehmigten Methodik. Die Überprüfung der Qualität der Ergebnisse wurde überwiegend den jeweiligen zuständigen Behörden (nationale Behörden oder Europäische Zentralbank (EZB)) übertragen. In anderen Rechtsordnungen mit großen Finanzsystemen, wie den Vereinigten Staaten, stützen sich die Aufsichtsbehörden auf einen Top-down-Ansatz, wodurch sie ein viel größeres Maß an Kontrolle über die von den Banken erzielten Ergebnisse erhalten.

III Um sicherzustellen, dass die Methoden und Praktiken der Banken und die Ergebnisse der von ihnen erstellten Projektionen vergleichbar und zuverlässig sind, wird in der Verordnung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die EBA befugt ist, Informationen direkt von den Banken anzufordern und die zuständigen Behörden aufzufordern, besondere Prüfungen und Kontrollen vor Ort durchzuführen, an denen die EBA dann teilnimmt.

IV Für die Zwecke dieses Berichts legte der Hof den Fokus auf den EU-weiten Bankenstresstest, der von der EBA im Jahr 2018 durchgeführt wurde. Untersucht wurde insbesondere, ob der Stresstest zweckdienlich war, ob die EBA ausreichende Sicherheit hinsichtlich der Stichhaltigkeit der von den einzelnen Banken berechneten Zahlen erlangte und ob die Veröffentlichung der Ergebnisse es den Interessenträgern ermöglichte, festzustellen, ob das System widerstandsfähig ist.

V Dabei wurden einschlägige Unterlagen geprüft und Gespräche mit Bediensteten der EBA, des ESRB und der Europäischen Zentralbank geführt. Der Hof führte darüber hinaus Umfragen unter Banken und zuständigen Behörden durch und besuchte zwei nationale zuständige Behörden.

VI Die EBA koordinierte den Stresstest, in den zahlreiche Interessenträger eingebunden waren und der engen Fristen unterlag, mit einer sehr dünnen Personaldecke und erheblichen Anstrengungen.

VII Der Hof stellte fest, dass in Anbetracht dessen, dass zentrale Entscheidungen bei der EBA von Vertretern der nationalen Aufsichtsbehörden getroffen werden, bei der Konzeption und Durchführung von Bankenstresstests eine unionsweite Perspektive nur unzureichend zum Tragen kam. Die Auswirkungen machen sich in mehreren Phasen des Stresstests bemerkbar.

VIII So hat die EBA zu Beginn des Verfahrens weder die Risiken noch den Schweregrad, den sie für das Stresstestverfahren für maßgeblich hielt, präzisiert. Der ESRB, der das Stressszenario entwickelt hat, erhielt wiederum einen wesentlichen Input von der EZB, den nationalen Zentralbanken und Behörden. Im Ergebnis stellte der Hof fest, dass die EBA keine ausreichende Kontrolle über wesentliche Phasen des Verfahrens hatte und somit

- wichtige Systemrisiken einem geringen oder gar keinem Stress ausgesetzt waren;
- der Schock nicht durch Ereignisse innerhalb des EU-Finanzsystems ausgelöst wurde, sondern durch einen Konjunkturabschwung;
- die Intensität der wirtschaftlichen Schocks von Land zu Land sehr unterschiedlich ausfiel, wobei der Schock oft weniger schwerwiegend war, wenn die Wirtschaft schwächer und das Finanzsystem anfälliger waren. Ein Mindestschweregrad für die Erzeugung von Stress wurde nicht sichergestellt.

IX Obwohl gemäß der Verordnung damit beauftragt, die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit von Methoden, Praktiken und Ergebnissen sicherzustellen, übte die EBA des Weiteren keine Befugnisse aus, die über die Veranlassung und die Bereitstellung von Methoden zur Durchführung von Stresstests sowie die weitgehende Koordinierung der Stresstesttätigkeiten hinausgehen. Sie beschloss, sich voll und ganz auf die zuständigen Behörden zu verlassen, was die Überprüfung der Anwendung der Methodik durch die Banken und die Einschätzung der Stressauswirkungen betrifft. Die EBA hat die von den zuständigen Behörden vorgenommene Qualitätskontrolle nicht hinterfragt, indem sie die ihr von der Verordnung übertragenen Befugnisse nutzte. In der Tat verfügt die EBA derzeit nicht über die Ressourcen, die für eine umfassende Aufsicht erforderlich wären. Daher hat sie weder besondere Prüfungen angefordert noch an Kontrollen vor Ort teilgenommen; ferner wurden – mit Ausnahme der Festlegung der Methodik – kaum andere Aktivitäten durchgeführt, um die

Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Das Handbuch der EBA, in dem die von den zuständigen Behörden durchzuführende Qualitätssicherung beschrieben wird, war nicht verbindlich, sodass die zuständigen Behörden über einen großen Ermessensspielraum verfügten.

X Festzuhalten ist ferner, dass die Veröffentlichungen der EBA einen noch nie da gewesenen Grad an Transparenz aufwiesen, da Bankdaten in großem Umfang zugänglich gemacht wurden. Hingegen fehlten in den Berichten der EBA die kritischsten Informationen, namentlich die Eigenkapitalanforderungen für jede Bank und Angaben dazu, wie viele Banken diese unter Stress nicht eingehalten hätten. Obgleich darüber hinaus die Intensität des Stresses bzw. der Schocks von Land zu Land stark variierte, wurde im EBA-Bericht nicht klargestellt, dass geringe Auswirkungen (geringfügige Kapitalverluste), die sich aus dem Stress für die Banken in bestimmten Ländern ergeben haben, nicht unbedingt auf die gesunde Situation einer Bank, sondern vielmehr auf ein niedriges Stressniveau zurückzuführen sind.

XI Angesichts dieser Situation und um das mit einem Stresstest verfolgte Ziel der Aufdeckung (des Aufbaus) von Systemschwachstellen zu erreichen, unterbreitet der Hof die folgenden Empfehlungen, um zu gewährleisten, dass der Stresstest zu aussagekräftigeren Ergebnissen führt:

- a) Die EBA sollte ihre rechtlichen Befugnisse nutzen, um ihre Kontrolle über das Stresstestverfahren zu verstärken.
- b) Die EBA sollte einen Top-down-Ansatz für Bankenstresstests ausarbeiten, um den derzeitigen Bottom-up-Ansatz zu ergänzen.
- c) Die Auswahl der Banken für den Stresstest sollte nicht nur nach der Größe, sondern auch nach Risiko und systemischer Relevanz erfolgen sowie eine angemessene geografische Abdeckung sicherstellen.
- d) Die EBA sollte dafür Sorge tragen, dass die Bankenstresstests ihren Zweck, die Widerstandsfähigkeit gegenüber widrigen Marktentwicklungen beurteilen zu können, erfüllen. Insbesondere sollte sie die Stressszenarien von Test zu Test variieren, den innerhalb des EU-Finanzsystems entstehenden Risiken gebührend Rechnung tragen und ein Mindestmaß an Stress gewährleisten.
- e) Die EBA sollte die institutsspezifischen Mindestkapitalanforderungen der Banken veröffentlichen und die Ergebnisse so darstellen, dass die Nutzer sie in Relation zueinander setzen können.

- f) Die EBA sollte die zusätzlichen Ressourcen beantragen, die erforderlich sind, um ihre in der Verordnung festgelegten Aufgaben vollumfänglich wahrnehmen zu können.
- g) Die Europäische Kommission sollte bei der nächsten Überprüfung der EBA-Verordnung die Angemessenheit der Governance-Struktur der EBA prüfen.

Einleitung

Bankenstresstests

01 Stresstests dienen der Beurteilung der Finanzlage einer Bank, wenn diese erheblichem Druck ausgesetzt wird. Die grundlegende Idee eines Stresstests besteht darin, vorherzusehen, wie sich einer oder mehrere große negative Schocks auf die wichtigsten Parameter für die Tragfähigkeit einer Bank auswirken würden. Diese Schocks könnten ausgelöst werden durch (i) marktweite Ereignisse wie eine schwere Rezession, einen Börsencrash oder einen Vertrauensverlust gegenüber Banken, (ii) Ereignisse "idiosynkratischer" Natur, d. h. ein Schock, der nur eine Bank betrifft und nicht unbedingt mit der allgemeinen wirtschaftlichen Lage zusammenhängt, oder (iii) eine Kombination aus beiden.

02 Ursprünglich waren Stresstestverfahren ein Instrument, das von Banken selbst im Rahmen ihres internen Risikomanagements und später auch von den Aufsichtsbehörden der Banken eingesetzt wurde. Im Allgemeinen waren diese Stresstestverfahren mikroprudenzieller Natur, da das Augenmerk auf der Widerstandsfähigkeit einzelner Institute lag, die Szenarien keine systemweiten Ausstrahlungseffekte unterstellten und das Verfahren primär auf den Anleger- und Einlegerschutz ausgerichtet war.

03 Die Finanzkrise machte die Schwachstellen der mikroprudenziellen Stresstestverfahren deutlich. Nach dem De-Larosièrè-Bericht von 2009 wurden Stresstests allzu oft auf der Grundlage eher günstiger oder gar falscher Annahmen durchgeführt¹. Im Gefolge der Finanzkrise erkannten die politischen Entscheidungsträger die Notwendigkeit, sich auch auf systemische Schocks zu konzentrieren, die das gesamte Finanzsystem gleichzeitig beeinträchtigen. Dazu gehören die Simulation von wirtschaftlichen und finanziellen Schocks, die Betrachtung der Ausstrahlungseffekte und die Auswirkungen von Schocks auf das Finanzsystem als Ganzes.

¹ "Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU" (De-Larosièrè-Bericht), 2009, Ziffer 14.

Die Aufgaben der EBA und anderer beteiligter Akteure

04 Die im Jahr 2010 ins Leben gerufene EBA wurde in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB)² beauftragt, unionsweite Stresstests zu veranlassen und zu koordinieren. In der Verordnung zur Errichtung der EBA ist auch vorgesehen, dass die EBA "die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Methoden, Praktiken und Ergebnisse"³ sicherstellen soll.

05 Durch diese Stresstests soll ein großer Teil der europäischen Banken einem gemeinsamen, anhaltenden Schock ausgesetzt werden, um die Widerstandsfähigkeit des EU-Finanzsystems als Ganzes zu bewerten. Dazu werden ein Basisszenario (beste Schätzung der künftigen makroökonomischen Bedingungen) und ein adverses Szenario (deutlich negativere Schätzung) entwickelt.

06 Die EBA veranlasste und koordinierte in den Jahren 2011, 2014, 2016 und 2018 EU-weite Stresstests für Banken. Im Allgemeinen kann ein Stresstestverfahren nach dem Top-down- oder dem Bottom-up-Ansatz durchgeführt werden. Bei einem Top-down-Ansatz entwickelt die Aufsichtsbehörde das Stressszenario und berechnet die Auswirkungen auf Banken, wie dies beispielsweise im Vereinigten Königreich, den USA und Japan der Fall ist. Zu Beginn der Stresstestverfahren entschied sich die EBA für einen Bottom-up-Ansatz, bei dem die Aufsichtsbehörde das Szenario entwickelt, aber die Banken Schätzungen zu den Auswirkungen von Schocks auf ihre wichtigsten Finanzparameter abgeben. Die Option eines Top-down-Ansatzes wurde von der EBA mehrfach erörtert, zuletzt im Dezember 2016. Sie wurde jedoch von der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder des Rates der Aufseher der EBA abgelehnt.

07 Die Aufgaben der verschiedenen Interessenträger (siehe [Anhang I](#)) können wie folgt beschrieben werden, wobei der Kontext des Stresstests von 2018 herangezogen wird:

² Der Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) wurde als unabhängiges Gremium durch die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union geschaffen und dient der Prävention und Minderung von Systemrisiken (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 1).

³ Artikel 32 Absatz 3a der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) (auch "EBA-Verordnung" genannt), (ABl. L 331 vom 15.10.2010, S. 12).

- Die EBA hat die Methodik und – als allgemeine, unverbindliche Anleitung – ein Handbuch zur Qualitätssicherung erstellt, die Ergebnisse von den Banken eingeholt, nachdem diese einem Qualitätssicherungsprozess durch die maßgeblichen Aufsichtsbehörden (die zuständigen Behörden) unterzogen worden waren, numerische und Plausibilitätsprüfungen durchgeführt und die Ergebnisse veröffentlicht.
- Der Verwaltungsrat des ESRB⁴ hat das adverse Szenario genehmigt. Im Vorfeld wurde das Stressszenario von der Arbeitsgruppe zu Stresstestverfahren bzw. dem Beratenden Fachausschuss des ESRB entwickelt und erörtert⁵. Die Arbeitsgruppe stützte sich in hohem Maße auf die Ressourcen der EZB (siehe [Anhang I](#)).
- Die EZB und die nationalen Zentralbanken stellten die makroökonomischen Prognosen zur Verfügung, die als Basisszenario dienten.
- Die zuständigen Behörden (die EZB für die Banken des Euro-Währungsgebiets und nationale Behörden für Banken außerhalb des Euro-Währungsgebiets) waren für die Qualitätssicherung der Bankenprojektionen über die Auswirkungen des Stresses verantwortlich. In Anbetracht ihrer begrenzten Ressourcen und komplexen Governance-Struktur konnte die EBA die ihr durch die Verordnung zu ihrer Errichtung übertragenen Befugnisse nicht aktiv anwenden⁶.

08 Die Governance-Struktur der EBA basiert auf einer erheblichen Beteiligung vonseiten der nationalen Behörden. Der Rat der Aufseher setzt sich aus Vertretern der

⁴ Mitglieder des ESRB sind unter anderem die Europäische Kommission, die EZB, die EBA, die EIOPA, die ESMA und nationale makroprudenzielle Behörden (Zentralbanken und zuständige Aufsichtsbehörden).

⁵ Die Arbeitsgruppe zu Stresstestverfahren des ESRB wurde unter der Ägide des Beratenden Fachausschusses des ESRB errichtet und besteht aus Bediensteten des Sekretariats und Mitgliedern des ESRB, einschließlich der EBA.

⁶ Siehe Artikel 32 Absatz 3a der Verordnung Nr. 1093/2010: "Zur Durchführung der unionsweiten Bewertungen der Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten gemäß diesem Artikel kann die Behörde gemäß Artikel 35 und nach Maßgabe der dort festgelegten Bedingungen Informationen direkt von diesen Finanzinstituten verlangen. Die Behörde kann die zuständigen Behörden ebenfalls auffordern, besondere Prüfungen durchzuführen. Sie kann die zuständigen Behörden auffordern, Kontrollen vor Ort durchzuführen, die auch die Teilnahme der Behörde gemäß Artikel 21 und nach Maßgabe der dort festgelegten Bedingungen umfassen können, um die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Methoden, Praktiken und Ergebnisse sicherzustellen."

nationalen Aufsichtsbehörden zusammen. Der derzeitige Rechtsrahmen sieht vor, dass die Vertreter außerdem einen Kandidaten als Vorsitzenden auswählen. Allerdings kann das Parlament Einwände gegen diese Auswahl geltend machen. Obwohl in der Verordnung festgelegt ist, dass die Mitglieder des Rates der Aufseher "unabhängig und objektiv im alleinigen Interesse der Union als Ganzes"⁷ handeln, muss ihre Ernennung nicht von EU-Einrichtungen bestätigt werden. Sie verbleiben Bedienstete der zuständigen Behörden und können jederzeit ersetzt werden.

09 Dies kann zu Spannungen führen, da die Mitglieder des Rates der Aufseher rein nationale Interessen verfolgen können, ohne das allgemeine Interesse der EU hinreichend zu berücksichtigen. Bereits 2014 räumte die Kommission⁸ ein, dass diese Spannungen dazu führen, dass bisweilen keine Entscheidungen getroffen werden, insbesondere im Bereich der Angleichung der Regulierung und Aufsicht, oder dass Entscheidungen gefördert werden, die eher auf nationale als auf allgemeine Interessen der EU ausgerichtet sind. Daher legte sie 2017 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnungen über die Europäischen Aufsichtsbehörden (einschließlich der EBA)⁹ vor, in der unter anderem Fragen der Finanzierung und der Governance aufgeworfen werden. Insbesondere besteht eines der Ziele darin, die Beschlussfassung stärker als bisher auf die EU auszurichten. Die Kommission schlug insbesondere vor, dass die EBA über ein Direktorium mit Vollzeitmitgliedern – aufgrund einer von der Kommission erstellten Auswahlliste – verfügen sollte; die Mitglieder würden vom Rat ernannt und hätten kein Stimmrecht im Direktorium. Die beiden Legislativorgane haben zu diesem Vorschlag jedoch keine Einigung erzielt. Nichtsdestotrotz wird durch die politische Einigung vom 21. März 2019, mit der beabsichtigt wurde, die Governance der Europäischen Aufsichtsbehörden durch andere Mittel zu verbessern, die Position des Vorsitzenden gestärkt.

⁷ Artikel 42 der EBA-Verordnung.

⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS), COM(2014) 509 final vom 8.8.2014.

⁹ COM(2017) 536 final vom 20.9.2017, geändert durch COM(2018) 646 final vom 12.9.2018.

Prüfungsansatz

10 In Anbetracht der Tatsache, dass es in manchen Fällen Kritik an den bisherigen Bankenstresstests der EBA gab, beschloss der Hof, eine Prüfung des Stresstests von 2018 durchzuführen, wobei auch Aspekte des Stresstests von 2016 berücksichtigt wurden. Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Frage, ob Verwaltung und Durchführung der Stresstests der EBA geeignet waren, eine klare Antwort darauf zu geben, ob das EU-Finanzsystem widerstandsfähig ist. Hierfür wurden folgende Fragen gestellt:

- a) War der Stresstest zweckdienlich?
- b) Hatte die EBA die Sicherheit, dass die Berechnungen der Banken korrekt waren?
- c) Hat die Veröffentlichung der Ergebnisse es den Interessenträgern ermöglicht, die Widerstandsfähigkeit des Systems zu bewerten?

11 Die Prüfungskriterien wurden aus den einschlägigen Rechtsinstrumenten, den von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und der EBA selbst festgelegten internationalen Standards sowie den bewährten Verfahren anderer Behörden, die Stresstests durchführen, wie der Bank of England (BoE) und der US-Notenbank, abgeleitet. Weitere Einzelheiten zu den Kriterien finden sich in den verschiedenen Abschnitten dieses Berichts.

12 Die Prüfungsnachweise wurden auf folgender Grundlage erlangt:

- a) Durchsicht einschlägiger Unterlagen der EBA, des ESRB und der EZB;
- b) Online-Umfrage unter Bediensteten der zuständigen Behörden und der beaufsichtigten Banken;
- c) Besuche bei den zuständigen Behörden;
- d) Gespräche mit Bediensteten der EBA, des ESRB und der EZB.

13 Die Prüfung soll einen Beitrag zur Diskussion über Nutzen und Kosten von Stresstests sowie über die Vor- und Nachteile verschiedener methodischer Ansätze leisten.

Bemerkungen

Der EBA-Stresstest wies Mängel bei der Bewertung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Systemrisiken auf

14 Das Verfahren unionsweiter Stresstests dient dazu, die Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten der EU gegenüber widrigen Marktentwicklungen zu bewerten und den potenziellen Anstieg des Systemrisikos in Stresssituationen zu beurteilen¹⁰. Widrige Marktentwicklungen werden in der EBA-Verordnung definiert als Trends, potenzielle Risiken und Schwachstellen bei der Aufsicht auf Mikroebene¹¹.

15 Durch Stresstests sollen die Finanzinstitute ermittelt werden, die selbst ein Systemrisiko darstellen können, insbesondere in Zeiten von Stress, und sichergestellt werden, dass auf diese Risiken reagiert wird¹². Es obliegt dem Rat der Aufseher der EBA zu entscheiden, welche Banken sich dem Stresstest unterziehen sollen. Maßgebliche Standards für Stresstests werden vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS)¹³ und von der EBA selbst¹⁴ erstellt, deren Grundtenor ist, dass Stresstests klar formulierte und formal festgelegte Ziele haben sollten und die Entwicklung der Szenarien darauf abgestimmt sein sollte. Ein Stresstest sollte schwerwiegend genug, aber auch plausibel sein.

16 Deshalb untersuchte der Hof, ob

- a) die Stichprobe der teilnehmenden Banken für die Zwecke des Stresstests angemessen war;
- b) die ermittelten Risiken für die Zwecke des Stresstests angemessen waren;

¹⁰ Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b der EBA-Verordnung.

¹¹ Erwägungsgrund 43 der EBA-Verordnung und Ziffer 4 des De-Larosière-Berichts.

¹² Artikel 22 Absatz 2 und Artikel 23 der EBA-Verordnung.

¹³ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, "Stress testing principles", zuletzt aktualisiert im Oktober 2018.

¹⁴ EBA/GL/2018/03 vom 19. Juli 2018: Überarbeitete Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP) sowie für die aufsichtlichen Stresstests.

- c) der auferlegte Stress schwerwiegend genug war, um die Widerstandsfähigkeit zu beurteilen.

Bestimmte risikobehaftete Banken wurden vom Stresstest ausgeschlossen

17 Die EBA verfolgte das Ziel, die Aktiva des Bankensektors der EU möglichst breit abzudecken und auch die größten Banken zu erfassen. In ihrer Stichprobe berücksichtigte sie daher nur Banken mit konsolidierten Aktiva in Höhe von mindestens 30 Milliarden Euro.

18 Die Anzahl der teilnehmenden Banken ist seit der ersten Runde von Stresstests gesunken. Im Jahr 2011 nahmen 90 Banken in 21 Ländern teil, während es im Jahr 2018 nur 48 Banken in 15 Ländern waren: neun Länder, in denen die EZB die zuständige Aufsichtsbehörde¹⁵ ist, und sechs Länder, in denen die EZB nicht die zuständige Aufsichtsbehörde¹⁶ ist.

19 Nicht alle Banken, die den Schwellenwert von 30 Milliarden Euro überschritten haben, wurden in die endgültige Stichprobe einbezogen: Die größten Banken wurden einbezogen, bis die Stichprobe rund 70 % der Banken des Euro-Währungsgebiets in Bezug auf die gesamten konsolidierten Aktiva sowie rund 70 % der Banken außerhalb des Euro-Währungsgebiets umfasste. Dies bedeutete, dass der tatsächliche Schwellenwert für Banken im Euro-Währungsgebiet bei 100 Milliarden Euro lag, was zum Ausschluss einiger Länder mit schwächeren Bankensystemen führte.

20 Der Hof stellte auch fest, dass der Rat der Aufseher letztendlich sieben Banken mit Aktiva von mehr als 30 Milliarden Euro ausgeschlossen hat, da sie sich entweder in einer Phase der Umstrukturierung¹⁷ oder Fusion mit einer anderen Bank befanden oder ihre konsolidierten Aktiva zum Zeitpunkt der Annahme der Stichprobe unter die Mindestgrenze gesunken waren. Banken, die sich in der Umstrukturierung befinden und staatliche Beihilfen erhalten haben, gehören aber zu den Banken, die am

¹⁵ Österreich, Belgien, Deutschland, Spanien, Finnland, Frankreich, Irland, Italien und die Niederlande.

¹⁶ Dänemark, Ungarn, Norwegen, Polen, Schweden und das Vereinigte Königreich.

¹⁷ In den Jahren 2011 und 2014 umfasste die Stichprobe der Stresstests Banken, die sich in der Umstrukturierung befanden.

stärksten gefährdet sind. Schlussendlich waren unter den ausgeschlossenen Banken solche, bei denen sich in der Folge Kapitallücken auftraten.

21 Hinweise darauf, dass der Rat der Aufseher der EBA die Vor- und Nachteile der Anwendung zusätzlicher risikobasierter Kriterien bei der Auswahl von Banken erörtert hatte, ließen sich nicht ermitteln. Die Entscheidung der EBA, die Größe als einziges Kriterium zu verwenden, hatte Nachteile wie zum Beispiel:

- Keine der Banken mit einem hohen Anteil an notleidenden Krediten mit Sitz in fünf Ländern wurde einbezogen, ebenso wenig wie Banken mit einem hohen Risiko für inländische Staatsschulden und anderer öffentlicher Verschuldung¹⁸.
- Informationen über Banken, deren bilanzieller Buchwert des Eigenkapitals deutlich unter dem Marktpreis liegt, wurden auch nicht in den Auswahlprozess einbezogen.

Bedeutung einiger relevanter Systemrisiken, die im adversen Szenario nicht angemessen berücksichtigt wurden

22 Gemäß der EBA-Verordnung ist die EBA verpflichtet, unionsweite Stresstests in Zusammenarbeit mit dem ESRB zu initiieren und zu koordinieren. Es gibt jedoch keine formalen Regelungen für die jeweiligen Aufgaben der Parteien. Im Laufe der Jahre wurde eine Praxis entwickelt, wonach die EBA den ESRB auffordert, das adverse Szenario mithilfe verschiedener Ausschüsse, in denen EBA-Vertreter repräsentiert sind, zu entwickeln (siehe [Abbildung 1](#) von [Anhang I](#)).

23 Das Stressszenario von 2018 wurde von der Arbeitsgruppe zu Stresstestverfahren des ESRB entwickelt, die sich aus Bediensteten des Sekretariats des ESRB und Mitgliedern des ESRB¹⁹ zusammensetzte und Input von der EZB erhielt. Den Vorsitz in der Arbeitsgruppe führte ein Vertreter der EZB (der stellvertretende Generaldirektor der Generaldirektion Makroprudenzielle Politik und Finanzstabilität), der sich in

¹⁸ Laut Risikosteuerpult der EBA von Dezember 2017, in dem die Finanzsysteme der Länder nach ihrem Bestand an notleidenden Krediten eingestuft sind, wiesen fünf Länder (GR, CY, PT, BG und SI) einen Anteil notleidender Kredite von rund 10 % auf. Keines dieser fünf Länder waren in die Stichprobe für den Stresstest einbezogen worden.

¹⁹ Mitglieder des ESRB sind unter anderem die Europäische Kommission, die EZB, die EBA und nationale makroprudenzielle Behörden (Zentralbanken und zuständige Aufsichtsbehörden).

hohem Maße auf die Ressourcen (Personal, Modelle und Daten) der EZB stützte. Die Arbeitsgruppe nutzte diese Ressourcen der EZB²⁰ intensiv für die Kalibrierung der Modelle, mit denen die Variablen entwickelt wurden, die die Banken für ihre Berechnungen verwenden mussten.

24 Da das Ziel des Stresstests darin besteht, zu bewerten, wie sich ein Systemrisiko in einer Stresssituation erhöhen würde (siehe Ziffer **14**); sollten bei der Entwicklung eines Stresstest-Szenarios zunächst die wichtigsten Risiken sowohl in Bezug auf ihren systemischen Charakter als auch ihre Relevanz ermittelt werden. Ein sinnvolles Stressniveau sollte dann auf die wichtigsten Risikotreiber angewendet werden.

25 Deshalb prüfte der Hof, ob

- a) die größten Systemrisiken ermittelt worden waren;
- b) diese Risiken die Treiber für den angewandten Stress darstellten.

Nicht alle Systemrisiken wurden berücksichtigt

26 Der Rat der Aufseher der EBA hat dem ESRB zu Beginn des Verfahrens seine Ansichten zu den Risiken, die hervorgehoben werden sollten (d. h. als Auslöser dienen sollten), nicht formell mitgeteilt, seien es Risiken, die vom EU-Finanzsektor ausgehen, länderspezifische Risiken oder Risiken, die von einzelnen Banken oder Bankengruppen ausgehen und das Finanzsystem insgesamt ernsthaft beeinträchtigen könnten. Auch wenn sich die Mitgliedschaft in den Ausschüssen, die das adverse Szenario entwickeln, zum Teil überschneiden, wurden die Risiken erst gegen Ende des Verfahrens (Dezember 2017) vom Rat der Aufseher der EBA genehmigt.

27 Die Risikoermittlung war daher hauptsächlich in das Ermessen des ESRB gestellt nach Diskussion in den beteiligten Ausschüssen, einschließlich seiner Arbeitsgruppe zu Stresstestverfahren. Das Mandat für diese Arbeitsgruppe sah explizit vor, dass die Arbeitsgruppe darüber beraten sollte, wie Systemrisiken – auch solche, die bestimmte Sektoren oder einige Länder betreffen – erfasst werden können, und dass der gewählte Ansatz darauf abzielen sollte, den Banken ein ausreichendes Maß an Stress aufzuerlegen.

²⁰ Bedienstete der Direktionen Makroprudenzielle Politik und Finanzstabilität, Internationale und europäische Beziehungen und Volkswirtschaft.

28 Der ESRB nimmt regelmäßig Risikobewertungen vor, auch für die Zwecke des Stresstests. Weitere Input-Faktoren für den Stresstest waren (i) das Ergebnis einer Bottom-up-Umfrage der Mitglieder des ESRB (vor allem makroprudenzielle Behörden), (ii) die Beiträge der Mitglieder des ESRB, (iii) Diskussionen und Präsentationen in den Expertengruppen des ESRB, (iv) eine Reihe von Daten, die im Risikosteuerpult²¹ des ESRB enthalten sind, und (v) die interne Analyse der EZB.

29 Die makroprudenziellen Behörden werden vierteljährlich, in der Bottom-up-Umfrage – einer der Inputfaktoren für die Risikobewertung – ersucht, eine Reihe von für ihre eigene Volkswirtschaft und die EU maßgeblichen Risiken für die Finanzstabilität zu ermitteln und zu bewerten. Das Ergebnis der Umfrage wies jedoch Mängel auf, die sich auf das Verfahren der Risikoermittlung und -aggregation auswirken könnten und das Potenzial haben, es beispielsweise zu verzerren:

- Makroprudenzielle Behörden sind in ihrer Bewertung ihrer eigenen Länder immer optimistischer als bei der Bewertung der Situation der EU als Ganzes. Dies könnte dazu führen, dass Risiken, die von einem Land oder einer Teilmenge von Ländern ausgehen, nicht ausreichend gewichtet werden.
- Es gibt erhebliche Unterschiede in Bezug auf den Tenor und Inhalt der qualitativen Bewertungen durch die makroprudenziellen Behörden. Inhaltlich betonen einige Behörden die Nachteile in ihren Antworten, während andere das Gegenteil hervorheben.

30 Der Verwaltungsrat des ESRB wählte vier Risiken als Treiber des adversen Szenarios, wie in der Darstellung des Szenarios erläutert (siehe [Anhang II](#)). Während die Risiken, die sich aus der Qualität der Aktiva im Bankensektor ergeben, z. B. Fragen im Zusammenhang mit notleidenden Krediten, in der Bottom-up-Umfrage als wichtig eingestuft wurden, wurden sie nicht als Hauptrisiko oder Schock in das adverse Szenario²² einbezogen, obwohl notleidende Kredite die Ursache für die meisten

²¹ Der ESRB ist rechtlich dazu verpflichtet, regelmäßig ein gemeinsames Bündel quantitativer und qualitativer Indikatoren (Risikosteuerpult) zu entwickeln. Der ESRB bewertet oder kommentiert die Risiken nicht, sondern liefert länderspezifische Informationen für einen bestimmten Zeitpunkt (d. h., es gibt keine historischen Daten zur Beurteilung von Änderungen).

²² Hinsichtlich der Qualität der Aktiva, z. B. notleidende Kredite, gibt es nur einen indirekten Zusammenhang als Faktor für die Erträge von Banken und eine allgemeine Beschreibung

Bankenrettungsmaßnahmen nach der Finanzkrise waren (weitere Einzelheiten hierzu siehe Ziffer 37 f).

31 Liquiditätsrisiken für die Banken selbst wurden im Rahmen der Stresstests nicht betrachtet, da das Augenmerk auf der Zahlungsfähigkeit der Banken lag. Die Frage der Berücksichtigung von Liquiditätsrisiken wurde zuletzt im Jahr 2011 vom Rat der Aufseher der EBA erörtert²³. Zum Vergleich: Der IWF, der ebenfalls Stresstests zur Bewertung der Widerstandsfähigkeit des Bankensystems im Euro-Währungsgebiet durchführt, benutzte einen zweigliedrigen Ansatz aus Liquiditätstests zum einen und Solvenzttests zum anderen.

32 Der ESRB hat trotz eines klaren Mandats keine Risiken ermittelt, die möglicherweise von einzelnen Banken oder Bankengruppen ausgehen²⁴, um auch die Risiken zu ermitteln, die Institute für das Finanzsystem darstellen. Vielmehr wurden im Rahmen des Verfahrens zur Risikoermittlung die Aggregate auf der Ebene der Mitgliedstaaten, des Euro-Währungsgebiets oder der EU als Ganzes herangezogen.

33 Die EBA veröffentlicht regelmäßig ein Risikosteuerpult²⁵, mit dem Systemrisiken ermittelt und überwacht werden. Für jedes Risiko werden im EBA-Risikosteuerpult die Risikofaktoren und das Risikoniveau beschrieben, d. h. die Wahrscheinlichkeit, dass Risikofaktoren Realität werden, und die wahrscheinlichen Auswirkungen auf Banken, einschließlich statistischer Trends ohne Kommentar. Diese Indikatoren des Risikosteuerpults spielten jedoch weder eine ausdrückliche Rolle bei der Entwicklung des Stresstests noch forderte die EBA, dass sie als wesentlicher Input verwendet werden sollten.

Der Stress ergab sich eher aus einem Konjunkturabschwung als aus einem Schock, der vom EU-Finanzsektor ausgeht

34 Auf der Grundlage der ermittelten Risiken sollten die Intensität der Schocks, die Übertragungskanäle sowie der Zeitraum, in dem die Stressfaktoren die Banken

des Szenarios mit Auswirkungen auf Immobilienpreise und notleidende Kredite, nicht aber ein speziell auf Banken mit schwachen Portfolios zugeschnittenes Szenario.

²³ Im Jahr 2019 führte die EZB einen eigenständigen Liquiditätsstresstest durch.

²⁴ Artikel 22 Absatz 2 der EBA-Verordnung.

²⁵ Gemäß Artikel 22 Absatz 2 der EBA-Verordnung ist die Entwicklung eines Risikosteuerpults vorgeschrieben.

beeinflussen können, im adversen Szenario selbst festgelegt werden²⁶. Es gab jedoch keine formelle Erörterung oder Entscheidung des Rates der Aufseher der EBA über die Art der Schocks, denen Banken im Vorfeld des Prozesses zur Ermittlung der Risiken ausgesetzt werden sollten. Dies lag im Ermessen des ESRB. Erst gegen Ende des Verfahrens stellte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe dem Rat der Aufseher der EBA das Szenario und die zugrunde liegenden Risiken vor.

35 Der vom ESRB im Jahr 2018 gewählte Ansatz bestand, wie auch bei den vorherigen Stresstests, aus einer Reihe von widrigen makroökonomischen und finanziellen Ereignissen, die sich auf Variablen wie BIP, Arbeitslosigkeit, Immobilienpreise und Zinssätze über einen Zeitraum von drei Jahren auswirken würden. Das Basisszenario entspricht den aktuellsten makroökonomischen Prognosen des Eurosystems und der Bediensteten der EZB für die EU²⁷, und das adverse Szenario besteht aus einer Reihe von Abweichungen vom Basisszenario im gleichen Zeitraum für die wichtigsten Parameter.

36 Im Rahmen des Stresstests der EBA wurde die Anfälligkeit des Systems und der Banken in Bezug auf einen gemeinsamen makrofinanziellen Stress (Konjunkturabschwung) und nicht auf einen schweren finanziellen Schock, der anschließend ein gewisses Stressniveau erzeugen würde, bewertet. Laut einem Arbeitspapier der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich aus dem Jahr 2009 bestätigen empirische Erkenntnisse jedoch nicht die implizite Annahme vergangener Stresstests auf Makroebene, dass ein schwerer makroökonomischer Schock ein fragiles Finanzsystem zerstören würde²⁸.

37 Die Wahl eines Szenarios für den Konjunkturabschwung spiegelte nicht die Tragweite einiger Risiken wider, einschließlich ihrer ungleichen Verteilung auf die einzelnen Länder. Auch die Wahl eines Abschwungsszenarios, bei dem finanzielle Risiken implizit hervorgehoben werden, machte es unmöglich, Anfälligkeiten für spezifische Systemrisiken zu ermitteln. Mit anderen Worten: Das Szenario beruhte nicht auf einem finanziellen Schock, der durch das Versagen großer Finanzinstitute

²⁶ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Financial Stability Institute, "FSI Insights on policy implementation No 12, Stress-testing banks – a comparative analysis", November 2018.

²⁷ Vor 2018 beruhte das Basisszenario auf Prognosen der Europäischen Kommission.

²⁸ D'Arrigo Walfangs/Matthias Drehmann, "BIS quarterly Review December 2009", Seite 34; Borio, Drehmann, Tsatsaronis, "BIS Working Papers No 369", S. 8.

oder durch Systemrisiken ausgelöst wurde, wie sie im Risikosteuerpult der EBA (siehe Ziffer 33) ermittelt wurden, wie z. B.:

- ein starker Anstieg der Leitzinsen oder ein starker Anstieg der Kreditspreads für Staatsanleihen bestimmter Mitgliedstaaten, wodurch eine Staatsschuldenkrise noch verstärkt würde;
- die verbleibenden hohen notleidenden Kreditbestände im Hinblick auf möglicherweise zunehmende Hindernisse für die Verringerung der notleidenden Kredite und das Risiko eines erhöhten Verschuldungsgrads.

38 Darüber hinaus wurde der zugrunde gelegte Abschwung durch Ereignisse außerhalb der EU ausgelöst. Weder beim adversen Szenario von 2018 noch bei einem der früheren adversen Szenarien wurde ein Ereignis oder ein Risiko innerhalb der EU als Auslöser für das adverse Szenario verwendet. Auch ein Ereignis oder ein Risiko aus dem Bankensektor²⁹ wurde nicht als Auslöser in Betracht gezogen, obwohl die Bottom-up-Umfrage (siehe *Anhang II*) ergeben hat, dass zwei der vier wichtigsten Risiken aus dem Bankensektor stammen. Verstärkereffekte (z. B. (Verramschung (Fire-Sales) von Portfolios oder ein Bankenzusammenbruch, der die Kreditspreads anderer Banken beeinflusst) und der unterschiedliche Grad an Altlasten in den einzelnen Ländern wurden ebenfalls nicht in das Szenario einbezogen.

Das adverse Szenario von 2018 hat keinen Mindestschweregrad für alle Länder sichergestellt und war weniger schwerwiegend als die Finanzkrise

39 Bei der Entwicklung des Szenarios für 2018 kam die zuständige Arbeitsgruppe des ESRB nach ihrer Analyse der Kritik am vorangegangenen Test zu dem Schluss, dass das Szenario (i) nicht ausreichend vorausschauend angelegt war oder (ii) für einige Länder aufgrund eines ungleichmäßigen Schweregrads weniger relevant gewesen war.

40 Weder die EBA noch der ESRB gaben im Vorfeld eine klare Definition von "schwerwiegend" vor. Die Arbeitsgruppe hat auf der Ebene der Mitgliedstaaten zwar Vergleiche angestellt, doch der Schwerpunkt der Vergleiche des Schweregrads lag sowohl intern beim ESRB als auch in Veröffentlichungen auf dem Schweregrad auf der Ebene der EU allgemein und des Euro-Währungsgebiets. Dies geschah auf Kosten einer

²⁹ Zum Beispiel Risiken im Zusammenhang mit der Qualität der Aktiva in den Portfolios der Banken oder Bedenken hinsichtlich der Rentabilität der Banken.

Fokussierung auf den Verlauf der Parameter auf mitgliedstaatlicher Ebene, wo viele der Anfälligkeiten recht ausgeprägt sein könnten.

41 Daher prüfte der Hof das Verfahren für die Entwicklung des Szenarios (einschließlich der Aspekte der Modellierung) und den vorgeschlagenen Verlauf für eine Reihe von Parametern.

42 Der Hof stellte fest, dass die nationalen Zentralbanken und Aufsichtsbehörden durch ihre Präsenz in der Arbeitsgruppe und im Verwaltungsrat des ESRB in hohem Maße in die Entwicklung des adversen Szenarios eingebunden waren. So wurde beispielsweise ein Großteil der Modellergebnisse durch sogenannte Basismodellelastizitäten (BME) beeinflusst, die von den nationalen Zentralbanken im Rahmen des regelmäßigen Prognoseverfahrens der EZB bereitgestellt werden.

43 Eine derart dominante Rolle der nationalen Aufsichtsbehörden war nicht geeignet, um ein unvoreingenommenes, objektives adverses Szenario zu entwickeln, in dem die Schwachstellen der Banken und Länder unionsweit einheitlich berücksichtigt werden. Als Ergebnis der Diskussionen innerhalb der Strukturen des ESRB wurden eine Reihe von Ad-hoc-Beschlüssen zum adversen Szenario gefasst (siehe [Kasten 1](#)).

Kasten 1

Von den Strukturen des ESRB gefasste Beschlüsse

- Einige Behörden der Mitgliedstaaten forderten einen erhöhten Schweregrad für ihre eigenen Volkswirtschaften (z. B. in Form einer stärkeren Abwertung der Währung), während andere für einen geringeren Schweregrad (z. B. in Bezug auf einen Rückgang des BIP) optierten.
- Zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens forderte die EBA Mindestschweregrade hinsichtlich der Verringerung des BIP und konkret, dass alle Mitgliedstaaten über den Dreijahreszeitraum ein negatives kumulatives Wachstum verzeichnen sollten. Dies führte zu Meinungsverschiedenheiten unter einigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe zu Stresstests des ESRB, die sich gegen einen zusätzlichen Schweregrad (in Bezug auf die Abweichung vom Basisszenario) aussprachen. Ihrer Ansicht nach war der für ihre jeweiligen Länder bestehende Schweregrad ausreichend und entsprach der vereinbarten Methodik. Schließlich einigte man sich darauf, dass in jedem Mitgliedstaat mindestens ein negatives kumuliertes Wachstum von knapp unter 0 % herrschen sollte. Dies bedeutete, dass der Schweregrad des Szenarios in elf Mitgliedstaaten in einer sehr späten Entwicklungsphase des Szenarios erhöht wurde.

44 Neben den nationalen Zentralbanken war auch die EZB stark an der Szenario-Entwicklung beteiligt, vor allem ihre für die Geldpolitik und weniger die für die Aufsichtsfunktion zuständigen Direktionen. Infolgedessen hat der ESRB zum einen mögliche Folgen zukünftiger geldpolitischer Entscheidungen nicht als Auslöser für ein adverses Szenario betrachtet³⁰. Zum anderen ging er davon aus, dass die Geldpolitik (i) den Anstieg der langfristigen Zinssätze in der EU im Rahmen des adversen Szenarios begrenzen und (ii) eine erhebliche Ausweitung der Kreditspreads für Staatsschulden³¹ (d. h. den Unterschied in der Rendite zwischen Anleihen verschiedener nationaler Regierungen) verhindern würde. Eine solche Ausweitung erfolgte während der

³⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass im De-Larosière-Bericht unter anderem der Schluss gezogen wurde, dass die üppige Liquidität und niedrige Verzinsung, die weltweit vorherrschten, der wesentliche Grundfaktor waren, der die Krise begünstigte.

³¹ Eine Annahme des Modells bestand in der Kalibrierung der Zinsschocks auf der Grundlage der Zeit nach 2012 im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Schocks, die auf einen viel längeren Zeitraum kalibriert waren. Grund dafür war die politische Bereitschaft für eine Intervention der Währungsbehörden seit 2012, um die Zinsen in Zeiten von Stress niedrig zu halten.

europäischen Schuldenkrise. Dadurch steigt der relativ moderate Zinssatz im adversen Szenario an.

45 Insgesamt fielen die Schweregrade der Schocks für die Länder unterschiedlich aus, sodass die Banken je nach ihrer geografischen Lage unterschiedlichen Schock-Schweregraden ausgesetzt waren. So war beispielsweise Schweden dem in absoluter Hinsicht größten BIP-Schock ausgesetzt, der doppelt so hoch war wie der für Italien (siehe grafische Darstellung für alle Länder in [Abbildung 4](#) weiter unten).

46 Zur Beurteilung des Schweregrads des Stresstests von 2018 hat der Hof das Szenario unter verschiedenen Dimensionen betrachtet, indem Benchmark-Aspekte des Szenarios mit früheren Stresstests der EBA, historischen Ereignissen (Finanzkrise von 2008) und den Stresstest-Szenarien anderer Aufsichtsbehörden verglichen wurden, wie nachstehend beschrieben.

47 Wie in Ziffer [35](#) erwähnt, wurde das adverse Szenario im Verhältnis zum Basisszenario im Prognosezeitraum entwickelt. Die EBA bemerkte in ihrer Mitteilung, der Stresstest von 2018 sei im Vergleich zu den früheren EBA-Stresstests der härteste in Bezug auf die Abweichung der BIP-Variable (Abweichung von 8,3 %). Am bedeutsamsten ist jedoch der absolute Rückgang zwischen dem Ausgangspunkt (BIP von 2017) und dem Endpunkt im Rahmen des adversen Szenarios (siehe [Glossar](#)). Mit anderen Worten: Selbst eine große Abweichung kann einen sehr geringen Stress bedeuten, wenn die dem Basisszenario zugrunde liegende Entwicklung stark positiv ausgeprägt ist, und wie es hier der Fall war, nach oben korrigiert wurde.

48 Tatsächlich wurde das adverse Szenario von 2018 Ende November 2017 im Wesentlichen fertiggestellt. Im Dezember 2017 wurde jedoch ein neues Basisszenario erstellt, woraufhin das adverse Szenario mit diesem verbunden werden musste. Da das Basisszenario positiver ausfiel, waren die absoluten Stress-Schweregrade im Verhältnis zum Ausgangspunkt für viele Länder niedriger. Daher bemühte sich die EBA darum, sicherzustellen, dass ein Mindestmaß an Stress auferlegt wurde (siehe [Kasten 1](#)). Dies geschah sehr spät und bedeutete viele kurzfristige Änderungen vor dem Ende des Verfahrens.

49 Im Vergleich zu den Stresstests der EBA von 2014 und 2016 war das adverse Szenario von 2018 schwerwiegender, beispielsweise im Hinblick auf das BIP des Euroraums und die Arbeitslosigkeit in Bezug auf die Abweichung vom Basisszenario. Angesichts günstiger Prognosen für das Basisszenario war die Lage jedoch absolut gesehen anders:

- Für das BIP im Euro-Währungsgebiet fiel der Stresstest von 2018 strenger aus, wenn auch nur geringfügig. In den meisten Mitgliedstaaten war dies jedoch nicht der Fall (siehe [Tabelle 1](#)). Der absolute Rückgang war 2018 – im Vergleich zu früheren Stresstests – in mehreren großen Volkswirtschaften am stärksten, von denen die meisten sich in der letzten Rezession sogar recht gut behauptet hatten. Bei anderen Mitgliedstaaten, die während der letzten Rezession stark gelitten hatten, war der absolute Rückgang im Szenario relativ gering. Diese spezifische Verteilung der negativen Auswirkungen auf das BIP in den Mitgliedstaaten wurde nicht hinreichend erläutert.
- Im Bereich der Arbeitslosigkeit war der Stresstest von 2018 etwas milder angelegt, da die Ausgangslage für die Arbeitslosigkeit im Jahr 2018 deutlich positiver war.

Tabelle 1 – Szenario, in dem der absolute Rückgang des BIP in jedem Mitgliedstaat am stärksten war

2014	2016	2018
Tschechische Republik	Bulgarien	Belgien
Irland	Estland	Dänemark
Spanien	Griechenland	Deutschland
Kroatien	Lettland	Frankreich
Italien	Niederlande	Polen
Zypern	Österreich	Schweden
Litauen	Portugal	Vereinigtes Königreich
Luxemburg	Slowakei	
Ungarn	Finnland	
Malta		
Rumänien		
Slowenien		

Quelle: ESRB und eigene Berechnungen.

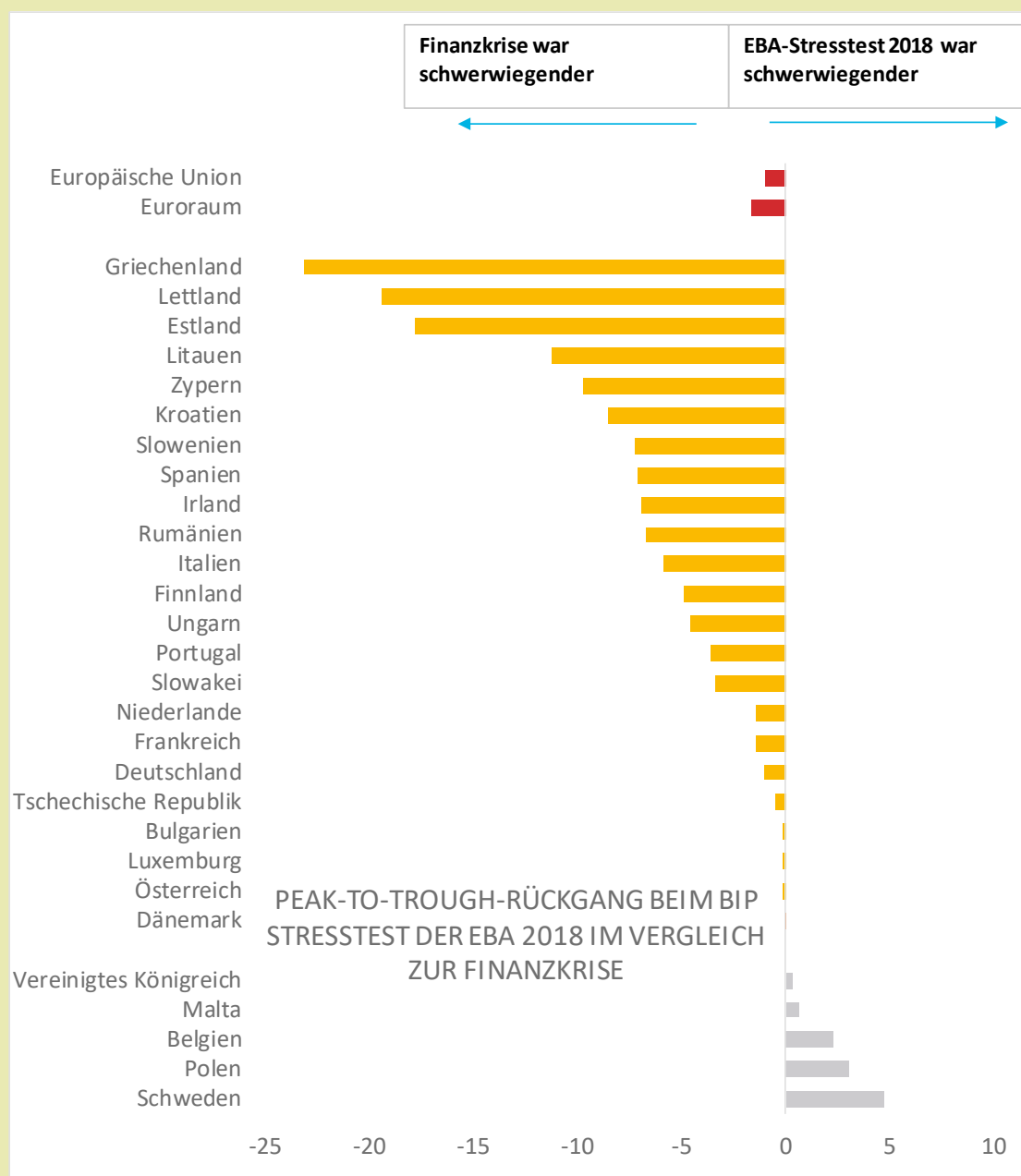
50 Aus der Sicht einzelner Volkswirtschaften und Variablen betrachtet ist der auferlegte Stress nicht konstant hoch. Der absolute Rückgang des BIP ist nicht so schwerwiegend wie die Finanzkrise und ihre Folgen für die meisten Mitgliedstaaten und der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist wesentlich weniger schwerwiegend, in einigen Fällen sogar deutlich weniger schwerwiegend (siehe [Kasten 2](#)).

Kasten 2

Schweregrad des Szenarios auf der Ebene der Mitgliedstaaten im Vergleich zur Finanzkrise und ihren Folgen

Wie in [Abbildung 1](#) dargelegt, ist der Peak-to-trough-Rückgang des BIP im adversen Szenario von 2018 für 23 der 28 Mitgliedstaaten weniger stark als bei der Finanzkrise und dem Rückgang nach der Krise.

Abbildung 1 – Peak-to-trough in Bezug auf das BIP: Vergleich zwischen adversem Szenario und Finanzkrise

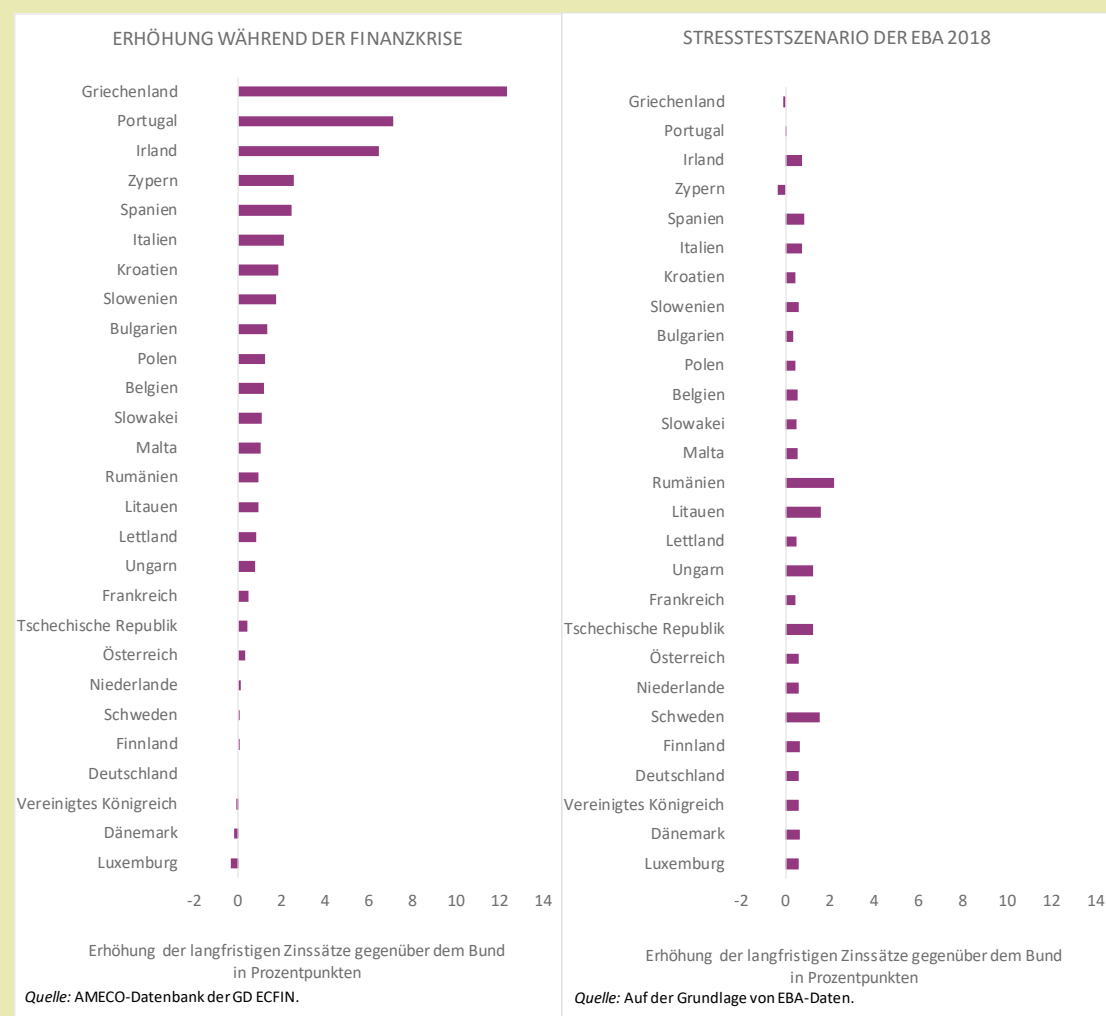


Quelle: AMECO-Datenbank und eigene Berechnungen.

Nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt wurde in Bezug auf die Arbeitslosigkeit im adversen Szenario von 2018 ein Anstieg von dem niedrigsten zum Spitzenwert verzeichnet, der bei 20 Mitgliedstaaten geringer war als bei der Finanzkrise und danach. In zehn dieser Länder (GR, ES, CY, LI, LV, IE, HR, PT, BG, IT) war der Anstieg im Vergleich zur Finanzkrise deutlich geringer (d. h., es gab einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Finanzkrise und danach um fünf Prozentpunkte oder mehr, während fünf dieser zehn Länder einen Anstieg der Arbeitslosigkeit um zehn oder mehr Prozentpunkte verzeichneten, wobei Griechenland und Spanien einen Unterschied von etwa 20 Prozentpunkten aufwiesen). Zudem ging in Griechenland, Spanien und Zypern die Arbeitslosigkeit selbst im adversen Szenario zurück.

Wie in **Abbildung 2** hinsichtlich Kreditspreads auf Staatsanleihen (d. h. Zinssätze gegenüber dem Bund) dargestellt, war die Ausweitung der Spreads für eine Reihe von Mitgliedstaaten (wie GR, IE, CY, ES, IT, PL und BE) deutlich geringer als im Verlauf der Finanzkrise.

Abbildung 2 – Dreijährige jährliche durchschnittliche Zinsänderung gegenüber dem Bund



Quelle: AMECO-Datenbank und eigene Berechnungen.

51 Die wichtigsten externen Benchmarks für die Stresstests der EBA sind die Stresstests der Bank of England, der Stresstest der Federal Reserve in den USA und der Stresstest des Internationalen Währungsfonds (IWF) für das Euro-Währungsgebiet. Das adverse Szenario der EBA von 2018 war in Bezug auf das BIP gleich oder strenger als andere, in Bezug auf Arbeitslosigkeit, langfristige Zinssätze, Kreditspreads und Immobilienpreise jedoch schwächer als die anderen (weitere Beispiele siehe [Kasten 3](#)).

Kasten 3

Vergleich mit anderen Aufsichtsbehörden, die Stresstests durchführen

Obwohl die von den jeweiligen Stresstests durchführenden Behörden gewählte Szenariobeschreibung den Schweregrad beeinflusst, sind die folgenden Vergleiche von Bedeutung:

- Im Hinblick auf den absoluten Rückgang des BIP entsprach der Einbruch des BIP dem äußerst schwerwiegenden Stresstest der USA und war schwerwiegender als beim Test der Bank of England (siehe [Anhang III](#)).
- Bezüglich der Arbeitslosenquote (Euro-Währungsgebiet) war der Stresstest der Bank of England strenger – sowohl in Bezug auf die Abweichung vom Basisszenario als auch in Bezug auf den absoluten Anstieg.
- Bei den langfristigen Zinssätzen war die Abweichung vom Basisszenario beim Stresstest der Bank of England deutlich größer. Beim Stresstest der EBA lag der Anstieg der Zinssätze im Euro-Währungsgebiet nicht über 100 Basispunkten. Im Stresstest der Federal Reserve hingegen sanken die Zinsen im Laufe der Zeit. Bei den Kreditspreads für Anleihen waren die Auswirkungen der Verschärfung der finanziellen Lage im IWF-Szenario bedeutender als im Stresstest der EBA von 2018.

52 Die maßgeblichen internationalen Benchmarks deuten darauf hin, dass Stresstests ein oder mehrere adverse Szenarien umfassen können³². Die Protokolle der Sitzungen des EBA-Rates der Aufseher beziehen sich nicht auf eine Erörterung oder Entscheidung darüber, ob ein oder mehrere Szenarien Anwendung finden sollten. Alle Bankenstresstests der EBA seit 2011 wurden mit einem adversen Szenario durchgeführt. Im Vergleich: Die US-Notenbank und die Bank of England entwickeln gewöhnlich zwei Szenarien. Auch der IWF hat in seinem jüngsten Stresstest für das

³² Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, "Stress testing principles", zuletzt aktualisiert im Oktober 2018, S. 6.

Euro-Währungsgebiet sein makrofinanzielles Szenario um eine Reihe von Sensitivitätstests ergänzt³³.

Die Berechnungen der Banken sind weiterhin in gewisser Hinsicht undurchsichtig für die EBA

53 Die EBA entwickelte eine Methodik, wonach festgelegt ist, wie die Banken die Auswirkungen von Stress der Basis- und adversen Szenarien berechnen sollten.

54 Die Methodik impliziert die Verwendung von Ober- und Untergrenzen, um ein Maß an aufsichtsrechtlichem Konservatismus zu gewährleisten, insbesondere damit die Banken nicht von dem in bestimmten Fällen auferlegten Stress profitieren können. So unterliegen beispielsweise die von den Banken prognostizierten Zinserträge aus notleidenden Krediten einer Obergrenze, um nicht zu optimistisch zu sein.

55 Da die Banken die Ergebnisse selbst berechnen, unterliegen diese einem Qualitätssicherungsprozess.

56 Der Hof untersuchte, ob

- a) die Methodik angemessen war;
- b) die EBA ausreichend Gewissheit hinsichtlich der Robustheit der Berechnungen der Banken erhielt.

Getroffene Entscheidungen hatten Auswirkungen auf die Plausibilität der Ergebnisse

57 Die Methodik wird vom Rat der Aufseher der EBA angenommen. Dieser kann auch Ausnahmeregelungen von der Methodik gewähren. Obwohl solche Ausnahmen einzelne Banken betreffen, gibt es keinen Mechanismus, um dafür zu sorgen, dass

³³ Im IWF-Länderbericht Nr. 18/228 heißt es, dass eine breite Palette an Sensitivitätstests durchgeführt wurde, um die Widerstandsfähigkeit des Bankensystems im Euro-Währungsgebiet gegen breit angelegte Veränderungen der Risikofaktoren noch weiter auszuloten und dass bei einem inversen Stresstest für undurchsichtige komplexe Vermögenwerte mittels eines Bewertungsschocks eingeschätzt wurde, welche graduelle Parameterveränderung bei Fehlbewertungen erforderlich ist, um die Kapitalpuffer aufzubrauchen.

stimmberechtigte Mitglieder, die einen potenziellen Interessenkonflikt haben, nicht an der Abstimmung teilnehmen. Zu einer solchen Ausnahmeregelung kam es beim Stresstest 2016, als der Rat eine Abweichung von der Methodik genehmigte (zugunsten einer großen Bank trotz der Bedenken der Bediensteten der EBA). Während des Stresstests von 2018 gab es solche Ausnahmen nicht.

58 Insgesamt bewertete der Hof die Methodik der EBA als sehr umfassend. Allerdings fehlt es der Methodik bei bestimmten Aspekten an Einzelheiten in Bezug auf Beschränkungen und Leitlinien, wie etwa für den Bereich des Kreditrisikos (Blankoanteile von Krediten, Rettungserwerbe und Umgang mit Sicherungsübereignungen).

59 Bei der Anwendung der Methodik müssen die Banken das Basisszenario und das adverse Szenario (d. h. makroökonomische Parameter) in Risikoparameter umrechnen. Dies geschieht oftmals mithilfe von Modellen³⁴. Diese modellbasierten Berechnungen führen zu Veränderungen in der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung sowie den risikogewichteten Aktiva (und damit den Eigenkapitalanforderungen³⁵). In **Kasten 4** wird das Kreditrisiko sehr vereinfacht dargestellt.

³⁴ Banken haben verschiedene Möglichkeiten, ihre Eigenkapitalanforderungen zu ermitteln. Sie können entweder den sogenannten Standardansatz oder den IRB (*Internal Ratings Based Approach*) (IRB-Basisansatz oder fortgeschrittenen IRB-Ansatz) verwenden. Bei Letzterem kommen mit hoher Wahrscheinlichkeit Modelle zum Einsatz. Bei der Verwendung von Letzterem bedarf es allerdings einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde der Bank.

³⁵ Eigenkapitalanforderungen werden als Prozentsatz der risikogewichteten Aktiva angegeben.

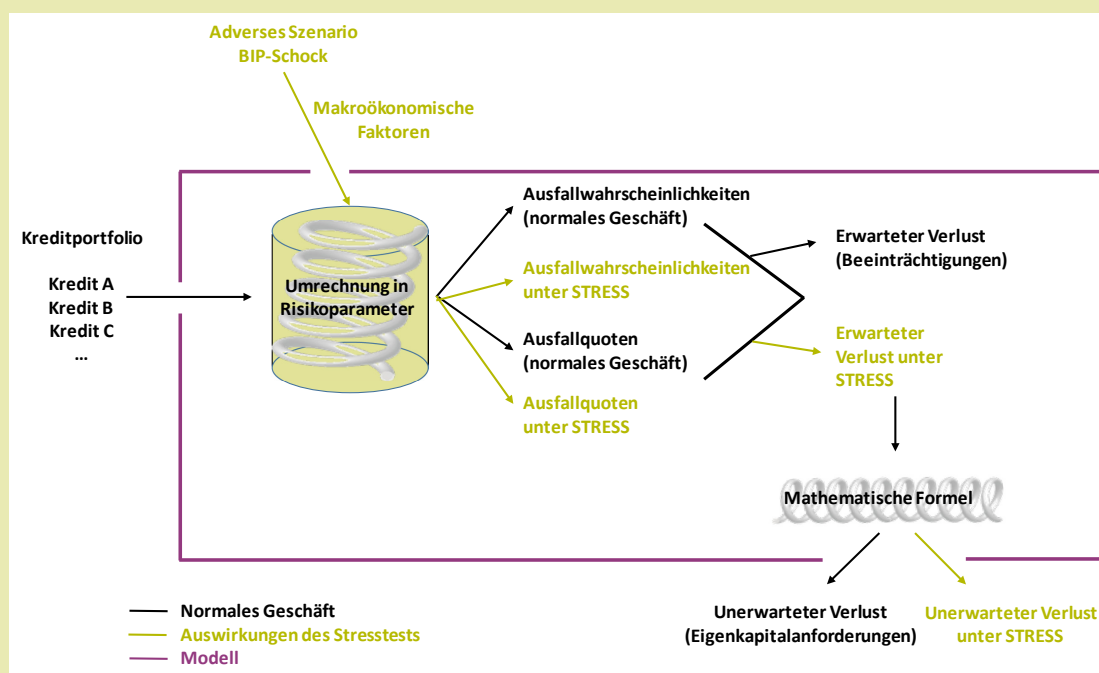
Kasten 4

Umrechnung von makroökonomischen Parametern in Auswirkungen

Für das Kreditrisiko müssen die makroökonomischen Parameter u. a. in Ausfallwahrscheinlichkeiten sowie in Ausfallverlustquoten umgerechnet werden. So sollte beispielsweise die Ausfallwahrscheinlichkeit eines Verbrauchercreditportfolios unter anderem anhand von Reaktionskoeffizienten auf das BIP, den privaten Konsum, die Arbeitslosigkeit und die Zinssätze berechnet werden.

Ausfallwahrscheinlichkeiten und Ausfallverlustquoten sind die Input-Faktoren für die Modelle der Banken, die zur Berechnung des erwarteten und unerwarteten Verlusts und der Kapitalanforderungen führen. In **Abbildung 3** findet sich eine vereinfachte Darstellung.

Abbildung 3 – Umrechnung der Parameter in Auswirkungen (für das Kreditrisiko)



Anmerkung: Die internen Modelle, die eine Bank für Bilanzierungs- und Aufsichtszwecke anwendet, können auch für Stresstests verwendet werden. Allerdings können Banken auch spezifische Modelle für die Durchführung des Stresstests anwenden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

60 Bei Banken, die ihre eigenen Modelle anwenden, ist ihre Genauigkeit entscheidend für die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse des Stresstests. Da sie jedoch

von den Banken selbst entwickelt werden, können solche Modelle verzerrt sein³⁶, die deshalb einer rigorosen Qualitätssicherung unterliegen müssen.

61 Verfügen die Banken nicht über geeignete Modelle zur Schätzung der Kreditrisikoparameter (d. h. Ausfallwahrscheinlichkeit und Ausfallverlustquote, siehe [Abbildung 3](#)), wird erwartet, dass sie sich auf die von der EZB erstellten Benchmark-Werte für das Kreditrisiko stützen. Diese Benchmarks wurden von der Direktion Makroprudenzielle Politik und Finanzstabilität der EZB, einer im Bereich der Geldpolitik tätigen Direktion der EZB, modelliert.

62 Neben den daraus resultierenden Modellunsicherheiten hat der Hof auch Mängel in einigen der verwendeten Annahmen ermittelt.

63 Die Benchmarks sollten aus einem Koeffizienten oder eine Reihe von Koeffizienten für jeden Risikoparameter (Ausfallwahrscheinlichkeit, Ausfallverlustquote usw.) bestehen, mit denen die Reaktionsfähigkeit jedes Risikos auf die einzelnen makroökonomischen Variablen gemessen wird. Die für die Generierung der Benchmarks benutzten Methoden und die Benchmarks an sich (einschließlich der Koeffizienten) wurden mit den zuständigen nationalen Behörden erörtert. Die Benchmarks werden vom Rat der Aufseher der EBA angenommen³⁷. Diese präzisen Koeffizienten werden von der EZB jedoch weder an die betroffenen Banken weitergeleitet noch veröffentlicht. Stattdessen wird für jede Art von Portfolio für jedes Land ein Ergebnis auf der Grundlage der makroökonomischen Variablen im Basisszenario und adversen Szenario generiert und nur dieses Ergebnis den Banken mitgeteilt. Insgesamt führte dies zu einer Verringerung der Transparenz³⁸ und hat die

³⁶ Aufgrund von Fehlern bei der Entwicklung, Implementierung und/oder Anwendung dieser Modelle können Risiken überschätzt oder unterschätzt werden, mitunter sogar erheblich. Im Allgemeinen wird dies "Modellrisiko" genannt. Die Banken können außerdem die Modelle so anpassen, dass die Auswirkungen des Stress auf ihre Ergebnisse auf ein Mindestmaß begrenzt bleibt.

³⁷ Die Methodik für die Generierung von Benchmarks wurde dem Bankensektor (lediglich Euro-Währungsgebiet) im Zusammenhang mit einem Stresstest-Workshop für Banken im Vorfeld des Stresstest dargelegt.

³⁸ Während die EBA der Ansicht ist, dass mehr Transparenz rund um die Benchmark-Methode für das Kreditrisiko es den Banken erleichtern könnte, die Ergebnisse zu manipulieren, sind Manipulationen in allen Teilen des Verfahrens möglich.

Banken dazu veranlasst, in der Umfrage des Hofes anzugeben, dass die Generierung der Benchmark-Werte für das Kreditrisiko ein undurchsichtiger Prozess war.

64 Der Bottom-up-Ansatz wurde durch die Einführung einer Reihe von Ober- und Untergrenzen eingeschränkt (siehe Ziffer [54](#)). Die EBA hat einige Ad-hoc-Analysen (auch mit Daten der Banken) durchgeführt, um die Auswirkungen dieser Ober- und Untergrenzen auf das Ergebnis der Banken abzuschätzen. In Anbetracht ihrer begrenzten Ressourcen ist die EBA nicht in der Lage gewesen, einen umfassenden Überblick über die Auswirkungen dieser Ober- und Untergrenzen auf die Ergebnisse zu geben.

65 Es müssen Annahmen getroffen werden, damit die Banken ihre Prognosen erstellen können. Einige dieser Annahmen sind durch die Methodik vorgegeben, andere können von den Banken selbst getroffen werden. Eine wichtige methodische Entscheidung bestand darin, mit der Annahme einer statischen statt einer dynamischen Bilanz zu arbeiten, insbesondere mit einem unveränderten Geschäftsmodell während des gesamten Zeitraums der Prognose. Dies bedeutet, dass Fälligkeiten auf der Aktivseite und Verbindlichkeiten durch Positionen mit ähnlichen Merkmalen in den Prognosen der Banken ersetzt werden.

66 Die Annahme einer statischen Bilanz ist mit folgenden Nachteilen verbunden:

- Banken, die in einer Stresssituation stark betroffen sind, werden möglicherweise Geschäftsmöglichkeiten und den Zugang zu Finanzmitteln (insbesondere durch Interbankenfinanzierung) verlieren. Dies kann jedoch nicht in den Berechnungen der Banken berücksichtigt werden.
- Bis zu einem gewissen Grad könnten die Banken den negativen Auswirkungen eines adversen Szenarios durch den Einsatz von Sanierungsoptionen³⁹ wie dem Verkauf von Vermögenswerten begegnen. Die Annahme einer statischen Bilanz gestattet es den Banken jedoch nicht, solche Maßnahmen im adversen Szenario zu prognostizieren. Der Hof erkennt zwar an, dass die EBA und die zuständigen Behörden die Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit solcher Maßnahmen bewerten müssen, er stellt jedoch fest, dass der Stresstest der Bank of England im Jahr 2018 die Verwendung "strategischer" Managementmaßnahmen umfasste,

³⁹ Dies kann die Anwendung von Maßnahmen beinhalten, wie sie im Sanierungsplan einer Bank festgelegt sind. In Sanierungsplänen werden die Maßnahmen beschrieben, die die Banken ergreifen würden, wenn sich ihre finanzielle Situation ernsthaft verschlechtern würde. Diese müssen jedes Jahr aktualisiert werden.

die eine Bank in einem Stressszenario realistischerweise ergreifen könnte. Die Nichtbeachtung dieses Aspekts erschwert die Beurteilung der tatsächlichen Widerstandsfähigkeit einer Bank, die unter dem Stress leiden würde.

Die EBA hat begrenzte Erkenntnisse, was die Stichhaltigkeit der Berechnungen der Banken angeht

67 Die EBA verfügt über die Rechtsgrundlage⁴⁰, um sich direkt an der Qualitätssicherung in Bezug auf die Modelle und Ergebnisse der Banken zu beteiligen. Insbesondere ist die EBA befugt, (i) Informationen direkt von den Banken anzufordern, (ii) die zuständigen Behörden aufzufordern, besondere Prüfungen durchzuführen, (iii) die zuständigen Behörden aufzufordern, Kontrollen vor Ort durchzuführen, und (iv) die zuständigen Behörden aufzufordern, von den Banken zu verlangen, dass sie maßgebliche Informationen unabhängig prüfen lassen.

68 Jedoch verließ sich die EBA angesichts ihrer derzeitigen Governance-Struktur und begrenzten Ressourcen in Sachen Qualitätssicherung voll und ganz⁴¹ auf die zuständigen Behörden. Lediglich für den Stresstest von 2011 wurde die Qualitätssicherung direkt von den Bediensteten der EBA durchgeführt, unterstützt von einem Team aus nationalen Vertretern und Sachverständigen der EZB und des ESRB.

69 Die EBA erstellte Standardvorlagen, die von den Banken mit allen angeforderten Daten (bis zu 900 000 Datenpunkte bei den größeren Banken) ausgefüllt werden mussten. Entsprechende Anleitungen für die Vorlagen wurden ebenfalls von der EBA zur Verfügung gestellt.

70 Die Banken mussten ihre ausgefüllten Vorlagen bei den zuständigen Behörden einreichen, die Kontrollen durchführen mussten, um die Datenqualität sicherzustellen. Danach waren die zuständigen Behörden gehalten, die Vorlagen an die EBA zu übermitteln.

71 Nach der Annahme der Dateien führte die EBA eine automatisierte Prüfung der Datenqualität der eingereichten Vorlagen durch. Alle ermittelten Probleme mit der Datenqualität wurden den zuständigen Behörden zur Überprüfung übermittelt.

⁴⁰ Artikel 32 Absätze 3a und 3b der EBA-Verordnung.

⁴¹ Siehe beispielsweise das Handbuch für Qualitätssicherung der EBA.

72 Deshalb prüfte der Hof, ob

- a) die EBA ausreichend Gewissheit über die Qualitätsprüfungen der zuständigen Behörde hatte;
- b) die eigenen Prüfungen der EBA so ausgestaltet waren, dass sie die Qualität der von den Banken übermittelten Ergebnisse gewährleisteten.

Die EBA verfügte über begrenzte Informationen zu den Qualitätsprüfungen auf der Ebene der zuständigen Behörden

73 Im Hinblick auf die Qualitätsprüfungen, die von den zuständigen Behörden durchgeführt werden mussten, wurde in den Erläuterungen zur Methodik auf bestimmte Maßnahmen hingewiesen, die die zuständigen Behörden hätten ergreifen sollen (d. h. die zuständigen Behörden wurden aufgefordert, die Informationen zu überprüfen, anzufordern, zu hinterfragen usw.). Die Erläuterungen zur Methodik waren kein rechtlich bindendes Dokument. Andererseits hat die EBA ein spezifisches Handbuch für die Qualitätssicherung erstellt. Darin sind Leitlinien für die zuständigen Behörden zur Überprüfung der Berechnungen der Banken und zur Anfechtung der von den Banken vorgelegten Ergebnisse enthalten. Das Handbuch wurde vom Rat der Aufseher als unverbindliches Dokument angenommen, sodass die zuständigen Behörden über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügten.

74 Von den zuständigen Behörden wurde erwartet, dass sie die Banken auffordern, ihnen eine Erläuterung oder andere Unterlagen in einem von der zuständigen Behörde festzulegenden Format zur Verfügung zu stellen, einschließlich der in Anhang III der Erläuterungen zur Methodik aufgeführten qualitativen Informationen. Die zuständigen Behörden sollten diese Erläuterungen im Rahmen des Verfahrens der Qualitätssicherung verwenden, um leichter eine sinnvolle Analyse der übermittelten Daten durchführen zu können. Qualität und Detailgenauigkeit dieser Erläuterungen variierten je nach zuständiger Behörde⁴².

75 Die EBA hielt sich nicht für in der Lage, die Arbeit der zuständigen Behörden systematisch zu hinterfragen oder zu überprüfen. Der Hof stellte fest, dass die EBA über keine genauen Informationen über die Gründlichkeit oder den Umfang der

⁴² Die Umfrage des Hofes ergab, dass etwa die Ausführlichkeit der den zuständigen Behörden in Bezug auf Anhang 3 des Stresstests von 2016 zur Verfügung gestellten Daten sehr unterschiedlich war (der Umfang der Dokumente reichte von 11 bis 180 Seiten).

insbesondere von den zuständigen Behörden durchgeführten Kontrollen verfügte, vornehmlich in Bezug darauf,

- ob die zuständigen Behörden die Funktionsweise der Modelle der Bankenstresstests anhand von Mindeststandards in Bezug auf ökonometrische Solidität und Reaktionsfähigkeit der Risikoparameter bewerten. Tatsächlich haben die Aufseher laut der Umfrage des Hofes unter den zuständigen Behörden und laut der durchgeführten Gespräche diese Modelle keinen eingehenden Kontrollen vor Ort unterzogen. Modelle wurden von den Aufsehern nur dann infrage gestellt, wenn diese die Zahlen für nicht plausibel hielten;
- wie sehr die Ergebnisse durch die Anwendung von Beschränkungen (Ober- und Untergrenzen) beeinflusst wurden, d. h., inwieweit sich die Ergebnisse ohne Beschränkungen positiv oder negativ verändert hätten. Weder die EBA noch die zuständigen Behörden haben solche Informationen systematisch erhoben;
- wie sehr die Ergebnisse von anderen Daten wie den Benchmark-Werten für das Kreditrisiko der EZB beeinflusst wurden. Ferner lagen ihr keine Informationen darüber vor, ob die Benchmarks aufgrund schwacher/unzulänglicher bankinterner Modelle oder wegen der günstigeren Benchmark-Werte im Vergleich zu den eigenen Berechnungen der Banken verwendet wurden. Es liegt im Ermessen der zuständigen Behörden, ob sie die Benchmark-Werte für das Kreditrisiko der EZB verwenden oder nicht, wenn sie die Zahlen der Banken als zu optimistisch einschätzen oder wenn sie die eigenen Modelle der Banken für unangemessen halten.

76 Im Handbuch für Qualitätssicherung wird vorgeschlagen, dass die zuständigen Behörden eine Selbstbewertung ihrer Anwendung des Handbuchs durchführen. Keine zuständige Behörde hat der EBA jedoch eine solche Bewertung übermittelt.

Die eigenen Prüfungen der EBA waren unzureichend

77 Die EBA verfügte für die Durchführung des Stresstests im Jahr 2018 über wenig Personal (rund sieben Vollzeitkräfte). Sie führte automatische Prüfungen der von den zuständigen Behörden übermittelten Daten durch. Diese umfassten (i) numerische Prüfungen (falsche Vorzeichen, Zwischensummen sollten die Summen nicht überschreiten usw.), (ii) Prüfungen, ob die Beschränkungen der Methodik korrekt angewendet wurden, und (iii) statistische Plausibilitätsprüfungen. Die EBA teilte den zuständigen Behörden, die für die Nachbereitung zuständig waren, die Ergebnisse dieser Prüfungen mit.

78 Bei den Plausibilitätsprüfungen wurden verschiedene Daten der Banken verglichen. Daten, die von der Normalverteilung abwichen, wurden als Daten mit potenziellem Datenqualitätsproblem (Ausreißer) angesehen.

79 Für diese Prüfungen wurden alle Banken in einen Topf geworfen. Die geringe Größe bedeutete, dass keine Peer Groups (in Form von Banken mit ähnlicher geografischer Risikoexposition und damit verbundenem Stressniveau, Banken mit ähnlichen Geschäftsmodellen oder Banken mit ähnlichem Finanzklima) gebildet werden konnten. Infolgedessen war die Ermittlung von Ausreißern durch die EBA für die Überprüfung der Ergebnisse nur von sehr begrenztem Nutzen, da es viele triftige Erklärungen für Ausreißer gibt. Tatsächlich kann die alleinige Betrachtung von Ausreißern sogar davor abschrecken, kritischere Fälle zu betrachten, und zwar Banken, die Ausreißer hätten sein sollen, es aber nicht waren.

80 Trotz ihrer Rolle als Koordinatorin wurde die EBA nicht systematisch über die Erkenntnisse aus der Aufsichtstätigkeit der zuständigen Behörden (z. B. über SREP-Wertungen⁴³ der Banken), die für die Beurteilung der Stichhaltigkeit der Ergebnisse des Stresstests relevant wären, informiert; sie verfügte auch nicht über die Ressourcen, um diese Informationen systematisch anzufordern.

81 Die EBA hatte begrenzte Informationen darüber, inwieweit die zuständigen Behörden die von ihr aufgeworfenen Fragen in Bezug auf Qualität weiterverfolgt hatten. Äußerte die EBA Bedenken hinsichtlich der konservativen Natur der Ergebnisse, so hing es vom guten Willen der zuständigen Behörden ab, ob sie eine Antwort erhielt. In der Tat war die Qualität der Rückmeldungen für den Stresstest des Jahres 2018 je nach zuständiger Behörde sehr unterschiedlich. In den Fällen, in denen die EBA Erläuterungen erhalten hatte, verfügte sie weder über die Ressourcen oder die Zeit, diese eingehend zu hinterfragen; in den Fällen, in denen sie jedoch keine Erläuterungen erhalten hat, hat sie die Angelegenheit oftmals nicht weiterverfolgt, da sie annahm, dass die zuständige Behörde triftige Gründe dafür hatte, sich nicht weiter zu äußern.

82 Kurz nachdem die EBA die Ergebnisse des Stresstests veröffentlicht hatte, traten bei den Banken vereinzelt Kapitallücken auf. Die Lücken entstanden unter normalen

⁴³ Die allgemeine SREP-Wertung reicht von Scorewert 1 (kein erkennbares Risiko) bis Scorewert 4 (hohes Risiko).

wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen (d. h. nicht in einem Stressszenario). Die Kernkapitalquote⁴⁴ im Basisszenario hat solche Situationen nicht widergespiegelt. In der Praxis verließ sich die EBA auf die von den Banken bereitgestellten Ausgangsdaten.

83 Insofern als sich die EBA in Fragen der Qualitätssicherung auf die zuständigen Behörden verließ, spielte sie im Qualitätssicherungsprozess nur eine eingeschränkte Rolle. Der Rat der Aufseher beschloss zu keiner Zeit, von den ihm gemäß Verordnung übertragenen Befugnissen Gebrauch zu machen, insbesondere die Befugnis, die zuständigen Behörden aufzufordern, besondere Prüfungen durchzuführen oder Kontrollen vor Ort vorzunehmen (siehe Ziffern **67-68**).

Veröffentlichungen der EBA und der zuständigen Behörden sind unterschiedlicher Qualität

84 Die Ergebnisse und relevanten Schlüsseldaten des EU-weiten Stresstests wurden im November 2018 veröffentlicht. Insbesondere wird die Wirkung des Stresstests durch die Variation des harten Kernkapitals und der Verschuldungsquote⁴⁵ deutlich. Auf der Website der EBA sind Dokumente mit einer Analyse der Ergebnisse abrufbar, und es wird Zugang zu einer Datenbank mit den im Laufe des Verfahrens von den Banken gesammelten Informationen geboten.

85 Neben der EBA veröffentlichten auch einige zuständige Behörden und teilnehmende Banken Ergebnisse des Stresstests der EBA.

86 Daher untersuchte der Hof,

- a) die Relevanz der Veröffentlichungen der EBA;
- b) die Genauigkeit der Kommunikation von zuständigen Behörden und Banken.

⁴⁴ Die harte Kernkapitalquote (CET1-Quote) ist der Quotient aus hartem Kernkapital und risikogewichteten Positionsbeträgen (für Kreditrisiko, Marktrisiko, Betriebsrisiko usw.).

⁴⁵ Die Quote wurde im Zuge der Finanzkrise eingeführt, um den Aufbau einer übermäßigen Verschuldung im Bankensektor zu begrenzen (die Risiken der Banken werden nicht berücksichtigt). Sie entspricht dem harten Kernkapital/der Summe der Positionswerte von Aktiva und außerbilanziellen Posten.

Die EBA veröffentlichte Daten in einem noch nie da gewesenen Ausmaß, doch fehlen bestimmte Schlüsselinformationen

87 In quantitativer Hinsicht gehen die von der EBA veröffentlichten Informationen weit über die Informationen hinaus, die von anderen Behörden in Bezug auf ihre eigenen Stresstests veröffentlicht wurden. Dies führte zu mehr Transparenz, insbesondere für Aufseher, Bankenanalysten und die sonstige Fachleserschaft.

88 Zur Beurteilung der Aussagekraft der von der EBA veröffentlichten Informationen prüfte der Hof, ob die von ihr veröffentlichten Informationen Antworten auf die folgenden Fragen lieferten:

- a) Wodurch wurden die Ergebnisse bedingt?
- b) Sind die Ergebnisse vergleichbar?
- c) Wird deutlich, ob die Banken der EU und das EU-Finanzsystem widerstandsfähig gegenüber Stress sind?

Informationen zu den Treibern

89 In dem EBA-Bericht werden auf aggregierter Ebene die wesentlichen Treiber der Auswirkungen nach Risikoart (Kreditrisiko, Marktrisiko, Betriebsrisiko) und die Auswirkungen auf die wichtigsten Bilanzposten analysiert. Darüber hinaus werden die Auswirkungen spezifischer Risikoarten und methodischer Annahmen ausführlicher beschrieben (z. B. wird festgestellt, dass Verluste durch das Kreditrisiko am meisten zu den Auswirkungen des Stresses beitragen).

90 Die folgenden wichtigen Informationen fehlen im Ergebnisbericht der EBA:

- inwieweit Kreditverluste, der mit Abstand größte Treiber für negative Ergebnisse, durch neue Ausfälle oder durch den alten Bestand aus ausgefallenen Vermögenswerten⁴⁶ verursacht wurden;
- inwieweit die Methodik der EBA einschließlich der Annahmen und Beschränkungen der EBA (siehe Ziffer 64) oder die Verwendung der Benchmark-

⁴⁶ Dieser Aspekt ist insbesondere insofern bedeutsam, als solche Verluste auch daher kommen können, dass die Methodik der EBA stringenter ist als die Rechnungsführung einer Bank. In diesem Fall würden die Kreditverluste im Stresstest eher die derzeitige Unterdeckung als zusätzliche zukünftige Verluste in einem adversen Szenario hervorheben.

Werte für das Kreditrisiko der EZB (siehe Ziffern [60-63](#)) Auswirkungen auf die Ergebnisse hatten. Die EBA hat bis dato diese Aspekte selbst noch nicht ausgewertet.

Vergleich der Ergebnisse

91 Im Bericht der EBA wird auf die Tatsache verwiesen, dass es zwischen den Banken große Unterschiede gibt. Tatsächlich sind die Ergebnisse der einzelnen Banken aus zahlreichen Gründen schwer vergleichbar, z. B.:

- Die statische Bilanzannahme (siehe Ziffern [65-66](#)) und andere präskriptive Elemente (siehe Ziffer [64](#)) der Methodik wirken sich unterschiedlich auf die einzelnen Banken aus.
- Die Ergebnisse der Banken (d. h. Variationen in der Kernkapitalquote) werden von dem Ansatz beeinflusst, nach dem die Banken ihre aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen berechnen, d. h. sie beeinflussen den Nenner der Quote⁴⁷ (siehe Ziffer [59](#)).
- Jede Bank rechnet die Parameter des Basisszenarios und des adversen Szenarios auf ihre eigene Weise (meist mithilfe maßgeschneiderter Modelle) um (siehe Ziffern [59-60](#)).
- Es gab keinen einheitlichen Ansatz zur Qualitätssicherung für alle zuständigen Behörden (siehe Ziffern [73-83](#)).

92 Wie in Ziffer [87](#) positiv hervorgehoben wurde, veröffentlicht die EBA eine breite Palette an nützlichen Informationen, die ansonsten nicht zur Verfügung stünden. Im EBA-Bericht fehlten jedoch bestimmte Erläuterungen, um den Leser dabei zu unterstützen, die Zahlen in Relation zueinander zu setzen. So wurde im Bericht beispielsweise keine länderspezifische Bankenanalyse⁴⁸ vorgelegt, bei der die

⁴⁷ So bleiben beispielsweise die Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko für die Banken (die am wenigsten anspruchsvollen), die dem Standardansatz folgen, weitgehend unverändert, während sie für die Banken, die den IRB-Basisansatz anwenden, steigen würden, da sich die Ausfallwahrscheinlichkeit erhöhen würde. Allerdings würden nur die Eigenkapitalanforderungen der (am wenigsten anspruchsvollen) Banken, die den fortgeschrittenen IRB-Ansatz verwenden, das adverse Szenario weitgehend widerspiegeln.

⁴⁸ Im Gegensatz zum Bericht von 2016 enthält der Bericht von 2018 beispielsweise eine Tabelle, in der die aggregierten harten Kernkapitalquoten (Vollumsetzung und

Ergebnisse der Banken mit dem relativen Schweregrad des adversen Szenarios für ihr Land verglichen wurden. Beispiele fehlender Erläuterungen betreffen Folgendes:

- inwieweit der Stress-Schweregrad von Land zu Land unterschiedlich war;
- inwieweit sich der Stress-Schweregrad von der Finanzkrise unterschied (ein ähnlicher Vergleich wurde von der Bank of England vorgenommen);
- den von jeder Bank verwendeten Ansatz zur Berechnung ihrer Eigenkapitalanforderung und wie dies die Ergebnisse beeinflusste⁴⁹.

Übergangsregelung) nach Rechtsraum verglichen, aber keine Aufschlüsselung für die Länder des Euro-Währungsgebiets geliefert werden (dargestellt werden lediglich sechs Länder, das Euro-Währungsgebiet und die EU). Es sei darauf hingewiesen, dass im Jahr 2016 die Daten der einzelnen Länder auf Antrag der EZB in ihrer Rolle als zuständige Behörde aus der endgültigen Veröffentlichung ausgeschlossen wurden.

⁴⁹ In dem Bericht der EBA (S. 22) wurde lediglich festgestellt, dass beim Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Banken (Vollumsetzung und Übergangsregelung) die Entwicklung der Eigenkapitalquoten der Banken und die Auswirkungen mit und ohne Übergangsregelungen von Bank zu Bank unterschiedlich sind. Es wurde nicht aufgezeigt, wie die Banken von diesen unterschiedlichen Regelungen profitierten, was jedoch in den interaktiven Online-Tools sichtbar ist.

93 In *Kasten 5* werden Beispiele von Analysen gegeben, die der Hof zur Relativierung der Ergebnisse von 2018 durchführte. Diese Informationen und die Auswirkungen auf die Widerstandsfähigkeit wurden jedoch in den Veröffentlichungen der EBA nicht berücksichtigt.

Kasten 5

Ergebnisse von 2018 – Beispiele dessen, was die EBA hätte erklären sollen

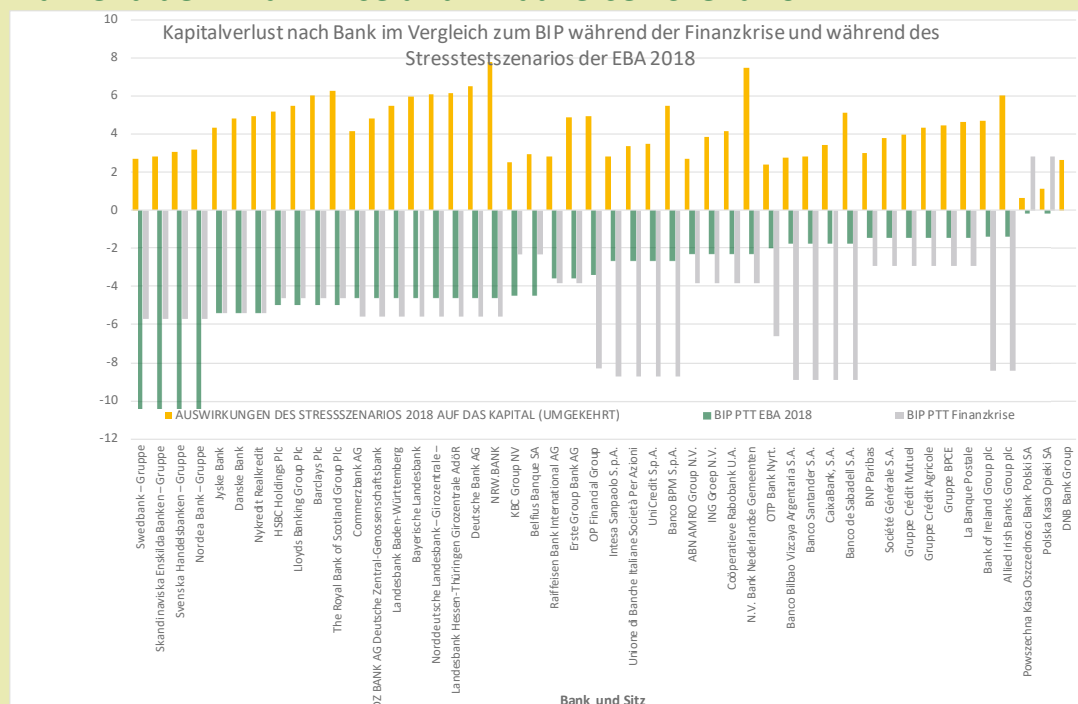
Im Jahr 2018 wurden bei Banken aus Schweden und Belgien einige der geringsten Auswirkungen auf die harte Kernkapitalquote festgestellt, obwohl die BIP-Schocks deutlich über dem Durchschnitt lagen und doppelt so hoch waren wie während der Finanzkrise. Die teilnehmende Bank aus Ungarn verzeichnete die drittniedrigsten Auswirkungen und musste einen BIP-Rückgang hinnehmen, der deutlich unter dem Durchschnitt lag und weniger als ein Drittel desjenigen der Finanzkrise betrug. Polnische Banken verzeichneten bei Weitem die niedrigsten Auswirkungen. Allerdings ist das BIP in Polen fast nicht zurückgegangen (-0,2 %).

Das bemerkenswerteste Ergebnis entfiel auf die teilnehmenden Banken aus Irland: Sie schlugen weit überdurchschnittliche Auswirkungen und den zweitniedrigsten BIP-Rückgang zu Buche (nicht einmal 20 % der Finanzkrise).

Die Ausreißer, d. h. Banken mit erheblichen Auswirkungen auf die harte Kernkapitalquote, sind eine Bank aus den Niederlanden (*N.V. Bank Nederlandse Gemeenten*) und eine aus Italien (*Banco BPM*).

Einzelheiten nach Land werden in [Abbildung 4](#) und [Tabelle 2](#) gezeigt.

Abbildung 4 – Kapitalverlust der Bank im Vergleich zum BIP-Rückgang während der Finanzkrise und im adversen Szenario



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EBA-Daten.

Tabelle 2 – Vergleich des BIP-Rückgangs (Peak-to-trough) mit Auswirkungen auf die harte Kernkapitalquote (Übergangsregelung)

Vergleich mit der Finanzkrise	Land	# Banken	Vergleich mit durchschnittlichem PTT-Rückgang des BIP (EU)	Auswirkung auf hartes Kernkapital (im Vergleich zum Durchschnitt)
deutlich geringer als während der Finanzkrise	ES	4	unter dem Durchschnitt	gemischt (sehr gering bis gering, 1 hoch)
	IT	4	unter dem Durchschnitt	gemischt (gering bis sehr gering, 1 hoch)
	HU	1	unter dem Durchschnitt	sehr gering
	IE	2	deutlich unter dem Durchschnitt	hoch bis sehr hoch
	FI	1	nah am Durchschnitt	hoch
geringer als während der Finanzkrise	NL	4	unter dem Durchschnitt	gemischt (gering bis sehr gering, 1 extrem hoch (Ausreißer))
	FR	6	deutlich unter dem Durchschnitt	gemischt (gering bis sehr gering, 3 hoch)
	DE	8	über dem Durchschnitt	gemischt (hoch bis sehr hoch, 1 extrem hoch (Ausreißer), aber 1 gering)
Nah an Finanzkrise	DK	3	deutlich über dem Durchschnitt	hoch
	AT	2	nah am Durchschnitt	gemischt (1 hoch, 1 sehr gering)
höher als während der Finanzkrise	UK	4	über dem Durchschnitt	hoch bis sehr hoch
deutlich höher als während der Finanzkrise	SE	4	deutlich über dem Durchschnitt	sehr gering
	BE	2	über dem Durchschnitt	sehr gering
	PL	2	fast kein Rückgang	extrem geringe Auswirkungen (Ausreißer)

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EBA-Daten.

Widerstandsfähigkeit der Banken und des Finanzsystems

94 Im Bericht der EBA ist für jede Bank die Entwicklung mehrerer Kapitalquoten (z. B. harte Kernkapitalquote und Verschuldungsquote) dargestellt, d. h. der Wert von 2017, der Wert nach dem Stress (im Jahr 2020) und der Unterschied zwischen den beiden Werten. Eine Verbesserung gegenüber der Vergangenheit bestand darin, dass die Banken im Bericht von 2018 erstmals nach der Höhe der harten Kernkapitalquote geordnet wurden.

95 Zur Beurteilung der Widerstandsfähigkeit einer Bank, d. h. um zu ermitteln, ob eine Bank ihre Eigenkapitalanforderungen unter widrigen Bedingungen einhalten würde oder nicht, fehlt in der Veröffentlichung der EBA eine entscheidende Information: die Eigenkapitalanforderung für jede einzelne Bank (d. h. Säule 1, Säule 2 und die kombinierten Kapitalpuffer-Anforderungen).

96 Die Bediensteten der EBA hatten die Veröffentlichung der Eigenkapitalanforderungen zwar vorgeschlagen, doch dieser Vorschlag wurde vom Rat der Aufseher abgelehnt. In ihrer Stellungnahme von 2015 hat sich die EBA jedoch stark für die Veröffentlichung der Eigenmittelanforderungen ausgesprochen. Sie wies ferner

darauf hin, dass die Veröffentlichung von Eigenkapitalanforderungen für Institute, die öffentlich gehandelte Wertpapiere im Angebot haben⁵⁰, gemäß der Marktmissbrauchsrichtlinie⁵¹ vorgeschrieben ist. Der damalige Vorsitzende des Rates der Aufseher der EBA hat wiederholt öffentlich erklärt, dass die zuständigen Behörden diese Informationen veröffentlichen sollten. Im Vergleich dazu bezieht die Bank of England diese Informationen in die Veröffentlichung der Ergebnisse ihrer eigenen Stresstests ein⁵². Die Vorgehensweisen in diesem Bereich variieren zwischen den zuständigen Behörden (die befugt sind, diese Anforderungen zu veröffentlichen) und den Banken (die sie auf eigene Initiative veröffentlichen können).

97 Da die EBA die Eigenkapitalanforderungen der Banken nicht veröffentlicht hat, sind die Leser gezwungen, diese Informationen aus anderen öffentlichen Quellen zu beziehen, die Daten oftmals in widersprüchlicher und unterschiedlicher Form offenlegen. Im Hinblick auf die Stresstests von 2016 hat der Hof diese Informationen für eine Stichprobe von acht Banken erhoben und festgestellt, dass sie nicht nur die kombinierten Kapitalpuffer-Anforderungen, sondern auch die Mindestkapitalanforderungen (d. h. Säule 1 und Säule 2) nicht eingehalten hätten. Im EBA-Bericht von 2016 wird dies nicht angegeben.

98 Für das Jahr 2018 kommt der Hof auf der Grundlage der der EBA zur Verfügung stehenden Informationen zu dem Schluss, dass keine Bank den Mindestanforderungen (Säule 1 und Säule 2 auf der Grundlage des harten Kernkapitals) nicht entsprochen hätte. Vier Banken hätten jedoch den in Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Banken⁵³ genannten Schwellenwert (Eigenmittelanforderungen des Instituts zuzüglich 1,5 Prozentpunkte) überschritten, der ein Auslöser für frühzeitige Interventionsmaßnahmen sein kann. Der Hof

⁵⁰ EBA, "Opinion of the European Banking Authority on the interaction of Pillar 1, Pillar 2, and combined buffer requirements and restrictions on distributions", 16.12.2015, Ziffern 10-13, 15. <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵¹ Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) (ABl. L 96 vom 12.4.2003, S. 16).

⁵² "Stress testing the UK banking system: 2017 results", Ergebnisse auf aggregierter und bankenbezogener Grundlage, S. 10.

⁵³ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

ermittelte außerdem neun Banken, die ihre kombinierten Kapitalpuffer-Anforderungen nicht eingehalten hätten.

99 Auch die Tatsache, dass eine Reihe von Banken Gefahr liefen, im Falle eines Abschwungs die Schwelle von 3 % für die Verschuldungsquote zu überschreiten, ist Anlass zur Sorge und hätte im 60-seitigen Bericht der EBA durchaus ausführlicher als in einer einzigen Zeile angesprochen werden können⁵⁴.

100 In Anbetracht dessen, dass beim Stresstest die statische Bilanzannahme zugrunde gelegt wurde, bedeutet dies, dass die EBA keine Informationen zu Maßnahmen der Geschäftsleitung, die von den Banken getroffen werden könnten, insbesondere zu deren Sanierungsoptionen, einholt und daher nicht in der Lage ist, solche Informationen zu veröffentlichen. Ohne diese zusätzlichen Informationen kann die Fähigkeit der Banken, die negativen Auswirkungen des adversen Szenarios abzumildern, – und damit ihre Widerstandsfähigkeit – nicht beurteilt werden⁵⁵.

101 Die adversen Szenarien ändern sich von einem Stresstest zum nächsten, was Schweregrad und abgedeckte Risiken angeht. Dadurch ist es schwer zu bewerten, ob sich die Widerstandsfähigkeit der Bank im Laufe der Zeit verbessert oder verschlechtert hat.

102 Die Gesamtschlussfolgerung der EBA im Jahr 2016 lautete, dass das EU-Bankensystem widerstandsfähig ist. In ihrem Bericht 2018 legte die EBA zwar nicht ausdrücklich eine gleiche Erklärung vor, doch führten zahlreiche zuständige Behörden an, die Ergebnisse seien ein Beweis für die Widerstandsfähigkeit der von ihnen beaufsichtigten Banken. Darüber hinaus kann ein einwandfreies Gesundheitszeugnis weder für alle einzelnen Banken noch für die Finanzsysteme in allen Ländern ausgestellt werden:

- Durch einen Vergleich mit der Finanzkrise von 2008 würde sich erweisen, ob die Banken der EU besser gerüstet sind als vor zehn Jahren, um einem so starken Stress standzuhalten. Wie bereits erläutert, war das adverse Szenario jedoch weniger schwerwiegend als die Finanzkrise.

⁵⁴ Christian Stiefmüller, "Banks stress-tests 2018: *Trying too hard to reassure*", Finance Watch, 7. November 2018.

⁵⁵ Die Bewertung der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit dieser Sanierungsoptionen ist Teil der laufenden Aufsichtstätigkeit.

- Einzelne Banken haben gegen die aufsichtlichen Mindestanforderungen verstoßen (siehe Ziffern [97-98](#)), und es wurde keine Analyse für das gesamte System (einschließlich Verstärkereffekte, gemeinsame Muster usw.) durchgeführt.
- Es gibt einige Beispiele von Banken, die kurz nach der Veröffentlichung eines Stresstests erhebliche Kapitallücken aufwiesen.

103 Zuletzt weist der Hof darauf hin, dass die ehemalige Vorsitzende des Aufsichtsgremiums der EZB wiederholt betont hat, dass durch eine rigorose Bilanzprüfung in Kombination mit einem Stresstest die EZB ihre Kenntnisse über die tatsächliche Finanzlage von Banken wesentlich erweitern konnte⁵⁶. Mit Blick auf den Stresstest 2018 bemerkte sie, dass er sehr kostenintensiv für den Finanzaufseher gewesen sei und nicht genügend neue Erkenntnisse gebracht hat⁵⁷.

104 Der damalige Vorsitzende der EBA unterstrich die positive Rolle, die dem unter der Ägide der EBA durch mehrere Stresstests und Rekapitalisierungsverfahren erzeugten bedeutendem aufsichtlichen Druck bei der Stärkung der Eigenkapitalquoten der Banken zukommt⁵⁸. Bei einer anderen Gelegenheit betonte er, dass die detaillierte Offenlegung der Ergebnisse auch die Marktdisziplin verbesserte und dazu beitrug, das Vertrauen wiederherzustellen⁵⁹. Er wies aber auch darauf hin⁶⁰, dass unabhängig von der Quantität der von der EBA veröffentlichten Daten die Aussagekraft der Ergebnisse aufgrund der Entkopplung von Stresstestergebnissen und Aufsichtsmaßnahmen und der Uneinheitlichkeit zwischen der Transparenz des einen und der Undurchsichtigkeit des anderen eingeschränkt sei.

⁵⁶ Rede von Danièle Nouy, "A year of the SSM – résumé and outlook", gehalten auf der Konferenz "European Supervisor Education Initiative" 2015, Prag, Oktober 2015.

⁵⁷ Handelsblatt, "EZB fordert Banken-Stresstest 2.0" von A. Kröner, J. Deters, 27.11.2018.

⁵⁸ Rede von Andrea Enria, ehemaliger Vorsitzender der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, vor der Nationalbank von Dänemark am 14.06.2017.

⁵⁹ Einleitende Bemerkungen von Andrea Enria anlässlich des EBA-IWF-Kolloquiums in London am 1.3.2017.

⁶⁰ Rede von Andrea Enria, ehemaliger Vorsitzender der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, vor der Nationalbank von Rumänien am 15.11.2018.

Die Kommunikation einiger zuständiger Behörden und Banken zeichnet ein überaus positives Bild

105 Vor der Veröffentlichung hatte der Rat der Aufseher ein unionsweites Kommunikationsprotokoll für Stresstests genehmigt, mit dem die Koordinierung, Konsistenz und Kohärenz der externen Kommunikation gefördert werden sollten. Das Augenmerk lag dabei auf der Interaktion mit und der externen Kommunikation von zuständigen Behörden; zudem wurden Mindeststandards für Veröffentlichungen von zuständigen Behörden und Banken festgelegt.

106 Dennoch unterscheiden sich die von den zuständigen Behörden und teilnehmenden Banken veröffentlichten Pressemitteilungen zu den Stresstests sowohl in quantitativer als auch inhaltlicher Hinsicht. Die EZB nahm in ihrer Mitteilung Bezug auf den EBA-Bericht. Jedoch ermittelte der Hof Fälle, in denen nationale zuständige Behörden oder Banken ein positives Bild von der Widerstandsfähigkeit einer Bank und des Finanzsystems auf Länderebene zeichneten, obwohl es Verstöße gegen die aufsichtsrechtlichen Mindesteigenkapitalanforderungen im Rahmen des adversen Szenarios gab (siehe [Kasten 6](#)). Dies zeigt, dass die EBA nicht vorgeben kann, was einzelne zuständige Behörden und teilnehmende Banken veröffentlichen. Dies ist umso bedeutender, als alle zuständigen Behörden aufgefordert sind, den Entwurf ihres Kommunikationsmaterials vor der Veröffentlichung an die Bediensteten der EBA weiterzugeben.

Kasten 6

Die Kommunikation ist teilweise irreführend

Einige Zentralbanken gaben keine eigenen Pressemitteilungen heraus, sondern verwiesen auf die Veröffentlichungen der EBA. Andere zuständige Behörden verwendeten eine sehr positive Sprache in Bezug auf die Ergebnisse der Banken in ihren eigenen Ländern. Sie wiesen zwar auf einen unterdurchschnittlichen Rückgang der harten Kernkapitalquoten hin, erwähnten aber nicht die unterdurchschnittlichen Stressniveaus der betroffenen Banken oder ließen Banken mit schwachen Ergebnissen gar außen vor.

Auch bei der Darstellung der eigenen Ergebnisse der Banken gab es erhebliche Unterschiede. So berichteten beispielsweise nicht alle Banken, dass sie im Rahmen des adversen Szenarios den Schwellenwert der Eigenmittelanforderungen zuzüglich 1,5 Basispunkte, der für frühzeitige Interventionsmaßnahmen maßgebend ist, überschritten hatten.

Darüber hinaus haben einige andere Banken nicht offengelegt, dass sie unter dem adversen Szenario die für Banken der EU ab dem 1. Januar 2019 verbindlich geltende Verschuldungsquote (Übergangsregelung) nicht eingehalten hätten. Eine Bank veröffentlichte eine Pressemitteilung, in der sie – im Widerspruch zum Kommunikationsprotokoll – erklärte, der Test des Jahres 2018 sei strenger gewesen als in den Jahren zuvor.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

107 Mit der EBA-Verordnung des Jahres 2010 wurde der EBA in Zusammenarbeit mit dem ESRB die Aufgabe übertragen, unionsweite Stresstests zu veranlassen und zu koordinieren. Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Methoden, Praktiken und Ergebnisse erhielt die EBA nach Maßgabe der Verordnung auch die Befugnis, Informationen direkt von den Finanzinstituten anzufordern und die zuständigen Behörden aufzufordern, besondere Prüfungen sowie Kontrollen vor Ort durchzuführen, und an diesen Aktivitäten teilzunehmen (siehe Ziffern [04](#), [07](#), [67](#)).

108 In der Praxis hat die EBA beschlossen, ihre Rolle auf die Einleitung von Stresstests, die Bereitstellung der Methodik und die weitgehende Koordinierung von Stresstests zu beschränken, ohne echte Anstrengungen zu unternehmen, um die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der von den Banken im Rahmen des Bottom-up-Ansatzes erzielten Ergebnisse zu gewährleisten (siehe Ziffern [67-68](#) und [73-76](#)).

109 Das Handbuch der EBA, in dem die von den zuständigen Behörden durchzuführenden Maßnahmen zur Qualitätssicherung beschrieben werden, war nicht verbindlich. Tatsächlich hatte die EBA wenig oder gar keine Kenntnis vom Inhalt der von den zuständigen Behörden durchgeführten Kontrollen und der von den Banken verwendeten Modelle. Insbesondere hat die EBA gemäß ihrer Auslegung weder besondere Prüfungen angefordert noch an Kontrollen vor Ort teilgenommen, noch wurden andere Aktivitäten durchgeführt, um die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Ergebnisse sicherzustellen (siehe Ziffern [73-83](#)).

Empfehlung 1 – Die EBA muss ihre Kontrolle über das Stresstestverfahren verstärken

Um sicherzustellen, dass die veröffentlichten Ergebnisse aussagekräftig, vergleichbar und zuverlässig sind, sollte die EBA

- 1) ihre rechtlichen Befugnisse nutzen, um von den zuständigen Behörden alle Informationen zu erhalten, die sie für erforderlich hält, und gegebenenfalls an ihren Kontrollen vor Ort teilnehmen, um Gewissheit (i) hinsichtlich der von den Banken verwendeten Methoden und Modelle und (ii) der Ergebnisse der Banken zu erhalten. Die Auswahl derjenigen Banken, die einer besonderen Aufsicht durch die EBA unterstellt sind, sollte risikobasiert sein;

- 2) klare und verbindliche Leitlinien für die zuständigen Behörden bereitstellen und ihre eigenen Verfahren zur Qualitätssicherung erarbeiten;
- 3) in hinreichend begründeten Fällen die Ergebnisse des Stresstests ablehnen, d. h. in Fällen, in denen die zuständigen Behörden und die Banken ihren Vorgaben nicht nachkommen und in denen die Ergebnisse der Qualitätsprüfung nicht standgehalten haben;
- 4) von der Haushaltsbehörde die Mittel beantragen, die sie benötigt, um ihren Verpflichtungen gemäß der EBA-Verordnung in vollem Umfang nachzukommen.

Zeitraumen: Stresstest für 2022

Empfehlung 2 – Das derzeitige Bottom-up-Verfahren sollte um Top-down-Elemente ergänzt werden

Die EBA sollte die Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute gegenüber widrigen Marktentwicklungen testen, indem sie einen Top-down-Ansatz als Ergänzung zum derzeitigen Bottom-up-Ansatz einführt. Dies würde zu mehr Kohärenz und zusätzlicher Kontrolle über das Verfahren führen und gleichzeitig einen Maßstab für die von den zuständigen Behörden und einzelnen Finanzinstituten durchgeführten Stresstests bilden. Die Auswahl der Finanzinstitute, die einem der beiden Ansätze unterliegen, kann variieren.

Zeitraumen: Stresstest für 2022

110 Ausgangspunkt der EBA für die Auswahl der Banken war die Höhe der Aktiva, doch hat die EBA in der Folge ad hoc beschlossen, einige Banken auszuschließen (siehe Ziffer [19-20](#)). Darüber hinaus hat die EBA das Systemrisiko, das Banken für das Finanzsystem darstellen können, nicht berücksichtigt. Als Ergebnis wurden nicht alle anfälligen Banken einbezogen. Einige der nicht einbezogenen Banken waren kürzlich einer Umstrukturierung unterzogen worden und stammten aus Ländern, in denen die Banken eine erhebliche Risikoexposition im Hinblick auf eigene Staatsanleihen aufweisen oder über eine hohe Anzahl von notleidenden Krediten verfügen (siehe Ziffer [21](#)).

Empfehlung 3 – Banken sollten auf der Grundlage des Risikos statt allein nach der Größe ausgewählt werden

Um sicherzustellen, dass die Stichprobe der teilnehmenden Banken geeignet ist, die Risiken, die von ihr als relevant für den Stresstest eingestuft wurden, abzudecken, sollte die EBA zwecks Auswahl der Banken für den Stresstest die geografische Abdeckung ausweiten und dem Kriterium der Größe risikobasierte Kriterien hinzufügen.

Zeitraum: Stresstest für 2022

111 Der Hof stellte fest, dass beim EBA-Stresstest Banken vor dem Hintergrund eines Konjunkturabschwungs und weniger eines Schock, der primär vom Finanzsektor ausgeht, getestet wurden, obwohl diese Art von Schock der Hauptauslöser bei der letzten großen Rezession war (siehe Ziffern [35-36](#)).

112 Darüber hinaus ergab sich, dass erhebliche Systemrisiken – und bestimmte Länder und Variablen – einem geringen oder gar keinem Stress ausgesetzt waren. Obwohl der Stress "schwerwiegend, aber plausibel" sein sollte, haben weder die EBA noch der ESRB Ex-ante-Schweregrade für das Verfahren festgelegt. Für eine Reihe von Variablen und eine Reihe von Mitgliedstaaten war der durch das adverse Szenario auferlegte Stress deutlich geringer als während der Finanzkrise (siehe Ziffern [37-52](#) und [Kasten 2](#)).

Empfehlung 4 – Es sollten alternative Stressszenarien eingeführt werden

Zur Gewährleistung eines ausreichenden Stress-Schweregrads, um zu beurteilen, ob ein Systemrisiko in einer Stresssituation noch gravierender werden kann, und um die Widerstandsfähigkeit der Bank gegenüber systemischen Schwachstellen in der EU zu bewerten, sollte die EBA

- 1) das Verfahren der Risikoermittlung und -aggregation mehr auf die EU abstimmen, indem sie
 - die Risiken innerhalb der EU, die ein widriges Ereignis mit Auswirkungen auf das Finanzsystem auslösen könnten, gebührend berücksichtigt;
 - fordert, dass die in den Risikosteuerpulten der EBA ermittelten Risiken den wichtigsten Input bei der Modellierung des adversen Szenarios darstellen;

- 2) bei den unterschiedlichen Stresstests verschiedene Arten von Szenarien ausprobieren (z. B. Fokus auf unterschiedliche Risiken) und erwägen, zusätzliche länderspezifische Schocks oder Sensitivitätsanalysen einzuführen;
- 3) angeben, welchen Gesamtschweregrad sie für Schlüsselparameter anstrebt, und Kriterien für die Bewertung der Mindestschweregrade in absoluter Hinsicht für alle Länder definieren.

Zeitraumen: Stresstest für 2020

113 Die dominante Rolle der nationalen Aufsichtsbehörden und makroprudenziellen Behörden bei der Gestaltung des Stresstests war nicht geeignet, um vergleichbare und unvoreingenommene Szenarien für die Mitgliedstaaten sicherzustellen (siehe Ziffern [29](#), [42-43](#) und [Kasten 1](#)), da die unionsweite Perspektive unzureichend berücksichtigt wurde.

Empfehlung 5 – Mit der Verwaltungsstruktur sollte gewährleistet werden, dass die Interessen der EU gebührend berücksichtigt werden

Im September 2017 legte die Europäische Kommission eine Reihe von Vorschlägen vor, die "darauf ab[zielen,] die Finanzmärkte stärker zu vernetzen und den Weg zur Kapitalunion zu ebnen", zu denen auch die Verwaltung und Finanzierung der europäischen Aufsichtsbehörden, darunter die EBA, gehört. Die im März 2019 zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament erzielte politische Einigung sieht jedoch keine so bedeutsamen Änderungen vor.

Die Kommission sollte im Zusammenhang mit der nächsten dreijährigen Überprüfung der EBA-Verordnung die Angemessenheit der Governance-Struktur der EBA im Auge behalten.

Zeitraumen: nächste Überprüfung im Jahr 2022

114 Die EBA veröffentlichte eine breite Palette von Daten über die Ergebnisse des Stresstests, was die Transparenz erhöhte (siehe Ziffern [84](#) und [87](#)). Allerdings wurden die Eigenkapitalanforderungen der Säule 2 und damit die Kapitalanforderungen insgesamt nicht veröffentlicht. Daher waren die für das Verständnis der Auswirkungen der Stresstests entscheidenden Informationen nicht verfügbar (siehe Ziffern [94-99](#)).

115 Im EBA-Bericht wird keine Verbindung zwischen den Ergebnissen und dem adversen Szenario hergestellt. Überdies fehlten darin wesentliche Informationen über die den Bankergebnissen zugrunde liegenden Treiber, die diese in Relation zueinander setzen würden (siehe Ziffern [90](#), [92-93](#) und [Kasten 5](#)).

116 Die derzeitige Praxis der Banken und zuständigen Behörden bei der Veröffentlichung zusätzlicher Eigenkapitalanforderungen sind unterschiedlich, aber in vielen Mitgliedstaaten sind diese Daten öffentlich zugänglich (siehe Ziffer [96](#)).

117 In mehreren Fällen veröffentlichten die nationalen Behörden (überwiegend Zentralbanken) und Banken ein verzerrtes Bild der Auswirkungen des Stresses auf die Finanzlage der Banken (siehe Ziffer [106](#) und [Kasten 6](#)).

Empfehlung 6 – Der informative Wert der Veröffentlichungen sollte erhöht werden

Damit die Leser der Veröffentlichung der EBA die Auswirkungen der veröffentlichten Daten richtig einschätzen können, sollte die EBA

- 1) die institutsspezifischen Mindesteigenkapitalanforderungen der Banken in die von ihr veröffentlichten Informationen einbeziehen und die Ergebnisse so darstellen, dass die Nutzer die Ergebnisse in Relation zueinander setzen können (z. B. Gruppierung der Ergebnisse nach Ländern, nach Schweregrad des Stresses, dem die Banken ausgesetzt waren, sowie nach Art und Größe der Bank);
- 2) klare Aussagen über die Widerstandsfähigkeit des EU-Finanzsystems als Ganzes im Vergleich zum vorherigen Stresstest machen und deutlich angeben, welche Faktoren die größten Auswirkungen auf die Widerstandsfähigkeit haben.

Zeitraum: Stresstest für 2022

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Neven MATES, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 4. Juni 2019 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Anhänge

Anhang I — Governance-Struktur und Rollen der Akteure im Stresstest

Governance-Struktur der EBA

Die EBA ist eine Aufsichtsbehörde der EU.

Rat der Aufseher: Der Rat der Aufseher setzt sich aus dem Vorsitzenden der EBA und den Vorsitzenden der nationalen Bankenaufsichtsbehörden aus den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammen. Der Rat trifft alle politischen Entscheidungen der EBA, einschließlich der Annahme von Entwürfen für technische Standards, Leitlinien, Stellungnahmen und Berichte. Er fällt auch die endgültige Entscheidung über den Haushalt der EBA.

Verwaltungsrat: Im Verwaltungsrat der EBA sind der Vorsitzende der EBA und sechs Mitglieder, die aus den Reihen des Rates der Aufseher gewählt werden, vertreten. Er fällt Entscheidungen über operative Angelegenheiten der EBA und ist für die Umsetzung des Arbeitsprogramms der EBA verantwortlich. Der Verwaltungsrat gewährleistet, dass die EBA ihren Auftrag ausführt und die ihr durch ihre Verordnung zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt.

Governance-Struktur des ESRB und Arbeitsgruppen

Der ESRB ist eine unabhängige Einrichtung der EU.

Verwaltungsrat: Der Präsident der EZB übernimmt den Vorsitz des Verwaltungsrats, in dem jegliche Entscheidungen gefällt werden. Im Rahmen seines Mandats überwacht und beurteilt der Verwaltungsrat Systemrisiken und spricht gegebenenfalls Warnungen und Empfehlungen aus. Der Präsident und der Vizepräsident der Europäischen Zentralbank (EZB), die Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, ein Mitglied der Europäischen Kommission, die Vorsitzenden der EBA, der EIOPA und der ESMA, der Vorsitzende und die zwei stellvertretenden Vorsitzenden des Beratenden Wissenschaftlichen Ausschusses (ASC) und der Vorsitzende des Beratenden Fachausschusses (ATC) sind stimmberechtigte Mitglieder des Verwaltungsrats. Verwaltungsratsmitglieder ohne Stimmrecht sind hochrangige Vertreter der nationalen zuständigen Aufsichtsbehörden, der Vorsitzende des

Wirtschafts- und Finanzausschusses, Präsidenten der nationalen Zentralbanken oder hochrangige Vertreter aus Island, Norwegen und Liechtenstein.

Szenarien für Stresstests werden vorbereitet und auf technischer Ebene erörtert und anschließend vom Verwaltungsrat angenommen.

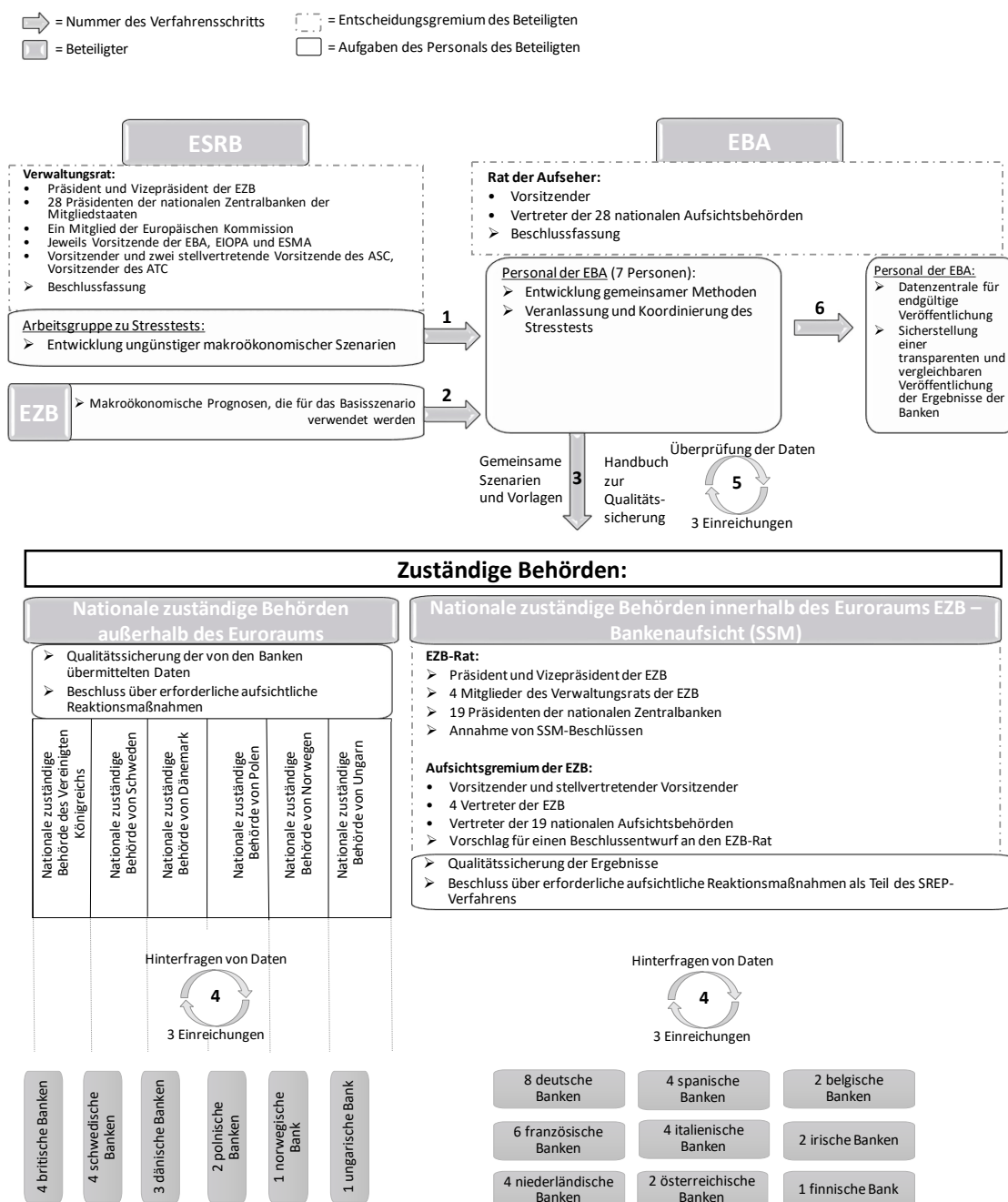
Beratender Fachausschuss (*Advisory Technical Committee, ATC*): Der Beratende Fachausschuss steht dem ESRB beratend und unterstützend zur Seite. Im Beratenden Fachausschuss sind die Mitglieder des Verwaltungsrats voll vertreten; er setzt sich zusammen aus Vertretern der nationalen Zentralbanken, der nationalen Aufsichtsbehörden, der drei Europäischen Aufsichtsbehörden, der Europäischen Kommission, des Beratenden Wissenschaftlichen Ausschusses und der EWR-Mitgliedstaaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind. Der Beratende Fachausschuss bereitet Stresstestszenarien vor und erörtert sie.

Arbeitsgruppe zu Stresstests (*Task Force on Stress Testing*) Die Arbeitsgruppe wurde unter der Ägide des Beratenden Fachausschusses eingerichtet und arbeitet mit den entsprechenden Strukturen der Europäischen Aufsichtsbehörden zusammen. Dabei ist sie in hohem Maße auf die technische und modellbezogene Unterstützung der EZB angewiesen. Die Arbeitsgruppe bereitet Entwürfe von Szenarien vor, die vom Beratenden Fachausschuss besprochen und anschließend dem Verwaltungsrat zur Erörterung und Genehmigung vorgelegt werden. Aus diesem Grund berichtet ihr Vorsitzender dem Beratenden Fachausschuss, dem Lenkungsausschuss und dem Verwaltungsrat. Sie setzt sich zusammen aus Sachverständigen der nationalen Zentralbanken und der nationalen zuständigen Behörden sowie der EZB, der EIOPA, der EBA, der ESMA und der Europäischen Kommission.

Akteure und ihre Aufgaben bei Stresstests

Die Aufgaben der verschiedenen Akteure bei unionsweiten Stresstests werden in **Abbildung 1** aufgezeigt.

Abbildung 1 – Akteure und ihre Aufgaben



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Unterlagen der EBA.

Anhang II — In der Bottom-up-Umfrage ermittelte Risiken und vom Verwaltungsrat des ESRB ausgewählte Risiken

01 In *Tabelle 1* werden die vier Risiken mit der höchsten Bewertung in der Bottom-up-Umfrage (siehe Ziffer **29**) den vier Risiken, die schließlich vom Verwaltungsrat des ESRB zur Steuerung des Szenarios – wie oben erläutert – ausgewählt wurden, gegenübergestellt.

Tabelle 1 – In der Bottom-up-Umfrage ermittelte Risiken und vom Verwaltungsrat des ESRB ausgewählte Risiken

Größte Risiken, die in der Bottom-up-Umfrage ermittelt wurden	Vom Verwaltungsrat des ESRB ausgewählte Risiken
Neubewertung der globalen Risikoprämien	Abrupte und umfangreiche Neubewertung der Risikoprämien an den globalen Finanzmärkten – ausgelöst z. B. durch einen Schock politischer Erwartungen –, die zu einer Verschärfung der finanziellen Bedingungen führen
Qualität der Aktiva im Bankensektor	
Rentabilität im Bankensektor	Negative Rückkopplungsschleife zwischen schwacher Rentabilität der Banken und niedrigem nominalem Wachstum angesichts der strukturellen Herausforderungen im EU-Bankensektor
Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung	Die Nachhaltigkeit der öffentlichen und privaten Schulden ist angesichts einer möglichen Neubewertung der Risikoprämien und einer zunehmenden politischen Fragmentierung von Bedeutung
---	Liquiditätsrisiken im außerbanklichen Finanzsektor mit potenziellen Auswirkungen auf das breitere Finanzsystem

Quelle: Öffentliche und interne Dokumentation des ESRB.

02 Die ersten drei vom Verwaltungsrat des ESRB ausgewählten Risiken entsprechen im Großen und Ganzen drei der Hauptrisiken, die in der Bottom-up-Umfrage ermittelt wurden.

03 Demgegenüber wurde das vierte Risiko (Liquiditätsrisiken im außerbanklichen Finanzsektor) in das Gesamtpaket aufgenommen, obwohl die damit verbundenen vordefinierten Risiken in der Bottom-up-Umfrage eine verhältnismäßig geringe Priorität erhalten hatten⁶¹.

⁶¹ Im Einzelnen handelt es sich um "Liquiditätsknappheit am Markt", "Altersvorsorgesysteme" und "Investitionsfonds" und sonstige Finanzinstitute.

Anhang III — Wesentliche Variablen des adversen Szenarios der EBA von 2018 im Vergleich zur Finanzkrise

Abbildung 1 – BIP des Euro-Währungsgebiets: Abweichung vom Basisszenario (%) und absoluter Rückgang im adversen Szenario

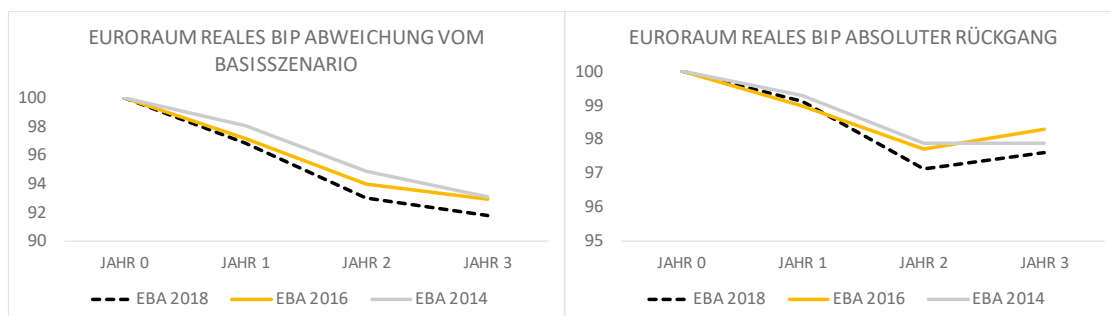
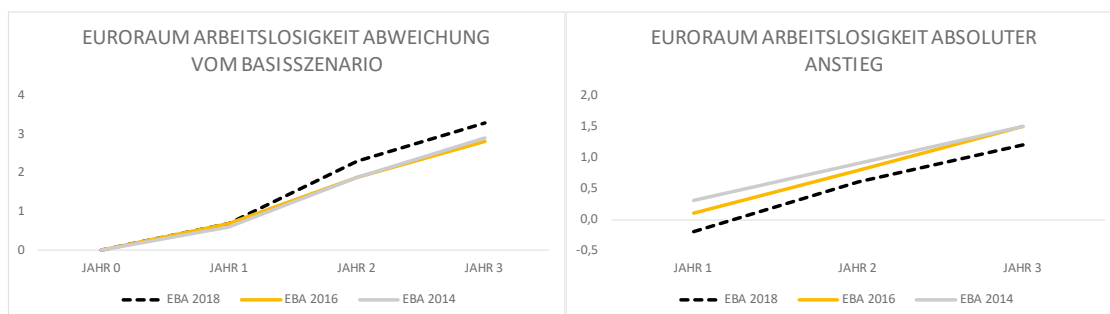
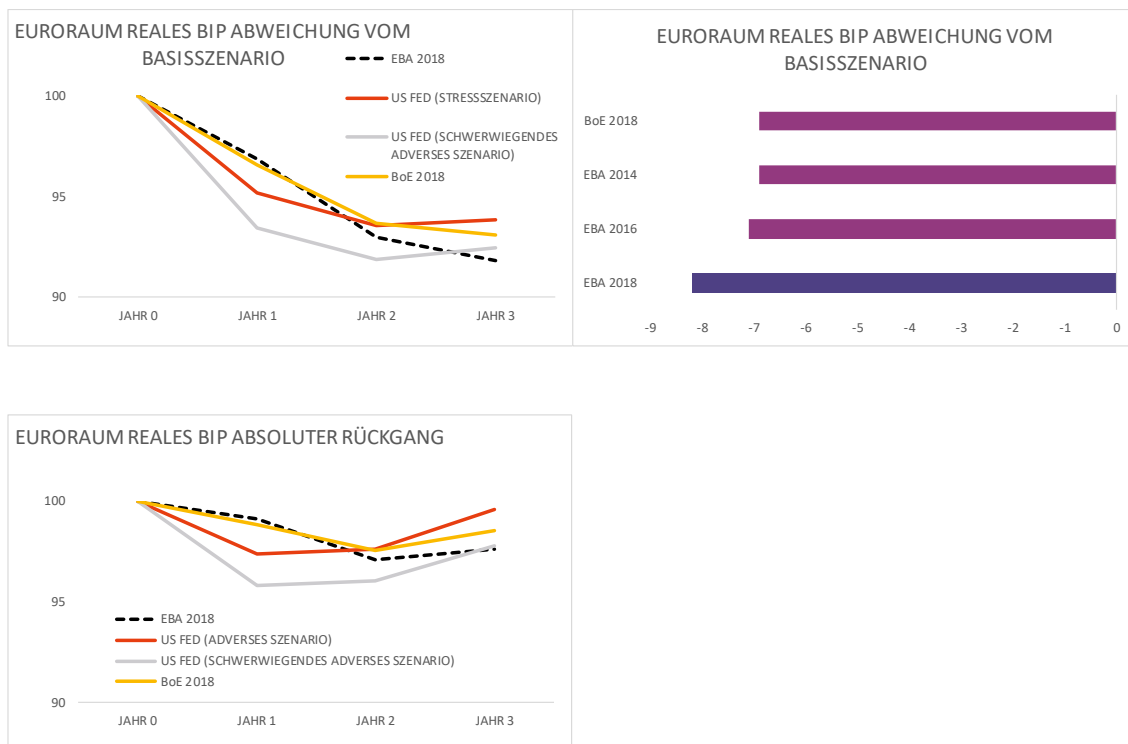


Abbildung 2 – Arbeitslosigkeit im Euro-Währungsgebiet: Abweichung vom Basisszenario (%) und absoluter Anstieg im adversen Szenario



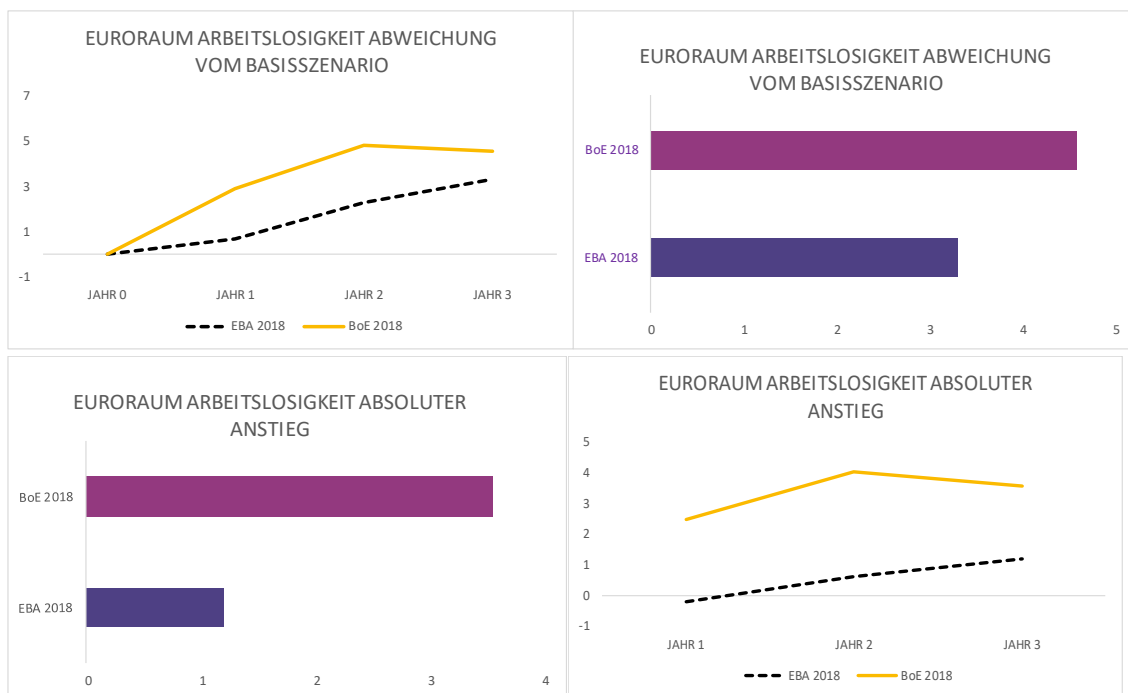
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EBA-/ESRB-Daten.

Abbildung 3 – BIP im Vergleich zu anderen Stresstests



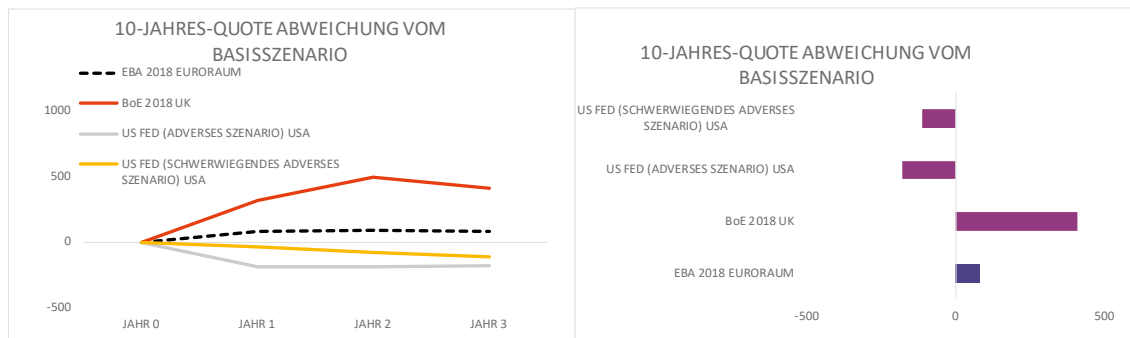
Quelle: EBA, Federal Reserve der USA, Bank of England (BoE).

Abbildung 4 – Arbeitslosigkeit im Vergleich zu anderen Stresstests



Quelle: EBA, Bank of England (BoE).

Abbildung 5 – 10-Jahres-Quote im Vergleich zu anderen Stresstests



Quelle: EBA, Federal Reserve der USA, Bank of England (BoE).

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„UNIONSWEITE STRESSTESTS FÜR BANKEN: BESSERE KOORDINIERUNG UND STÄRKERER FOKUS AUF RISIKEN ERFORDERLICH“

EINLEITUNG

9. Die Kommission hatte das Risiko erkannt, dass das Beschlussorgan der europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) durch nationale Interessen beeinflusst werden kann und somit das allgemeine europäische Interesse nicht ausreichend berücksichtigt. Daher legte die Kommission im Jahr 2017 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnungen über die Europäischen Aufsichtsbehörden (einschließlich der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, EBA) vor, in dem unter anderem Fragen der Finanzierung und der Verwaltung aufgeworfen werden. Insbesondere bestand eines der Ziele darin, die Beschlussfassung stärker als bisher auf die EU auszurichten. Die Kommission schlug insbesondere vor, dass die EBA einen Verwaltungsrat mit Vollzeitmitgliedern haben sollte, der auf einer von der Kommission erstellten Auswahlliste mit Mitgliedern beruht, die vom Rat ernannt werden und die kein Stimmrecht im Verwaltungsrat hätten.

Die beiden gesetzgebenden Organe konnten sich jedoch nicht auf diese Lösung einigen, und der Vorschlag für diese Änderungen wurde mit der jüngsten politischen Einigung vom 21. März 2019 verworfen. Dennoch wird durch die Absicht, die Verwaltung der Europäischen Aufsichtsbehörden auf andere Weise zu stärken, die Position des/der Vorsitzenden durch die politische Einigung vom 21. März 2019 gestärkt. Insbesondere wird nach dem Inkrafttreten dieser geänderten Bestimmungen der/die Vorsitzende vom Rat nach Bestätigung durch das Europäische Parlament auf der Grundlage einer vom Rat der Aufseher mit Unterstützung der Kommission erstellten Auswahlliste mit qualifizierten Bewerbern ernannt. Er oder sie wird auch Stimmrecht im wichtigsten Beschlussorgan des Rates der Aufseher haben und ausdrücklich berechtigt sein, Beschlussentwürfe zur Annahme vorzulegen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 5: Mit der Verwaltungsstruktur sollte gewährleistet werden, dass die Interessen der EU gebührend berücksichtigt werden

Die Kommission nimmt die Empfehlung an und stimmt zu, dass die Verwaltungsstruktur der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (und der anderen Europäischen Aufsichtsbehörden) sicherstellen sollte, dass die Interessen der EU gebührend berücksichtigt werden.

Wie in Artikel 81 der Verordnung Nr. 1093/2010 gefordert (und im Einklang mit der politischen Einigung zwischen den beiden gesetzgebenden Organen vom 21. März 2019), wird die Kommission die Tätigkeit der EBA bis 2022 erneut überprüfen. Bei dieser Überprüfung wird auch die Verwaltung der EBA berücksichtigt. Ausgehend von den Ergebnissen dieser Überprüfung wird die Kommission entscheiden, ob eine weitere Verbesserung der Verwaltung der EBA angezeigt wäre.

27. Mai 2019

Antworten der EBA auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs zum unionsweiten Stresstest

Allgemeine Bemerkungen

Die EBA begrüßt den Bericht des Europäischen Rechnungshofs und erkennt die Bemühungen des Hofes an, wertvolle Einblicke zur künftigen Verbesserung der Wirksamkeit des unionsweiten Stresstests zu geben.

Seit 2011 hat die EBA vier Stresstests durchgeführt. Durch die Ankündigung des Stresstests wurde ein erhebliches Maß an präventivem Handeln ermöglicht. Die Stresstests der EBA haben dazu beigetragen, die Kapitalposition europäischer Banken deutlich zu stärken, notleidende Kredite angemessen zu ermitteln und kontinuierliche Maßnahmen zu deren Reduzierung zu ergreifen. Dabei konnte das Marktverständnis des EU-Bankensystems erheblich verbessert werden.

Während die aufsichtliche Bewertung der einzelnen Banken weiterhin in der Verantwortung der nationalen Aufsichtsbehörden liegt, stützt sich die Analyse der EBA auf statistische Instrumente, die es ermöglichen, die eigenen Ergebnisse der Banken mit denen anderer Banken zu vergleichen. Da die Stresstests grenzüberschreitend bei einer umfangreichen Stichprobe von Banken durchgeführt und Informationen zusammengetragen wurden, die zuvor nur auf nationaler Ebene zur Verfügung standen, konnte die EBA die erste umfassende Datenbank dieser Art in Europa erstellen.

Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten werden die Ergebnisse des unionsweiten Stresstests aufgeschlüsselt nach Banken veröffentlicht. Die in der EU bereitgestellten Informationen bieten jedoch eine noch nie dagewesene Detailgenauigkeit, wie im Bericht des Hofes anerkannt wird. Dies stellt in einer so zersplitterten aufsichtlichen Gemeinschaft wie in der EU einen zusätzlichen Nutzen dar. Die veröffentlichten Zahlen vervollständigen die Ergebnisse und werden von Marktteilnehmern herangezogen, um ihre eigenen Stresstests oder allgemeine Analysen durchzuführen.

Bei einem Stresstest wirken zahlreiche Akteure mit, und ein solcher Test ist aufgrund der dafür vorgesehenen Fristen mit hohem Zeitdruck verbunden. Dies stellt die Verwaltungsstruktur zwangsläufig vor Herausforderungen, was bei jedem Stresstest schwierig ist, aber insbesondere für ein Szenario gilt, das eine gesamte Region umfasst. Die Rolle der EBA im Hinblick auf Koordinierung, Entwicklung und Bewahrung der Methodik muss mit einem Rechtsrahmen in Einklang gebracht werden, in dem die EBA eine beschränkte Rolle bei der Sicherstellung der Qualität der Ergebnisse von Banken spielt und nur über knappe Ressourcen verfügt.

Wie im Bericht hervorgehoben wird, erfordert die Situation in der EU zusätzliche Anstrengungen, um die einheitliche Behandlung von Banken zu gewährleisten, die in unterschiedlichen Rechtsordnungen ansässig sind und sich an Vorschriften und aufsichtsrechtliche Praktiken halten müssen, die noch nicht vollständig harmonisiert sind. Die EBA möchte die Empfehlungen des Hofes als Teil der anhaltenden Debatte über potenzielle längerfristige Änderungen am unionsweiten Stresstest betrachten.

Bezüglich der vorliegenden Antworten hat sie sich, sofern zutreffend, mit dem ESRB und der EZB beraten.

Ausführliche Bemerkungen

Zusammenfassung

VII.

Die EBA gibt keine Bemerkungen über ihre eigene Verwaltungsstruktur ab, die über das hinausgehen, was in der „Stellungnahme der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zur öffentlichen Konsultation über die Funktionsweise der Europäischen Aufsichtsbehörden“ dargelegt wurde.

VIII.

Die Zusammensetzung des Rates der Aufseher der EBA und des ESRB-Verwaltungsrats und seiner Untergruppen ist in vielen Fällen dieselbe. Daher arbeiten diese beiden Einrichtungen während des gesamten Prozesses zusammen.

IX.

Die Rolle der EBA spiegelt ihre Verwaltungsstruktur und ihre Ressourcen wider. Dieser Aspekt ist bei zahlreichen Entscheidungen über die Konzipierung und Durchführung des Stresstests von entscheidender Bedeutung.

Die derzeit vorgenommene Aufteilung der Aufgaben bei den Stresstests zwischen der EBA und den zuständigen Behörden, wobei die zuständigen Behörden die volle Verantwortung für die Qualitätssicherung tragen, ist angesichts der gegenwärtigen rechtlichen Situation sowie der Verwaltungsstruktur und Ressourcen eine sinnvolle und effiziente Methode zur Durchführung der Übung. Die EBA begrüßt die enge und erfolgreiche Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden,

einschließlich der EZB-Bankenaufsicht, die bei den Stresstests in den letzten Jahren stattgefunden und zu einem robusteren und zuverlässigeren Stresstestkonzept geführt hat.

X.

Die EBA möchte betonen, dass diese Bemerkung im Zusammenhang mit der von den zuständigen Behörden geführten Debatte über die Offenlegung der Säule-2-Anforderungen zu lesen ist. Vor den neuesten Änderungen der Rechtsvorschriften über die Eigenkapitalanforderungen bestand keine ausdrückliche Verpflichtung zur Veröffentlichung des Umfangs der Säule-2-Anforderungen bei den einzelnen Banken. Dies wird sich mit den im Juli 2019 in Kraft tretenden Änderungen bei den Rechtsvorschriften über Eigenkapitalanforderungen (Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und Richtlinie 2013/36/EU – siehe Artikel 447: Offenlegung von Schlüsselparametern) ändern.

Der Bericht der EBA ist ein Tatsachenbericht; sie hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse im Zusammenhang mit dem Makroszenario zu sehen sind.

Einleitung

7.

Die Rolle der EBA entspricht ihrer rechtlichen Befugnis. Demnach hat die EBA keine spezifischen Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Qualitätssicherung und verfügt über begrenzte Ressourcen.

Bemerkungen

14.

Hierzu möchte die EBA anmerken, dass der unionsweite Stresstest ausschlaggebend für die Ermittlung von Schwachstellen war und dazu geführt hat, dass Maßnahmen zur Kapitalaufstockung im EU-Bankensektor ergriffen wurden. Die Offenlegung der Risikopositionen von Banken, die es bis dahin nicht gegeben hatte, stärkte zudem die Marktdisziplin. Wie jeder Stresstest verfolgt der unionsweite Stresstest jedoch nicht das Ziel, alle möglichen Risiken abzudecken. Die EBA hat in ihren Berichten diese Einschränkung stets klar und deutlich erläutert und kommuniziert.

20.

Banken, die sich in Umstrukturierung befinden, werden von der Stichprobe ausgeschlossen, da die Bewertung der Beurteilungen der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die GD COMP im Rahmen der Beihilfverfahren regelmäßig von der Europäischen Kommission selbst durchgeführt wird. Darüber hinaus wäre die Annahme einer statischen Bilanz für die in einer Umstrukturierung befindlichen Banken nicht optimal, insbesondere wenn der Schuldenabbau Teil der Bedingungen für den Erhalt staatlicher Beihilfen ist.

21.

Die EBA möchte darauf hinweisen, dass der Zweck des Stresstests darin besteht, eine vorausschauende Betrachtung potenzieller Risiken für Banken zu ermöglichen. Der Ausgangspunkt sollte daher eine neutrale Auswahl von Banken sein, ohne eine A-priori-Annahme. Andernfalls könnte es zur Voreingenommenheit bei der Auswahl kommen, bei der die Aufsichtsbehörden nur „schwächere“ Banken nach rückwärtsgerichteten Risikoindikatoren auswählen und Banken mit potenziellen, aber noch nicht bekannten Schwachstellen außer Acht lassen.

Die meisten Banken aus den im ersten Aufzählungspunkt genannten Ländern gehörten zu einer Stichprobe, bei der die EZB den Schwerpunkt festlegte. Ein Bericht über diesen Stresstest wurde im Februar 2019 veröffentlicht und stellte die Ergebnisse in aggregierter Form bereit (mit Ausnahme von Griechenland, wo Daten zu den einzelnen Banken veröffentlicht wurden).

22.

Hier möchte die EBA darauf hinweisen, dass bei dem von ihr vorgenommenen Stresstest ein einheitliches adverses Stressszenario zur Anwendung kommt und dabei nicht alle systemischen Risiken abgedeckt werden können, sondern der Schwerpunkt auf den wichtigsten systemischen Risiken liegt. Die Aufnahme eines zusätzlichen Szenarios würde eine weitere Belastung für den Stresstest darstellen, und dabei müssten auch die Auswirkungen im Hinblick auf Kosten, Nutzen und Ressourcen berücksichtigt werden.

26-33.

Zu diesem Abschnitt möchte die EBA feststellen, dass der unionsweite Stresstest wie jeder Stresstest nicht das Ziel verfolgt, alle möglichen Risiken abzudecken. Die EBA hat in ihren Berichten diese Einschränkung stets klar und deutlich erläutert und kommuniziert.

27.

Wenngleich dieser Prozess nicht dokumentiert ist, hilft die regelmäßige Arbeit der EBA im Bereich Risikobewertung, einschließlich des EBA-Risikosteuerpults, ihren Mitarbeitern dabei, ihre Ansichten zu dem Szenario zu entwickeln. Zudem erkennt der Hof im folgenden Absatz den Beitrag der ESRB-Mitglieder bei der Risikobewertung durch den ESRB an, der auch den Beitrag der EBA umfasst.

30.

Bei dem EBA-Stresstest handelt es sich um eine Szenarioanalyse, bei der makroökonomische Variablen gemäß einer Risikodarstellung Stress ausgesetzt werden (Input). Die unter Stress stehenden bankenspezifischen Variablen (Output) werden dann gemäß der gemeinsamen Methodik von den jeweiligen Banken bewertet. Daher ist ein erheblicher Anstieg notleidender Kredite das Ergebnis und nicht der Ausgangspunkt des Stresstests, und in der Tat erhöhen sich die Rückstellungen für Kreditrisiken im Stresstest. Die EBA weist zudem darauf hin, dass im adversen makrofinanziellen Szenario für den unionsweiten Stresstest im Bankensektor 2018 Folgendes

festgestellt wird: Insgesamt würde die Erhöhung des Kreditrisikos beim Kreditnehmer dazu führen, dass die Banken eine höhere Zahl notleidender Kredite und damit einhergehend einen Anstieg an entgangenen Zinserträgen zu verzeichnen hätten.

Darüber hinaus möchte der ESRB darauf hinweisen, dass die vom Verwaltungsrat ermittelten Risiken tendenziell die präzisere Terminologie umfassen, die in der Bottom-up-Umfrage verwendet wird, sodass die Risiken im Zusammenhang mit der Qualität der Aktiva unter Risiko 2 in Anhang II dieses Berichts fallen.

31.

Wenngleich diese Aussage korrekt ist, wird hierbei nicht anerkannt, dass sich ein Liquiditätsstresstest und ein Stresstest der Zahlungsfähigkeit hinsichtlich der Methodik unterscheiden. Somit ist der unionsweite Stresstest eine Übung zur Zahlungsfähigkeit und kein Liquiditätstest. Liquiditätsrisiken sollten auf andere Weise abgebildet werden, beispielsweise durch die Liquiditätsdeckungsquote bzw. die strukturelle Liquiditätsquote. Ein Liquiditätsstresstest würde eine andere Übung erfordern (wie diejenige, die die EZB im Jahr 2019 durchführt). Angesichts der unterschiedlichen Zeithorizonte ist es kaum möglich, einen Liquiditätsstresstest in den derzeitigen unionsweiten Stresstest aufzunehmen. Gründe dafür sind: 1) sein unterschiedlicher Zeithorizont, 2) die Annahme einer statischen Bilanz und 3) die detaillierte Offenlegung der Ergebnisse nach Banken.

32.

Gemäß seinem Mandat umfasst die Risikobewertung des ESRB Analysen der individuellen Bankendaten aus vielfältigen Quellen, wenn er dies für angebracht hält. Dem ESRB obliegt die makroprudenzielle Beaufsichtigung des EU-Finanzsystems sowie die Prävention und Begrenzung von Systemrisiken, er ist nicht für die mikroprudenzielle Beaufsichtigung von Banken zuständig.

33.

Der Risikosteuerpult der EBA wird als Informationsquelle genutzt, die den Mitarbeitern der Behörde dabei hilft, ihre Meinung zum ESRB-Szenario zu bilden. Zudem wird, wie oben erwähnt, der Beitrag der ESRB-Mitglieder zur Risikobewertung anerkannt, der auch die EBA umfasst.

34.

Beim EBA-Stresstest handelt es sich um eine Szenarioanalyse, bei der makroökonomische Variablen gemäß einer Risikodarstellung Stress ausgesetzt werden (Input). Die unter Stress stehenden bankenspezifischen Variablen (Output) werden dann gemäß der gemeinsamen Methodik von den Banken bewertet.

Wie oben erwähnt, wird die Darstellung des Szenarios von der EBA und dem ESRB gemeinsam vorgenommen. Die Zusammensetzung des Rates der Aufseher (und der nachgeordneten Strukturen) der EBA und des Verwaltungsrats des ESRB überschneidet sich weitgehend. Daher sind dieselben zuständigen Behörden in beiden Gremien vertreten, was auch bedeutet, dass der

Meinungsaustausch und die Diskussionen über die Konzeption des Szenarios mit allen beteiligten Akteuren während des gesamten Prozesses stattfinden.

36.

Das Szenario umfasste Schocks sowohl aus der Realwirtschaft als auch aus dem Finanzsektor.

37.

Es ist wichtig, zwischen den Auslösern des Szenarios und ihrer Wechselwirkung mit anderen Risiken und Schwachstellen zu unterscheiden, die sich allerdings in der Darstellung und Kalibrierung des Szenarios widerspiegeln. Darüber hinaus weist der ESRB darauf hin, dass die Bedrohungen für die finanzielle Stabilität, die dem adversen Szenario zugrunde liegen, keine unbeabsichtigten Folgen künftiger Entscheidungen in der Geldpolitik darstellen.

38.

In der EU ausgelöste Risiken spielen im Szenario eine bedeutende verstärkende Rolle. Eine negative Feedbackschleife zwischen schwacher Rentabilität der Banken und niedrigem nominalem Wachstum sowie Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der öffentlichen und privaten Schulden werden in der Darstellung explizit erwähnt und spielen eine Schlüsselrolle bei der Kalibrierung der Schocks. Durch die Konzeption des Szenarios wird sichergestellt, dass diejenigen Banken, die diesen Risiken übermäßig stark ausgesetzt sind, beim Stresstest identifiziert werden. Dies schließt auch die Möglichkeit eines Bankenausfalls ein, wenn die entsprechenden Nachweise dies belegen. Zudem liegen die Verstärkereffekte aufgrund ihrer weiterreichenden Auswirkungen gewöhnlich außerhalb des mikroprudenziellen Umfangs des EBA-Stresstests.

43.

Die EZB und der ESRB sind der Ansicht, dass die Feststellung des Hofes, wonach die Einbeziehung der nationalen Behörden in das Verfahren für ein objektives Stressszenario nicht geeignet war, keine umfassende Beschreibung des Verfahrens zur Entwicklung des Szenarios darstellt.

Kasten 1.

Der ESRB und die EZB stellen im Hinblick auf die Bemerkungen des Hofes über die Anwendung eines erhöhten Schweregrads fest, dass jedes auf historischen Daten beruhende Modell seine Grenzen hat und die Beurteilung politischer Entscheidungsträger einen wichtigen Beitrag im gesamten Verfahren darstellt. Während des gesamten Verfahrens fanden zahlreiche Diskussionen statt, wobei die zuständigen Behörden unterschiedliche Auffassungen über den angemessenen Schweregrad für ihr jeweiliges Land hatten, allerdings führten diese Auffassungen und Diskussionen nicht automatisch zu Maßnahmen. Jede Entscheidung wurde auf transparente Weise in Zusammenarbeit mit der gesamten Arbeitsgruppe getroffen.

45.

Bezüglich der Bemerkung des Hofes, wonach die Schweregrade der Schocks für die Länder sehr unterschiedlich ausfielen, sei darauf hingewiesen, dass gezeigt wurde, dass die länderübergreifende Variation der Schocks im Einklang mit der Stresstestdarstellung steht – siehe Bianchi (2019), „The role of country factors in the 2018 EBA stress test“, No. 1/FS/19, Central Bank of Ireland [„Die Rolle der Länderfaktoren im EBA-Stresstest 2018“, Nr. 1/FS/19, Zentralbank von Irland].

In Schweden erklärt der Immobilienpreisschock, der den Schwachstellen im Immobiliensektor dieses Landes Rechnung trug, den umfassenden Schweregrad des Szenarios.

Kasten 3.

Die Szenarien für den US-amerikanischen und den unionsweiten Stresstest unterscheiden sich von dem Szenario der Bank of England, da sie auf eine niedrige Inflation während des gesamten Dreijahreszeitraums hindeuten, statt auf einen starken Preisanstieg, der für das Vereinigte Königreich angenommen wird. Zudem gibt es Unterschiede zwischen der Anwendung des Schocks bei langfristigen Zinssätzen. Das Szenario für den unionsweiten Stresstest nimmt für den Zehnjahreszeitraum einen relativ leichten Anstieg bei den Zinssätzen an, während das Szenario der Bank of England einen hohen Anstieg simuliert. Das Szenario des Comprehensive Capital Analysis and Review nimmt einen Rückgang der langfristigen Zinssätze an.

Der Schock in Bezug auf die Arbeitslosenrate beim ungünstigen unionsweiten Stresstest fällt gegenüber allen anderen Stresstestszenarien geringer aus, das endgültige Niveau der Arbeitslosigkeit für die EU ist jedoch im Vergleich zu anderen Stresstests am höchsten.

58.

Die Methoden sind nicht dazu geeignet, jeden einzelnen Fall zu erklären. Potenzielle Verbesserungen sollten genügend Einzelheiten bieten, ohne die Methoden übermäßig kompliziert zu machen.

60.

Es trifft zwar zu, dass Modelle Defizite aufweisen können, die Bottom-up-Übung wird jedoch ergänzt durch:

- I. Beschränkungen innerhalb der Methoden;
- II. ein Qualitätssicherungsverfahren (sowie Handbücher zur Qualitätssicherung);
- III. deskriptive Statistiken;
- IV. Benchmark-Werte für das Kreditrisiko;
- V. ein breitgefächertes Paket an Instrumenten zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

62.

Die Annahmen stützen sich auf Erkenntnisse in der einschlägigen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur bzw. auf modernste Stresstestmethoden.

63.

Die genauen Koeffizienten werden den Banken nicht mitgeteilt, um die Wirksamkeit des unionsweiten Stresstests sicherzustellen. Es ist wichtig hervorzuheben, dass eine vollständige Transparenz in Bezug auf die Benchmark-Werte der EBA/EZB und die alternativen Modelle dem Zweck zuwiderlaufen würde, einen (eingeschränkten) Bottom-up-Stresstest durchzuführen, da eines seiner Hauptziele darin besteht, das Risikomanagement und die Modellierungskapazitäten der Banken zu stärken. Im Rahmen eines Bottom-up-Ansatzes sollten sich die teilnehmenden Institute auf die Entwicklung neuer oder die Verbesserung bestehender Modelle konzentrieren und nicht versuchen, die Erwartungen der Aufsichtsbehörden zu antizipieren. Darüber hinaus würde die Bereitstellung der vollständigen Elastizitäten, die den Benchmark-Werten der EBA/EZB zugrunde liegen, es den Banken zu einfach machen, ihre Stresstestprognosen und die erforderliche Modelldokumentation so zu gestalten, dass es den zuständigen Behörden praktisch unmöglich wäre, die Ergebnisse der Banken angemessen infrage zu stellen.

66.

Die Annahme einer statischen Bilanz dient dem Zweck, die Auswirkungen des Stresstests unter einer Annahme von sonst gleichen Bedingungen zu analysieren. Die möglichen Abhilfemaßnahmen der Geschäftsleitung werden als Teil des SREP betrachtet. Eine Änderung dieses Ansatzes würde erheblich mehr Ressourcen für die Qualitätssicherung und die Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Maßnahmen der Geschäftsleitung erfordern.

68.

Die EBA ist nicht für die Qualitätssicherung zuständig, hat aber zur Unterstützung der zuständigen Behörden einige Instrumente bereitgestellt (deskriptive Statistiken, Qualitätssicherungsberichte). Siehe auch die Antwort der EBA betreffend Kontrollen vor Ort.

75.

Die EBA stimmt dem Hof darin zu, dass die beschränkten Ressourcen es nicht erlauben, systematisch umfassende Informationen darüber zu erheben, inwieweit sich die Ergebnisse ohne Beschränkungen positiv oder negativ verändert hätten. Was die Funktionsweise der Modelle der Stresstests für Banken anhand von Mindeststandards betrifft, hat die EBA den zuständigen Behörden jedoch deskriptive Statistiken und Qualitätssicherungsberichte zur Verfügung gestellt, um diese im Qualitätssicherungsverfahren bei der Hinterfragung der Schätzungen der Banken im Rahmen des Stresstests zu unterstützen.

In Bezug auf die Benchmark-Werte für das Kreditrisiko sei angeführt, dass die Standardvorlage für das Kreditrisiko 2018 Felder enthielt, die von den Banken auszufüllen waren, wenn Benchmark-

Werte für das Kreditrisiko angewendet werden. Somit wurden diese Informationen in gewisser Weise von den Banken abgefragt. Die EBA erkannte jedoch, dass sich die Art und Weise, wie die Banken die Verwendung von Benchmark-Werten kennzeichneten, als widersprüchlich erwies. Deshalb sind Änderungen für den nächsten Stresstest vorgesehen. Die Banken sollten weitere Anleitungen dazu erhalten, unter welchen Voraussetzungen die Verwendung von Benchmark-Werten gekennzeichnet werden sollte.

Die EZB in ihrer Funktion als zuständige Behörde stellt fest, dass auf Ebene der Banken eine große Zahl an Stresstestmodellen zur Anwendung kommt, die nicht Gegenstand aufsichtlicher Überwachung oder Genehmigung sind. Daher ist die EZB angesichts der Ressourcen und der Zeit, die ihr beim Stresstestverfahren zur Verfügung stehen, nicht in der Lage, alle Modelle systematisch einer Qualitätskontrolle zu unterziehen. Hält sie die Zahlen jedoch für unglaubwürdig, werden die betreffenden Modelle infrage gestellt.

76.

Die EBA möchte darauf hinweisen, dass selbst wenn im Handbuch für Qualitätssicherung vorgeschlagen wird, dass die zuständigen Behörden eine solche Selbstbewertung durchführen, dies nicht bedeutet, dass sie diese Bewertung der EBA vorlegen müssen.

79.

Die EBA möchte betonen, dass, wo dies möglich war (Kreditrisiko und Nettozinserträge), entschieden wurde, nach Land der Gegenpartei aufgeschlüsselte Statistiken für alle EU-, SSM- und nordischen Länder bereitzustellen.

82.

Das Ziel eines Stresstests, bei dem es nicht um „bestanden“ oder „nicht bestanden“ geht, besteht keineswegs darin, Banken zu ermitteln, die beim Stresstest durchfallen, sondern zu erkennen, welche schwächer und umfangreicheren aufsichtlichen Maßnahmen zu unterziehen sind. In der Tat verzeichnete die Bank, auf die sich dieser Satz zu beziehen scheint, einen der höchsten Kapitalverluste im Rahmen des Stresstests. Zudem wird die Prüfung der Ausgangsdaten stets von den zuständigen Behörden vorgenommen.

83.

Die Planung und Vorbereitung von Kontrollen vor Ort sind ein Prozess, der in der Regel mehrere Monate im Voraus geplant wird. In Bezug auf den Bedarf an Ressourcen sei darauf hingewiesen, dass zum Beispiel für eine einzige Kontrolle vor Ort unter Umständen mehr als 50 Personenwochen vor Ort erforderlich sind, je nach dem Umfang der Untersuchung und der Komplexität des zu prüfenden Sachverhalts.

87.

Die EBA begrüßt die Feststellung über die Transparenz des Stresstests, bei dem eine große Menge an Informationen bereitgestellt wird, und räumt ein, dass die einzig fehlenden Informationen die Säule-2-Anforderungen betreffen, was durch die Debatte über ihre Offenlegung in der EU bedingt ist.

Siehe auch die nachstehende Bemerkung im Absatz betreffend die Offenlegung von Kapitalanforderungen.

90.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Standardvorlage für den Stresstest Informationen über die Migration zwischen den Phasen enthält, so dass die neuen Ausfälle von Vermögenswerten abgedeckt sind.

91.

Die EBA möchte darauf hinweisen, dass alle Aufzählungspunkte in diesem Absatz eindeutige Merkmale hervorheben, die typisch für einen Bottom-up-Stresstest sind.

Der im zweiten Aufzählungspunkt erwähnte Vergleich zwischen internen Modellen und einem standardisierten Ansatz ist von der Eigenmittelverordnung (CRR) vorgegeben und nicht durch die EBA-Methodik.

92.

Die Fußnote zu diesem Absatz ist sachlich richtig, erwähnt aber nicht, dass dieser Vergleich auf Grundlage der einzelnen, von den Banken vorgelegten Kalkulationstabellen auch zwischen den Banken deutlich wird.

93.

Der EBA-Bericht über das Ergebnis des Stresstests stellt eine sehr neutrale Zusammenfassung der Ergebnisse dar und soll informativ, aber auch unparteilich sein. Wenngleich bei den Ergebnissen und den zugrunde liegenden Risiken vollumfängliche Transparenz geboten wird, ist ihre Beurteilung den zuständigen Behörden und anderen Interessenträgern überlassen, auch eingedenk der Tatsache, dass der Stresstest der Ausgangspunkt und nicht der Endpunkt des aufsichtlichen Überprüfungsprozesses ist.

95.

Die EBA möchte darauf hinweisen, dass dies im Zusammenhang mit der Debatte über die Offenlegung der Säule-2-Anforderungen betrachtet werden muss. Vor den jüngsten Änderungen der Rechtsvorschriften zu Eigenkapitalanforderungen war die Veröffentlichung des Umfangs der

Säule-2-Anforderungen der einzelnen Banken nicht vorgeschrieben. Zudem gab es unterschiedliche Ansichten zum Nutzen einer solchen vollumfänglichen Transparenz.

Die EBA stimmt jedoch zu, dass in diesem Bereich einige Verbesserungen erforderlich sind. Dies steht insbesondere im Einklang mit den Aussagen, die der ehemalige Vorsitzende der EBA in seiner Rede bei der Nationalbank von Rumänien (November 2018) getroffen hat.

97-100.

In den SREP-Leitlinien wird die wichtige Rolle von Abhilfemaßnahmen hervorgehoben, die das jeweilige Institut möglicherweise in die Lage versetzen können, seine vorgeschriebenen Eigenkapitalanforderungen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens zu erfüllen. Das wird in diesem Bericht in der Tat anerkannt. Da sich der EBA-Stresstest auf die Annahme einer statischen Bilanz stützt, ist bei einem simplen Vergleich der Ergebnisse des Stresstests und der Eigenkapitalanforderungen Vorsicht geboten.

101.

Die EBA möchte darauf hinweisen, dass dieser Satz nur so verstanden werden kann, dass der Schwerpunkt auf der Bewertung der Anfälligkeit der Banken gegenüber dem Szenario liegt. Die Widerstandsfähigkeit hängt auch von Ausgangspunkten für das Kapital der Banken ab, die im Zeitverlauf verglichen werden können.

Tatsächlich trug der unionsweite Stresstest zu einer schrittweisen Aufstockung des Kapitals der Banken bei, was durch einen Blick auf die Entwicklung des Ausgangspunkts für das harte Kernkapital im Zeitverlauf bestätigt wird.

102.

Die EBA behauptet nicht, ein einwandfreies Gesundheitszeugnis ausstellen zu können, und dies wird auch in ihrem Bericht nicht impliziert. Sie betont jedoch stets, dass die Ergebnisse im Zusammenhang mit den Folgemaßnahmen und Annahmen sowie insbesondere als Ausgangspunkt für die Diskussionen mit den zuständigen Behörden betrachtet werden müssen.

Die EBA bewertet nicht, ob Banken in der gegenwärtigen Lage der Finanzkrise von 2008 oder irgendeiner anderen Krise standhalten könnten, denn dies wäre nur einem exakt gleichen Szenario möglich.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

108.

Die Rolle der EBA entspricht ihrer rechtlichen Befugnis. Demnach hat die EBA keine spezifischen Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Qualitätssicherung und verfügt über begrenzte Ressourcen. Eine stärkere Einbindung der EBA in das Qualitätssicherungsverfahren ist nur durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen möglich. Hierbei sollte auch berücksichtigt werden, welche

Folgen dies im Hinblick auf die Kosten des Stresstests sowie darauf hätte, dass die bereits von den Aufsichtsbehörden geleistete Arbeit (wie beim SSM) möglicherweise doppelt gemacht werden würde.

Die EBA weist darauf hin, dass Vergleichbarkeit durch die Veröffentlichung sehr detaillierter Daten gewährleistet wird und dass sie transparente Erläuterungen möglicher Unterschiede zwischen den Banken bereitstellt. Darüber hinaus stellt sie Benchmarking-Instrumente für zuständige Behörden zur Verfügung, um deren Qualitätssicherung zu unterstützen.

109.

Die EBA stimmt mit dem Hof darin überein, dass diese Tätigkeiten abgesehen von rechtlichen Befugnissen ressourcenintensiv sind. Daher ist es nicht möglich, diese Tätigkeiten mit den sieben Vollzeitäquivalenten, einschließlich Statistikern, die derzeit mit dem Stresstest befasst sind, wahrzunehmen. Zudem erfordern die spezifischen Überprüfungen und Kontrollen Organisation, Bereitstellung von Mitteln usw., was im Zeitrahmen des Stresstests nahezu unmöglich zu realisieren ist, insbesondere mit den wenigen bzw. gar keinen Mitteln, die für diese Aufgaben zugewiesen werden.

Empfehlung 1 – Die EBA muss ihre Kontrolle über das Stresstestverfahren verstärken

Die EBA akzeptiert die Empfehlung. Es sei darauf hingewiesen, dass der Erfolg dieser Verfahren von folgenden Voraussetzungen abhängt: 1) der Bereitstellung umfangreicher zusätzlicher Mittel, wie bereits vom Hof selbst erkannt und empfohlen; 2) einer zweckdienlichen Verwaltungsstruktur, wie von der Kommission auf Grundlage der Empfehlung des Hofes beschlossen.

Wichtig ist es auch, zu vermeiden, dass sich die Tätigkeiten der EBA mit den bereits von den zuständigen Behörden wahrgenommenen Aufgaben überschneiden.

Empfehlung 2 – Das derzeitige Bottom-up-Verfahren sollte um Top-down-Elemente ergänzt werden

Die EBA akzeptiert die Empfehlung. Es sei darauf hingewiesen, dass der Erfolg dieser Maßnahmen vom Erhalt zusätzlicher Mittel abhängt.

Auch hierfür wären zudem spezielle Ressourcen und finanzielle Mittel erforderlich. Um ein Top-down-Modells von Grund auf zu entwickeln, sind spezifisches Fachwissen und unter Umständen die Unterstützung durch Berater vonnöten. Eine schrittweise Einführung von Top-down-Elementen wäre jedoch machbar, wenn die EBA und die beteiligten Akteure frühzeitig die nötigen Vorbereitungen treffen würden, damit diese Elemente bis zum Jahr 2022 eingeführt werden könnten.

110.

Die Entscheidungen über die Stichproben werden nicht willkürlich getroffen, sondern stützen sich auf die Kriterien, die in der Methodik vorgegeben und in den formalen Rückmeldungen der zuständigen Behörden enthalten sind.

Die EBA möchte hierbei Folgendes betonen: Da der eigentliche Zweck des Stresstests darin besteht, potenziell schwache Banken zu ermitteln, sollte die Auswahl der Stichprobe neutral sein, d. h. es könnte Banken geben, die auf der Grundlage rückwärtsgerichteter Risikoindikatoren als sicher angesehen werden, gegenüber einem ungünstigen Schock jedoch anfällig sind.

Empfehlung 3 – Banken sollten auf der Grundlage des Risikos statt allein nach der Größe ausgewählt werden

Die EBA akzeptiert die Empfehlung teilweise. Die EBA wird die geografische Abdeckung noch einmal überprüfen. Bezüglich der Anwendung risikobasierter Kriterien zur Ergänzung des Größenkriteriums bei der Festlegung der Stichproben für den unionsweiten Stresstest hat die EBA jedoch eine andere Auffassung als der Hof.

111.

Die EBA weist darauf hin, dass die endgültigen Auswirkungen in beiden Fällen im Hinblick auf die Verschlechterung von Makro- und finanziellen Variablen gemessen werden würden.

Empfehlung 4 – Es sollten alternative Stressszenarien eingeführt werden

Die EBA akzeptiert die Empfehlung teilweise.

Was die Empfehlung 4.1 betrifft, so liegt es im Ermessen der EBA (in Absprache mit dem ESRB), die relevantesten Risiken auszuwählen, da Risiken globalen Ursprungs sein können.

In Bezug auf die Empfehlung 4.2 sei gesagt, dass dies den Arbeitsaufwand der zuständigen Behörden, der Banken und der EBA beim Stresstest erhöhen würde. Ohne zusätzliche Ressourcen sind Mehrfachszenarios beim unionsweiten Stresstest nicht machbar.

Zudem merkt die EBA betreffend die Empfehlung 4.3 an, dass dadurch die Kriterien für die Bewertung des Schweregrades des Szenarios zwar möglicherweise verbessert werden, es aber nicht möglich sein würde, die Schweregrade jedes einzelnen Parameters zu messen, der eher das Ergebnis des gesamten Szenarios ist.

Neben Bedenken hinsichtlich der Ressourcen würde eine Einführung solcher Kriterien für den Stresstest 2020 schwierig sein. Bei dem üblichen Zeitrahmen für den Stresstest würde der ESRB nur sehr wenige Monate zur Verfügung haben, um über diese bedeutsame Anpassung bei der Konzeption des Szenarios zu beraten und zu entscheiden und sie umzusetzen.

Empfehlung 5 – Mit der Verwaltungsstruktur sollte gewährleistet werden, dass die Interessen der EU gebührend berücksichtigt werden

Es ist nicht Sache der EBA, Bemerkungen über ihre eigene Verwaltung abzugeben. Die EBA würde jedwede Vorgaben der Kommission akzeptieren.

114.

Die Anforderungen von Säule 2, also die Gesamtkapitalanforderungen, werden aufgrund der anhaltenden Debatte zwischen den zuständigen Behörden über die Offenlegung der Säule-2-Anforderungen nicht veröffentlicht.

Ziel der EBA ist es, einen kompakten, sachgerechten und verständlichen Bericht vorzulegen, in dem die Ergebnisse des Stresstests zusammengefasst werden. Der Bericht ergänzt die Verbreitung von reichhaltigen Daten, die gleichzeitig mit der Veröffentlichung der Ergebnisse des Stresstests erfolgt. Die EBA ist bereit, mögliche Verbesserungen zu erwägen, um den informativen Wert des Berichts weiter zu erhöhen.

Empfehlung 6 – Der informative Wert der Veröffentlichungen sollte erhöht werden

Die EBA akzeptiert die Empfehlung 6.1.

Die EBA akzeptiert die Empfehlung 6.2 teilweise. Sie merkt an, dass der Stresstest den Ausgangspunkt des SREP bildet und sich auf die Annahme einer statischen Bilanz stützt. Jedwede Aussagen über die Widerstandsfähigkeit könnten irreführend sein, da es Sache der zuständigen Behörden ist, am Ende des SREP-Verfahrens eine Beurteilung der Widerstandsfähigkeit vorzulegen. Die EBA wird den Informationsgehalt des zusammenfassenden Berichts erhöhen.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken 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, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Neven Mates, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter Leitung von Neven Mates, Mitglied des Hofes. Herr Mates wurde unterstützt von George Karakatsanis, Kabinettschef und Marko Mrkalj, Attaché; Marion Colonerus, Leitende Managerin; Mirko Gottmann, Aufgabenleiter; Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enright, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu und Julio Cesar Santin Santos, Prüferinnen und Prüfer.



Von links nach rechts: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enright.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	24.4.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	23.4.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	4.6.2019
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission in allen Sprachfassungen	3.7.2019
Eingang der offiziellen Antworten der EBA in allen Sprachfassungen	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2175-7 doi:10.2865/617396 QJ-AB-19-008-DE-N

HTML ISBN 978-92-847-2198-6 doi:10.2865/570741 QJ-AB-19-008-DE-Q

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die Durchführung des EU-weiten Bankenstresstests im Rahmen des der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) erteilten Mandats. Das makroökonomische Stressszenario spiegelt sich verschlechternde wirtschaftliche Bedingungen gegenüber dem Basisszenario wider, doch fiel der Schock weniger schwerwiegend aus als ursprünglich angekündigt. Die negativen Auswirkungen des Schocks waren auf mehrere große Volkswirtschaften konzentriert, von denen die meisten in der letzten Rezession gut abschnitten, anstatt auf Länder, die von dieser Krise am stärksten betroffen waren. Darüber hinaus waren die Banken im Szenario keinen schweren finanziellen Schocks ausgesetzt, und einige relevante Systemrisiken waren unzureichend berücksichtigt worden.

Aufgrund mangelnder Ressourcen und ihrer derzeitigen Governance-Regelungen war die EBA nicht in der Lage, «die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Methoden, Praktiken und Ergebnisse» sicherzustellen, wie dies in der Verordnung vorgesehen ist. Stattdessen war sie gezwungen, sich in erster Linie auf die nationalen Aufsichtsbehörden zu verlassen. Positiv zu verzeichnen ist, dass Informationen im großen Umfang veröffentlicht wurden.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

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

© Europäische Union, 2019.
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.