

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Ausübung des bankenunionalen Fragerechts – Antworten der Europäischen Zentralbank und des Einheitlichen Abwicklungsausschusses auf Fragen des Abgeordneten Frank Schäffler vom 6. Juni 2018

I. Bankenunionales Fragerecht

Die nationalen Parlamente der an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten verfügen auf der Grundlage von Artikel 21 Absatz 2 der sogenannten SSM-Verordnung (Verordnung [EU] Nr. 1024/2013 des Rates) bzw. von Artikel 46 Absatz 1 der sogenannten SRM-Verordnung (Verordnung [EU] Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates) über ein Fragerecht gegenüber der Europäischen Zentralbank (EZB) bzw. dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (*Single Resolution Board* – SRB).

Die vorläufige bundestagsinterne Ausgestaltung dieses Fragerechts sieht vor, dass jedes Mitglied des Deutschen Bundestages entsprechende Fragen an EZB und SRB richten kann. Die Zuleitung erfolgt über den Präsidenten des Deutschen Bundestages.

II. Fragen des Abgeordneten Frank Schäffler an die Europäische Zentralbank und den Einheitlichen Abwicklungsausschuss vom 6. Juni 2018

Vorbemerkung des Fragestellers

Die Ergebnisse der italienischen Parlamentswahlen am 4. März 2018 führten zu Unruhen auf den Finanzmärkten des Landes. Die Zinsen auf zwei- wie zehnjährige italienische Staatsanleihen stiegen zwischenzeitlich deutlich, was aufgrund des engen Staat-Banken-Nexus eine hohe Risikoquelle für Banken darstellt. In Verbindung mit dem bestehenden hohen Volumen an notleidenden Krediten könnte das italienische Bankensystem vor große Herausforderungen gestellt werden. Durch die enge europäische Verflechtung der Finanzmärkte und den gestiegenen Risiken ergeben sich daher mehrere Fragen bezüglich der Aufsichtstätigkeit und der Abwicklung von Banken.

Fragen an die Europäische Zentralbank und an das Einheitliche Abwicklungsgremium

1. Für wie viele italienische Banken haben die EZB und das SRB Abwicklungspläne vorbereitet?
 - a. Wie groß ist das Kreditvolumen dieser Banken?
 - b. Wie hoch ist der Stand der notleidenden Kredite bei diesen Banken?
 - c. Wie hoch ist das MREL-Kapital (*Minimum Requirement for own Funds and eligible Liabilities*) bei diesen Banken? In wie vielen Fällen entspricht dies den Vorgaben durch das SRB?
 - d. Wie hoch ist der absolute und relative Betrag der ausgegebenen italienischen Staatsanleihen, der von diesen bzw. italienischen Banken allgemein gehalten wird? Wie verhält sich bei diesen Banken die Relation zwischen italienischen Staatsanleihen und Eigenkapital?

2. Wie hoch ist der absolute und relative Betrag der ausgegebenen italienischen Staatsanleihen, der von nicht italienischen Banken gehalten wird, die sich im direkten Zuständigkeitsbereich des SRB befinden? Wie verhält sich bei diesen Banken die Relation zwischen italienischen Staatsanleihen und Eigenkapital?
3. Hat die EZB bzw. das SRB Banken-Stresstests erstellt bzw. Kenntnis über entsprechende Stresstests für den Fall, dass die Zinsen auf italienische Staatsanleihen stärker ansteigen sollten?
 - a. Wenn ja, ab welchen Zinswerten wären die ersten italienischen bzw. europäischen Banken als „*failing or likely to fail*“ zu kategorisieren?
 - b. Wenn ja, ab welchen Zinswerten wäre die Finanzmarktstabilität in Italien bzw. innerhalb der Eurozone gefährdet?
 - c. Wenn nein, warum nicht, und bis wann plant die EZB bzw. das SRB, dies nachzuholen?

III. Antwort der Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums der Europäischen Zentralbank, Danièle Nouy, vom 12. Juli 2018

Was das Ersuchen um Bereitstellung von Daten zu italienischen Banken und deren Engagement in italienischen Staatsanleihen betrifft (Frage 1), möchte ich auf die EU-weite Transparenzübung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) aus dem Jahr 2017 verweisen.¹ Letztere liefert Daten auf Einzelinstitutsebene zu 132 Banken in 25 Ländern der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums, darunter auch Italien. Die Daten basieren ausschließlich auf aufsichtlichen Meldungen und wurden auf oberster Konsolidierungsebene für die Stichtage 31. Dezember 2016 und 30. Juni 2017 veröffentlicht. Sie wurden einem gründlichen Qualitätssicherungsprozess unterzogen und beantworten die Fragen des Abgeordneten Herrn Schäffler.

Im Einzelnen zeigen die Daten der EBA, dass sich das Volumen der Kreditvergabe italienischer Banken, die Gegenstand der EBA-Untersuchung waren, zum zweiten Quartal 2017 auf 1,7 Billionen Euro belief. Die notleidenden Risikopositionen (*Non-performing Exposures* – NPE) dieser Banken betrugen im selben Zeitraum insgesamt 199,7 Milliarden Euro (brutto), was einer NPE-Quote (brutto) von 12 % entspricht. Das gesamte Engagement dieser Banken in italienischen Staatsanleihen belief sich im zweiten Halbjahr 2017 auf 142,6 Milliarden Euro (davon 23,8 Milliarden Euro Darlehen und Kredite sowie 118,8 Milliarden Euro Schuldverschreibungen). Diese Risikopositionen machten ungefähr 119 % des CET1-Kapitals der Banken aus.²

Was die Bestände anderer Banken an italienischen Staatsanleihen betrifft, so belief sich das diesbezüglich Engagement der von der EBA-Untersuchung erfassten nicht-italienischen Banken zum 30. Juni 2017 auf 150,4 Milliarden Euro. Das entspricht ungefähr 10 % ihres CET1-Kapitals.³

Zur Frage 3 hinsichtlich der Berücksichtigung eines Renditeanstiegs italienischer Staatsanleihen in Stresstests ist anzumerken, dass ein erneutes Aufkommen von Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung in der Liste der wichtigsten Finanzstabilitätsrisiken des adversen Szenarios der EBA für 2018 enthalten ist, und sich dies in einer wesentlichen Ausweitung der Spreads bei der Szenariokalibrierung niederschlägt. Zwar war auch in vorherigen Stresstests der EBA eine ähnliche Ausweitung der Spreads vorgesehen, neben der Entwicklung der Staatsanleiherenditen wirkt sich jedoch auch eine Reihe anderer Faktoren und Schocks auf das Ergebnis der EBA-Stresstests aus.

Die EZB führt auf Grundlage aktueller Risikoeinschätzungen ergänzend zu den EBA-Stresstests weitere Stress-testanalysen durch, deren Ergebnisse im zweimal jährlich erscheinenden Finanzstabilitätsbericht veröffentlicht werden. In der Ausgabe vom Mai 2018 wurde das erneute Aufkommen von Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung ebenfalls als eines der wichtigsten Finanzstabilitätsrisiken angeführt und folglich bei den Stress-testanalysen berücksichtigt.

Im Jahr 2017 führte die EZB-Bankenaufsicht ferner eine Sensitivitätsanalyse des Zinsänderungsrisikos im Anlagenebuch durch, die unter anderem einen aufwärtsgerichteten Zinsschock von 200 Basispunkten umfasste. Ergebnisse für die einzelnen Banken können zwar nicht offengelegt werden, die Analyse zeigte aber, dass die meisten europäischen Banken über ein solides Management des Zinsänderungsrisikos verfügen. Die Ergebnisse bildeten

¹ <https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise/2017/results>

² Nach Abzügen und Anpassungen aufgrund von Übergangsregelungen

³ Nach Abzügen und Anpassungen aufgrund von Übergangsregelungen

zudem die Grundlage für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess 2017 zur Anpassung des Niveaus der Säule-2-Empfehlungen und zur Optimierung der Säule-2-Anforderungen und qualitativen Messgrößen. Zur Frage 3a hinsichtlich des Zinsniveaus, bei dem Banken als „ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend“ eingestuft würden, möchte ich Folgendes anmerken.

Die EZB wendet die rechtlich vorgegebenen Kriterien an, die in den EBA-Leitlinien zur Definition von ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend konkretisiert werden.⁴ Diese Leitlinien enthalten eine Reihe objektiver Anhaltspunkte, die bei der Feststellung, ob ein Institut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, herangezogen werden sollten. Trifft ein einziger objektiver Anhaltspunkt aus diesen Leitlinien auf ein bestimmtes Institut zu, so führt dies allerdings nicht automatisch zu der Feststellung, dass es tatsächlich oder wahrscheinlich ausfällt. Die jeweiligen Behörden sollten vielmehr auf Basis einer umfassenden Bewertung sowohl der qualitativen als auch der quantitativen objektiven Anhaltspunkte im Einzelfall die Entscheidung treffen, ob ein Institut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt. Dabei ist allen anderen Gegebenheiten und Informationen Rechnung zu tragen, die für das betreffende Institut relevant sind.

Angesichts der Vielzahl an Faktoren, die bei der Beurteilung, ob eine Bank ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, zu berücksichtigen sind, ist es nicht möglich, vorab die Höhe der Staatsanleiherenditen zu bestimmen, bei der Banken als ausfallend oder wahrscheinlich ausfallend einzustufen wären oder eine Gefahr für die Finanzstabilität darstellen würden (Frage 3b). Für die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors und die Finanzstabilität im Euro-Raum spielen zahlreiche Faktoren eine Rolle. Rückblickend erwiesen sich die während der Staatsschuldenkrise 2011/2012 beobachteten Staatsanleiherenditen als problematisch für die Banken. Die Bankensysteme der Euro-Länder haben sich seither jedoch deutlich verändert, und insbesondere ihre Widerstandsfähigkeit hat merklich zugenommen. Daher sind die Institute in Europa heute besser für eine derartige Krise gewappnet.

Was die übrigen Fragen betrifft, so möchte ich darauf hinweisen, dass die EZB Szenarien für Stresstestanalysen auf Grundlage der aktuellen Risikoeinschätzung erstellt. Die Szenarien sollten strikt und plausibel sein, damit die Bewertung der Widerstandsfähigkeit des Bankensystems glaubwürdig ist.

Der Präsident der EZB hat mehrfach betont,⁵ dass der Euro irreversibel ist und es nicht angemessen ist, dass die EZB Überlegungen zu Hypothesen anstellt, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht vorgesehen sind.

Abschließend weise ich darauf hin, dass jene Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (*Single Resolution Board* — SRB) fallen, vom SRB beantwortet werden.

IV. Antwort der Vorsitzenden des Einheitlichen Abwicklungsausschuss, Dr. Elke König, vom 24. Juli 2018

Der Einheitliche Abwicklungsausschuss (im folgenden „SRB“) verfolgt in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Abwicklungsbehörden sein Mandat, durch die Abwicklungsplanung die Abwicklungsfähigkeit für die Banken in seinem Zuständigkeitsbereich zu erreichen. Im Jahre 2017 erstellte der SRB im Rahmen der Internen Abwicklungsteams (*Internal Resolution Teams* – IRTs) 106 Abwicklungspläne.

Für die Abwicklungsplanung ist die Festlegung der Mindestanforderung an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (MREL) ein elementarer Bestandteil, um die Abwicklungsfähigkeit einer Bank sicherzustellen. Die MREL-Leitlinien des SRB wurden im vergangenen Jahr verabschiedet. Im Abwicklungsplanungszyklus für 2017 wurden erstmals verbindliche MREL-Quoten auf konsolidierter Basis für die Mehrheit der größten Bankengruppen im direkten Zuständigkeitsbereich des SRB festgelegt. Für die meisten anderen Bankengruppen im Zuständigkeitsbereich des SRB, welche über einen Abwicklungsplan verfügen, wurden indikative Zielwerte bestimmt und den Banken kommuniziert.

Der SRB verfolgt einen verhältnismäßigen Ansatz gegenüber den Banken, indem den Banken für den Aufbau ihrer MREL-Quoten institutsspezifische Übergangsphasen mit einer Maximaldauer von vier Jahren gewährt werden. Für Übergangsphasen mit einer Dauer von länger als 2 Jahren werden vorläufige Zwischenziele festgelegt. Die Bestimmung der Übergangsphase berücksichtigt instituts- und marktspezifische Besonderheiten. Falls eine Bank ihre MREL-Quote bereits erfüllt, wird diese Anforderung unmittelbar verpflichtend.

⁴ https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1156219/EBA-GL-2015-07_EN_GL+on+failing+or+likely+to+fail.pdf

⁵ Siehe z. B.: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter170608_zanni.en.pdf

Hinsichtlich Ihrer ersten Frage nach der Anzahl der italienischen Banken, fallen aktuell 12 in diesem Mitgliedstaat ansässige Bankengruppen in den Zuständigkeitsbereich des SRB. Während des Abwicklungsplanungszyklus für 2018 wird der SRB die Abwicklungspläne für diese Bankengruppen weiterentwickeln, es sei denn, es lägen außergewöhnliche Umstände vor.

Im Rahmen des aktuellen Abwicklungsplanungszyklus (2017) hat der SRB verbindliche MREL-Quoten für drei italienische Bankengruppen festgelegt, für die Mehrzahl der übrigen Banken wurden Zielwerte bestimmt. Hinsichtlich des Gesamtbetrags der Mindestanforderung an Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten dieser Banken muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass der SRB diese Werte weder auf Einzelinstitutsebene noch als Gesamtbetrag für einzelne Mitgliedstaaten veröffentlicht.

Ein kürzlich veröffentlichter Bericht⁶ über die erzielten Fortschritte bei risikoreduzierenden Maßnahmen in der Bankenunion, den der SRB in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB) erstellt hat, gewährt jedoch einige weitere Einblicke in die erzielten Fortschritte bei der Festlegung von MREL-Quoten. So erwähnt der Bericht beispielsweise, dass die MREL-Quoten, welche für die größten Banken in 16 Mitgliedsstaaten der Bankenunion festgelegt wurden, im Durchschnitt bei ungefähr 26 % der risikogewichteten Aktiva und 10,9 % der Gesamtverbindlichkeiten und Eigenmittel liegen. Außerdem nimmt ein Bericht der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) aus dem Dezember 2017⁷ weitere Schätzungen zu MREL-Quoten vor, allerdings basierend auf anderen Bezugsgrößen und Berechnungsmethoden.

Bezüglich Ihrer Fragen nach Informationen zu aufsichtsrechtlichen Daten dieser Banken möchte ich darauf hinweisen, dass der SRB diese aufsichtsrechtlichen Daten von der EZB erhält, welche diese – als der Inhaber dieser aufsichtsrechtlichen Daten – an den SRB weitergibt. Deshalb wird die EZB diese Fragen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, beantworten.

Hinsichtlich der Krisenvorsorge sollte darauf hingewiesen werden, dass der SRB regelmäßig praxisorientierte Krisensimulationen (sog. „Dry-run-Exercises“) durchführt, um die interne Planung weiter zu verbessern und für mögliche zukünftige Krisenfälle bestmöglich vorbereitet zu sein. Die Erstellung und Durchführung von Bankenstresstests fällt allerdings in den Zuständigkeitsbereich der zuständigen Aufsichtsbehörden sowie der EBA. Deshalb wird die EZB ebenfalls die diesbezüglichen Fragen beantworten.

⁶ <http://consilium.europa.eu/media/35862/riskreduction.pdf>

⁷ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/Quantitative+update+of+the+EBA+MREL+Report.pdf>