

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 10. Juli 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 10. Juli 2018

Vorbemerkung des Fragestellers

Die Europäische Zentralbank nimmt derzeit externe Dienstleister in Anspruch, um amtliche Prüfungen durchzuführen. So führt beispielsweise der amerikanische Vermögensverwalter *BlackRock* Stresstests in europäischen Großbanken durch. Durch derartige Prüfungen haben die Unternehmen unmittelbaren Zugang zu sensiblen Daten dieser Banken. Hier besteht die Möglichkeit eines Interessenkonflikts, denn Unternehmen besitzen oder verwalten teilweise Aktien-Beteiligungen in Milliardenhöhe bei Banken, die sie prüfen. Laut *Investigative Europe* hat es bereits Ausschlüsse einzelner *BlackRock*-Mitarbeiter aus Beratungsprozessen gegeben. So war dem griechischen Zentralbankgouverneur Giannis Stournaras das Risiko zu hoch, dass Informationen nicht vertraulich behandelt und an das operative Geschäft weitergeleitet werden.

Fragen an die Europäische Zentralbank

1. Wie viele Bankenstresstests haben EZB, EBA bzw. SSM seit Einführung der Bankenunion durchgeführt, und wie oft waren daran externe Dienstleister beteiligt (bitte nach Jahren und Unternehmen aufschlüsseln)?
2. Wenn externe Dienstleister beteiligt wurden bzw. werden, nach welchen Kriterien erfolgt die Auswahl der Dienstleister?
 - a. Erfolgte bzw. erfolgt die Auswahl aufgrund einer EU-weiten öffentlichen Ausschreibung?
 - b. Wenn nein, warum nicht?

3. Wie viel Geld wendet die EZB, die EBA, bzw. der SSM für die Inanspruchnahme von externen Dienstleistern bei Bankenstresstests auf (bitte nach Jahren und Unternehmen aufschlüsseln)?
4. Hat die EZB Kenntnisse darüber, wie oft die jeweils zuständigen nationalen Behörden externe Dienstleister nutzen, um Bankenstresstest durchzuführen (wenn ja, bitte für die letzten Jahre und nach nationalen Behörden aufschlüsseln)?
5. Wie viel Geld wenden die jeweils zuständigen nationalen Behörden nach Kenntnis der EZB für die Inanspruchnahme von externen Dienstleistern bei Bankenstresstests auf (bitte nach Jahren und Unternehmen aufschlüsseln)?
6. Welche Vorteile sieht die EZB darin, externe Dienstleister bei der Durchführung von Bankenstresstests zu beauftragen?
 - a. Welche Aufgaben kann die EZB, die EBA bzw. der SSM bei Bankenstresstests nicht selbst vollumfänglich übernehmen?
 - b. Gibt es Bestrebungen seitens der EZB, Bankenstresstests vollumfänglich ohne externe Dienstleister durchzuführen? Welche Kompetenzen bzw. Ressourcen wären dafür notwendig?
7. Welche Kenntnisse hat die EZB über die Aktienbeteiligungen der externen Dienstleister bei den Banken, welche den Stresstests unterzogen werden?
8. Wie bewertet die EZB das Risiko möglicher Interessenskonflikte von externen Dienstleistern bei der Durchführung von Bankenstresstests?
 - a. Wie verhindern die EZB, die EBA, der SSM bzw. das SRB mögliche Interessenskonflikte?
 - b. Welche Kontrollinstanzen gibt es, die die Einhaltung von vertraglichen Vereinbarungen mit den externen Dienstleistern gewährleisten?
 - c. Wie oft wurden nach Kenntnis der EZB seit Einführung der Bankenunion Aufträge nicht vergeben, da ein möglicher Interessenskonflikt der externen Dienstleister bestand?
 - d. Hat die EZB jemals unlauteres Verhalten im Nachhinein festgestellt? Wenn ja, welche Maßnahmen wurden in Folge ergriffen?
 - e. Liegen der EZB Indizien dafür vor, dass es beim Verkauf von Aktien der *Banco Espírito Santo* und/oder der *Banco Popular*, kurz bevor diese Banken aufgespalten bzw. abgewickelt wurden, zu Interessenkonflikten bei Auftragnehmern der EZB, der EBA, des SSM bzw. des SRB kam?

Fragen an das Einheitliche Abwicklungsgremium

1. Hat der SRB Kenntnisse darüber, wie viele Bankenstresstests EZB, EBA bzw. SSM seit Einführung der Bankenunion durchgeführt haben, und wie oft waren daran externe Dienstleister beteiligt (bitte nach Jahren und Unternehmen aufschlüsseln)?
2. Wenn externe Dienstleister beteiligt wurden bzw. werden, hat der SRB Kenntnisse darüber, nach welchen Kriterien die Auswahl der Dienstleister erfolgt?
 - a. Erfolgte bzw. erfolgt die Auswahl aufgrund einer EU-weiten öffentlichen Ausschreibung?
 - b. Wenn nein, warum nicht?
3. Hat der SRB Kenntnisse darüber, wie viel Geld die EZB, EBA, bzw. SSM für die Inanspruchnahme von externen Dienstleistern bei Bankenstresstests aufwenden (bitte für die letzten Jahre und Unternehmen aufschlüsseln)?
4. Hat das SRB Kenntnisse darüber, wie oft die jeweils zuständigen nationalen Behörden externe Dienstleister nutzen, um nationale Bankenstresstest durchzuführen (wenn ja, bitte für die letzten Jahre und nach nationalen Behörden aufschlüsseln)?
5. Wie viel Geld wenden die jeweils zuständigen nationalen Behörden nach Kenntnis des SRB für die Inanspruchnahme von externen Dienstleistern bei Bankenstresstests auf (bitte nach Jahren und Unternehmen aufschlüsseln)?

6. Welche Vorteile sieht das SRB darin, externe Dienstleister bei der Durchführung von Bankenstresstests zu beauftragen?
 - a. Welche Aufgaben kann die EZB, die EBA bzw. der SSM bei Bankenstresstests nicht selbst vollumfänglich übernehmen?
 - b. Gibt es Bestrebungen seitens des SRB, dass Bankenstresstests vollumfänglich ohne externe Dienstleister durchgeführt werden? Welche Kompetenzen bzw. Ressourcen wären nach Auffassung des SRB dafür notwendig?
7. Welche Kenntnisse hat das SRB über die Aktienbeteiligungen der externen Dienstleister bei den Banken, welche den Stresstests unterzogen werden?
8. Wie bewertet das SRB das Risiko möglicher Interessenskonflikte von externen Dienstleistern bei der Durchführung von Bankenstresstests?
 - a. Wie verhindert die EZB, die EBA, der SSM bzw. das SRB mögliche Interessenskonflikte?
 - b. Welche Kontrollinstanzen gibt es, die die Einhaltung von vertraglichen Vereinbarungen mit den externen Dienstleistern gewährleisten?
 - c. Wie oft wurden nach Kenntnis des SRB seit Einführung der Bankenunion Aufträge nicht vergeben, da ein möglicher Interessenskonflikt der externen Dienstleister bestand?
 - d. Haben die EZB, die EBA, der SSM bzw. das SRB jemals unlauteres Verhalten im Nachhinein festgestellt? Wenn ja, welche Maßnahmen wurden in Folge ergriffen?
 - e. Liegen dem SRB Indizien dafür vor, dass es beim Verkauf von Aktien der *Banco Espírito Santo* und/oder der *Banco Popular*, kurz bevor diese Banken aufgespalten bzw. abgewickelt wurden, zu Interessenkonflikten bei Auftragnehmern der EZB, der EBA, des SSM bzw. des SRB kam?

III. Antwort der Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums der Europäischen Zentralbank, Danièle Nouy, vom 1. Oktober 2018

Die von Herrn Schäffler gestellten Fragen betreffen hauptsächlich die Art und Weise, in der die EZB Stresstests durchführt. Sie zielen zudem darauf ab, ob und wie externe Dienstleister in diese Stresstests einbezogen wurden bzw. werden. Als die für die Aufsicht über die größten Banken im Eurogebiet zuständige Behörde ist die EZB gemäß der Eigenkapitalrichtlinie (*Capital Requirements Directive – CRD IV*)¹ und der Eigenkapitalverordnung (*Capital Requirements Regulation – CRR*)² zur Durchführung regelmäßiger Stresstests verpflichtet. Der erste von der EZB durchgeführte Stresstest fand im Rahmen der umfassenden Bewertung im Jahr 2014 statt. Diese war Teil des Prozesses zur Etablierung der EZB als eine für die mikroprudenzielle Aufsicht zuständige Behörde. 2015 wurden keine Stresstests durchgeführt. Im Anschluss nahm die EZB an dem EU-weiten EBA-Stresstest 2016 teil und führte 2017 einen eigenen Stresstest durch. Gegenwärtig beteiligt sich die EZB an dem EU-weiten EBA-Stresstest 2018 für direkt von ihr beaufsichtigte Banken.

Neben den EU-weiten EBA-Stresstests von 2016 und 2018 führte die EZB parallel den SREP-Stresstest der EZB-Bankenaufsicht für diejenigen bedeutenden Institute durch, die nicht den EBA-Stresstests unterlagen, um eine einheitliche Behandlung aller bedeutenden Institute zu gewährleisten. Die Stresstests dauern zwischen vier und neun Monaten und erfordern in diesem Zeitraum eine erhebliche Anzahl an Risiko- und Projektmanagementexperten. Das entsprechende Arbeitspensum kommt zu den regulären Aufsichtsaufgaben der EZB hinzu. In der Vergangenheit konnten die EZB und die nationalen zuständigen Behörden (*National Competent Authorities – NCAs*) die erforderlichen Ressourcen nicht alleine bereitstellen, daher mussten externe Dienstleister zur Unterstützung bei diesen Tätigkeiten hinzugezogen werden. Die EZB verlangt, dass solche Dienstleister über hochqualifizierte Experten verfügen, die gemeinsam weitreichende Kenntnisse und Erfahrungen im Projektmanagement und in der Planung von derart umfangreichen Projekten besitzen (Frage 6).

¹ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013

² Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013

Die Beratungsdienstleistungen für die umfassende Bewertung im Jahr 2014 wurden von der Beratungsfirma *Oliver Wyman Ltd.* erbracht. Der Auftrag wurde der *Oliver Wyman Ltd.* nach einem wettbewerblichen Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Ausschreibungsbekanntmachung erteilt, welches aufgrund der äußersten Dringlichkeit auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 29 des Beschlusses EZB/2007/5³ durchgeführt wurde.

Während des EU-weiten EBA-Stresstests 2016 (und dem damit verbundenen SREP-Stresstest der EZB-Bankenaufsicht) wurde die EZB von den externen Dienstleistern *BlackRock Financial Management Inc.* und *McKinsey & Company Inc.* unterstützt. Die Erbringung von Dienstleistungen für den Stresstest durch diese beiden Dienstleister beruhte auf Aufträgen, die unter zwei verschiedenen Rahmenverträgen für die Erbringung von Dienstleistungen vergeben wurden. Diese Rahmenverträge wurden 2016 bzw. 2015, jeweils für eine maximale Dauer von vier Jahren, nach zwei öffentlichen Vergabeverfahren mit Veröffentlichung der Ausschreibungs- und der Vergabebekanntmachungen im Amtsblatt der Europäischen Union geschlossen.⁴ Die EZB führte beide Vergabeverfahren in Einklang mit Artikel 13 und Artikel 18 Absatz 2 des Beschlusses EZB/2007/5 durch. Die Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung von Aufgaben, die unter diese Rahmenverträge fallen, unterliegt einem Wettbewerb unter den Rahmenauftragnehmern. Aus einem Wettbewerb zur Erfüllung bestimmter Aufgaben im Rahmen des Stresstests 2016 gingen die beiden vorgenannten Dienstleister als Sieger hervor. Der Stresstest 2017, der aus einer Sensitivitätsanalyse des Zinsrisikos im Anlagebuch (IRRBB-Sensitivitätsanalyse) bestand, hatte einen wesentlich geringeren Umfang⁵ als die EU-weiten EBA-Stresstests, sodass keine externen Dienstleister benötigt wurden. Das notwendige Personal wurde stattdessen von der EZB und den NCAs bereitgestellt.

Der aktuelle Stresstest 2018 wird von *BlackRock Financial Management Inc.* unterstützt. Der Auftrag für diese Dienstleistungen wurde ebenfalls nach einem Wettbewerb unter Rahmenauftragnehmern gemäß dem 2016 geschlossenen Rahmenvertrag erteilt (Fragen 1 und 2).

Im Hinblick auf die Frage von Herrn Schäffler bezüglich der Aufwendungen der EZB für externe Dienstleister bei Bankenstresstests sei auf den EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2016 verwiesen. Dort heißt es: „Der hiermit [mit der Beteiligung der EZB an dem alle zwei Jahre von der EBA durchgeführten Stresstest] verbundene Aufwand wurde so weit wie möglich durch die Neuordnung der Aufgaben und den Einsatz von Mitarbeitern der NCAs sowie externen Beratern abgedeckt. Die Kosten für externe Ressourcen beliefen sich auf 2,2 Mio. Euro für Mitarbeiter der NCAs und 8,2 Mio. Euro für Berater“. ⁶ Informationen zu den Aufwendungen im Jahr 2018 werden dem EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit 2018 zu entnehmen sein, der im Frühjahr 2019 veröffentlicht wird. Die Offenlegung von weiteren mit Stresstests verbundenen Aufwendungen ist eine Angelegenheit, die den internen Haushaltsprozess der EZB betrifft, der in die Zuständigkeit des EZB-Rates fällt. Die diesbezügliche Frage (Frage 3) wurde daher an die zuständigen gemeinsamen Dienste⁷ innerhalb der EZB weitergeleitet.

Bezug nehmend auf Herrn Schäfflers Frage hinsichtlich der Auswahl externer Dienstleister sei darauf hingewiesen, dass die EZB die damit verbundenen Risiken sorgfältig prüft, insbesondere potenzielle Interessenkonflikte. Zudem sorgt sie dafür, dass diese durch eine Reihe von Bestimmungen in den jeweiligen Verträgen weitestgehend vermieden werden, wie auch in meinem Schreiben vom 11. Juli 2018⁸ an Herrn Miguel Viegas (MdEP) erläutert (Frage 8a). An der Durchführung von Stresstests beteiligte externe Dienstleister sind verpflichtet, eine strikte Trennung zwischen dem Team, das die Durchführung der Stresstests unterstützt, und anderen Teams, die große Finanzinstitute oder Anleger beraten, zu gewährleisten. Die Einhaltung von vertraglichen Vereinbarungen, die mit externen Dienstleistern geschlossen wurden, wird von dem für den Vertrag zuständigen Mitarbeiter innerhalb des EZB-Geschäftsbereichs, der die Dienstleistung in Auftrag gegeben hat, überwacht und gesteuert. Unterstützung leisten dabei die Generaldirektion Rechtsdienste und die Abteilung Zentrales Beschaffungswesen (Frage 8b).

³ Beschluss EZB/2007/5 der Europäischen Zentralbank vom 3. Juli 2007 über die Festlegung der Vergaberegeln.

⁴ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:456382-2015:TEXT:DE:HTML&tabId=1>,
<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:173172-2015:TEXT:DE:HTML&tabId=1>,
<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:155797-2016:TEXT:DE:HTML&tabId=1> und
<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:319865-2015:TEXT:DE:HTML&tabId=1>

⁵ Der geringere Umfang des Stresstests 2017 lässt sich am besten durch einen Vergleich der von den Banken eingereichten Datenmengen, die eine Qualitätssicherung seitens der Aufseher erfordern, veranschaulichen: Die Datenblätter für den EU-weiten EBA-Stresstest 2018 enthielten durchschnittlich 450 000 – und bis zu 900 000 – Datenpunkte, während die eingereichten Datenblätter für die IRRBB-Sensitivitätsanalyse lediglich rund 700 Datenpunkte umfassten.

⁶ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/pdf/ssm.ar2016.de.pdf>

⁷ Die gemeinsamen Dienste unterstützen sowohl die geldpolitische Funktion als auch die Aufsichtsfunktion der EZB.

⁸ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter180711_Viegas.en.pdf

Darüber hinaus werden Mitarbeiter externer Dienstleister, die Dienstleistungen für die EZB-Bankenaufsicht erbringen, stets verpflichtet, individuelle Geheimhaltungsvereinbarungen zu unterzeichnen. Des Weiteren unterliegen externe Mitarbeiter, wann immer sie sich in EZB-Gebäuden aufhalten, der Hausordnung der EZB für externes Personal. Diese beinhaltet umfassende Sicherheits- und Vertraulichkeitsvorschriften zu Informationen, Daten und Dokumenten bezüglich der EZB, ihrer Mitarbeiter, des Vertrags und seiner Durchführung.⁹ Um Datenschutz zu gewährleisten, werden Informationen, Daten oder Dokumente, auf die Mitarbeiter externer Dienstleister Zugriff haben, über die Informationstechnologie-/ (IT-)Einrichtungen der EZB bereitgestellt. Mit anderen Worten: Informationen, Daten oder Dokumente der EZB sind zu keinem Zeitpunkt von außerhalb der EZB-eigenen IT-Infrastruktur zugänglich. Weitere Schutzvorkehrungen in Form von Sperrklauseln stellen sicher, dass Mitarbeiter externer Dienstleister, die an Stresstests arbeiten, nach Ende ihres Einsatzes während eines angemessenen Zeitraums nicht mit verbundenen Projekten betraut werden.

Was Herrn Schäfflers Frage hinsichtlich des Kenntnisstands der EZB in Bezug auf Beteiligungen der externen Dienstleister an den Banken, die Stresstests unterzogen werden, anbelangt, wird darauf hingewiesen, dass die EZB im Rahmen ihres Vergabeverfahrens Beteiligungen prüft, um Interessenkonflikte zu identifizieren (Frage 7). Im Hinblick auf Herrn Schäfflers Frage, ob Aufträge aufgrund möglicher Interessenkonflikte nicht vergeben wurden, wird darauf hingewiesen, dass die EZB von einer Auftragsvergabe an Auftragnehmer absieht, bei denen ein Interessenkonflikt besteht. Hat beispielsweise ein Auftragnehmer einen Interessenkonflikt hinsichtlich einer bestimmten Bank, wird der betreffende Auftrag nicht an ihn vergeben. Stattdessen wird der in der Rangfolge nächste Auftragnehmer beauftragt (Frage 8c). Hinsichtlich der Frage, ob die EZB in der Vergangenheit mögliches „unlauteres Verhalten“ von externen Dienstleistern festgestellt hat (Frage 8d), entspricht es dem Verständnis der EZB, dass sich diese Frage auf mögliche Verstöße gegen vertragliche Vorschriften zu Interessenkonflikten oder Geheimhaltungspflichten durch an Stresstests beteiligte Auftragnehmer bezieht. Die EZB überwacht die Einhaltung der vertraglichen Vorschriften zu Interessenkonflikten oder Geheimhaltungspflichten durch an Stresstests beteiligte Auftragnehmer genau. Bislang hat die EZB keine diesbezüglichen Verstöße gegen vertragliche Verpflichtungen seitens ihrer Auftragnehmer festgestellt.

Was schließlich Herrn Schäfflers Fragen dazu anbelangt, wie die NCAs ihre Stresstests organisieren, bitte ich höflichst darum, diese Fragen (Frage 4 und 5) an die betreffenden NCAs zu richten. Zudem kann die EZB keine Auskünfte zu Fällen von Bankenabwicklungen geben, da diese Informationen bankspezifisch sind und strengen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen (Frage 8e).

IV. Antwort der Vorsitzenden des Einheitlichen Abwicklungsausschuss, Dr. Elke König, vom 14. August 2018

Die Organisation und Durchführung von Bankenstresstests fällt ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der zuständigen Aufsichtsbehörden sowie der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA).

Natürlich hat der SRB Kenntnis über die Anzahl der Bankenstresstests, die EBA, EZB und die zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden seit Schaffung der Bankenunion durchgeführt haben, sowie über deren Ergebnisse und Implikationen. Der SRB kann allerdings nur Fragen, welche Aufgaben in seinem Zuständigkeitsbereich betreffen, beantworten. Aus diesem Grund sieht sich der SRB nicht in der Lage, zu Fragen Stellung zu beziehen, die Bezug auf organisatorische Aspekte der Bankenstresstests, wie die Einbindung externer Dienstleister, auf Auftragsvergabeverfahren, auf Ausgaben, auf weitere Informationen zu den Vertragspartnern oder auf mögliche Interessenkonflikte sowie deren Vermeidung nehmen. Die EZB wird die diesbezüglichen Fragen zu Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich beantworten.

⁹ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.mepletter180711_Viegas.en.pdf

