



Sachstand

EU-Bankenstresstests

Diskussion und Reformbestrebungen

EU-Bankenstresstests

Diskussion und Reformbestrebungen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 047/19
Abschluss der Arbeit: 29. März 2019
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	EBA-Stresstest und Auswahl der Banken	4
2.	EZB-Stresstest	4
3.	Methodik des Tests	5
4.	Konsequenzen für die Banken	5
5.	Aussagekraft von Bankenstresstests	6
6.	Reform der europäischen Bankenstresstests	8
7.	Möglicher Einfluss der Stresstests auf die Wirtschaft	8
8.	Wettbewerbsfähigkeit europäischer Kreditinstitute	9

1. EBA-Stresstest und Auswahl der Banken

Der von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) **koordinierte Stresstest** prüfte die Widerstandsfähigkeit der 48 größten europäischen Banken in Krisenzeiten. Das Stressszenario hatte der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) beigesteuert, das Basisszenario die Europäische Zentralbank (EZB). Hinsichtlich der Auswahl der 48 Banken führt die EBA in ihrer Methodological Note, die sie mit den Kreditinstituten diskutiert hat, Folgendes aus:

- Der EU-weite Stresstest wird an einer Stichprobe von 33 Banken durchgeführt, die im Wesentlichen 70% des Bankensektors **im Euro-Währungsgebiet** abdecken und von der EZB beaufsichtigt werden. Außerdem wurden Banken aus EU-Mitgliedstaaten **außerhalb des Euro-Währungsgebiets** und aus **Norwegen** getestet. Maßstab war das konsolidierte Gesamtvermögen Ende 2016.
- Um in die Stichprobe aufgenommen zu werden, müssen Banken ein Vermögen von mindestens 30 Mrd. Euro haben.
- Die ausgewählten Kriterien zielen darauf ab, den Fokus auf eine breite Abdeckung der EU-Bankguthaben zu richten und die größten Banken zu gewinnen. Die Wesentlichkeitsschwelle von 30 Mrd. EUR steht insbesondere im Einklang mit dem Kriterium für die Aufnahme in die Stichprobe von Banken, die der EBA Aufsichtsdaten zur Überwachung vorlegen, sowie mit der SSM-Definition eines bedeutenden Instituts.
- Die zuständigen Aufsichtsbehörden könnten nach eigenem Ermessen beantragen, weitere Institute in ihre Zuständigkeit aufzunehmen, sofern diese über ein Vermögen von mindestens 100 Mrd. EUR verfügen.¹

2. EZB-Stresstest

Die EZB führte parallel zu dem von der EBA koordinierten Stresstest (vgl. Kapitel 1) einen eigenen Stresstest für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) an 54 bedeutenden Kreditinstituten (Significant Institutions – SIs), davon elf deutsche Banken, durch.² Für den Stresstest der 54 Banken wendete die EZB weitgehend dieselbe Methode an wie die EBA, teilweise wurden jedoch Vereinfachungen vorgenommen. Einige direkt von der EZB beaufsichtigte bedeutende Institute wurden keinem Stresstest unterzogen. Dies lag zumeist daran, dass es sich um Tochtergesellschaften von Banken handelte, die bereits in den Teilnehmerkreis des EBA-Tests fielen, oder sich gerade in einem Fusions- oder Restrukturierungsprozess befanden.

1 European Banking Authority: 2018 EU-Wide Stress Test – Methodological Note 17. November 2017, unter: <https://eba.europa.eu/documents/10180/2106643/2018+EU-wide+stress+test+-+Methodological+Note.pdf>, abgerufen am 26. März 2019. Die Liste der getesteten Banken findet sich dort in Annex I.

2 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Bankenstresstest, 16. November 2018, unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2018/fa_bj_1811_Bankenstresstest.html, abgerufen am 27. März 2019.

3. Methodik des Tests

Der von der EBE koordinierte Stresstest umfasst grundsätzlich zwei Szenarien. Das Basisszenario („Baseline Szenario“) repräsentiert die angenommene wirtschaftliche Entwicklung der Länder in der Europäischen Union und im Rest der Welt in den nächsten drei Jahren. Die zugrundeliegende Prognose wird von der EZB vorgegeben. Der ESRB stellt hingegen das Stressszenario („Adverse Szenario“) – als Abweichung zum Basisszenario – zur Verfügung. Dabei wird unter anderem die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der Inflationsrate, der Arbeitslosigkeit und der Kapitalmarktzinsen je Land vorgegeben.³

Konkret mussten die Institute auf Basis ihrer Bilanz Ende 2017 ein Krisenszenario durchrechnen: Wie sehr schrumpft die Kapitalbasis innerhalb von drei Jahren, wenn die Konjunktur einbricht, die Arbeitslosenzahlen steigen und die Immobilienpreise in den Keller gehen - mit der Folge, das dann möglicherweise mehr Kredite nicht zurückgezahlt werden?

Im Krisenszenario wird unterstellt, dass Europas Wirtschaft in den Jahren 2018 und 2019 um 1,2 Prozent beziehungsweise 2,2 Prozent schrumpft und 2020 wieder um 0,7 Prozent wächst. Über den Drei-Jahres-Zeitraum ergibt sich somit ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in der EU um 2,7 Prozent. Verglichen mit dem günstigeren Basisszenario wäre das ein Einbruch um 8,3 Prozent. Die Arbeitslosenquote läge in dem sogenannten adversen Szenario im Jahr 2020 in der EU bei 9,7 Prozent, eine Steigerung um 3,3 Prozentpunkte zur Basisannahme. Die Preise für Wohnimmobilien würden in dem Krisenszenario über die drei Jahre um 19,1 Prozent abrutschen.

Neben den übergreifenden Zahlen gibt es länderspezifische Vorgaben. Damit haben die Aufseher versucht, der unterschiedlichen Stärke der jeweiligen Volkswirtschaft und ihrer Banken gerecht zu werden.⁴

4. Konsequenzen für die Banken

Seit 2016 gibt es bei den Stresstests keine Urteile im Sinne von „Bestanden“ oder „Durchgefallen“, auf die Vorgabe einer zu erreichenden Eigenkapital-Zielquote wurde verzichtet. Die Ergebnisse bleiben somit ohne direkte Konsequenzen für die Banken. Die EZB als Aufseherin für die Banken im Euro-Gebiet wird aber die Ergebnisse in den laufenden aufsichtlichen Dialog (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) einfließen lassen. Das bedeutet, dass die Noten-

3 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Bankenstresstest: EBA veröffentlicht Ergebnisse, 2. November 2018, unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2018/meldung_181102_veroeffentlichung_stresstest_ergebnisse.html, abgerufen am 27. März 2018.

4 O. V.: Der Banken-Stresstest 2018 und seine Folgen, WirtschaftsWoche 1. November 2018, unter: <https://www.wiwo.de/unternehmen/banken/ezb-und-eba-der-banken-stresstest-2018-und-seine-folgen/23252514.html>, abgerufen am 27. März 2019.

bank in einem individualisierte Verfahren aufgrund der länderspezifischen Annahmen entscheiden wird, welche Schlussfolgerungen zu ziehen sind. So kann sie verlangen, dass eine Bank beispielsweise ihre Dividende kürzen oder eine Kapitalerhöhung vornehmen muss.⁵

5. Aussagekraft von Bankenstresstests

In der Diskussion über das Pro und Contra der Stresstests stehen insbesondere folgende Fragen im Mittelpunkt:⁶

- Werden die Banken wirklich angemessen gestresst?

Die Fragen, ob für die gewählten Szenarien die „richtigen“ Annahmen getroffen und ob die Risiken angemessen gewichtet wurden, war bei allen bisherigen Stresstests umstritten.⁷

Kritiker bemängelten am Test 2018 zum Beispiel, dass etwa das Risiko eines Ausfalls von Staatsanleihen nicht ausreichend berücksichtigt sei. Zudem profitierten Banken mit hohem Anteil ausfallgefährdeter Kredite („Non-Performing Loans“/NPL) von den Kriterien, weil Banken Zinseinkünfte aus solchen Krediten im diesjährigen Test einrechnen dürfen.⁸

- Sind die Ergebnisse überhaupt aussagekräftig?

Hierzu wurde angemerkt, dass der Test aufgrund seiner begrenzten Stichprobe nur bedingt aussagekräftig für den Gesamtzustand des europäischen Bankensektors sei.

- Sind die Ergebnisse frei von politischer Einflussnahme?

5 Stachelsky, Philipp: War der Bankenstresstest ein Erfolg? in: Makronom (Online-Magazin für Wirtschaftspolitik) vom 1. August 2016, unter: <https://makronom.de/pro-und-contra-war-der-banken-stresstest-ein-erfolg-eba-ezb-16257>, abgerufen am 27. März 2019.

6 Stachelsky, Philipp: War der Bankenstresstest ein Erfolg? in: Makronom (Online-Magazin für Wirtschaftspolitik) vom 1. August 2016, unter: <https://makronom.de/pro-und-contra-war-der-banken-stresstest-ein-erfolg-eba-ezb-16257>, abgerufen am 27. März 2019.

7 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Bankenstresstest, 16. November 2018, unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2018/fa_bj_1811_Bankenstresstest.html, abgerufen am 27. März 2019.

8 O. V.: Der Banken-Stresstest 2018 und seine Folgen, WirtschaftsWoche 1. November 2018, unter: <https://www.wiwo.de/unternehmen/banken/ezb-und-eba-der-banken-stresstest-2018-und-seine-folgen/23252514.html>, abgerufen am 27. März 2019.

Kritiker weisen darauf hin, dass der Stresstest als Instrument der Bankenaufsicht potenziell mit einer großen Machtfülle für diese einhergeht, weil sie die Szenarien auswählt. Vor diesem Hintergrund wurden beispielsweise 2016 Vorwürfe erhoben, dass die Bankenaufsicht die politisch gewünschte Rettung durch den Staat ermöglicht habe.⁹

– Wird der Test die Finanzstabilität erhöhen?

Befürworter halten solche Tests für wichtig, um Transparenz über mögliche Gefahren zu schaffen.¹⁰ Sie sehen in ihm ein Diagnoseinstrument, das zur Beschleunigung von Problemlösungen beitragen.¹¹

Nach Meinung der Kritiker können die Ergebnisse zu falschen Rückschlüssen führen: Auch Banken, die im Test gut abschnitten, können ein schlechtes Geschäftsmodell haben (und umgekehrt). Die Ergebnisse könnten also den immer noch enorm hohen Reparaturbedarf im Bankensektor verschleiern.¹²

Es ist sogar vorgekommen, dass Banken, die im Test gut abgeschnitten haben, kurz darauf in Schieflage geraten sind. Ein Grund könnte in den außerbilanziellen Geschäften der Banken liegen, die vom Stresstest nicht erfasst werden: „Mehr als vierzig Prozent der Bankgeschäfte werden heute von unregulierten Schattenbanken, hauptsächlich von Hedgefonds, getätigt und die Großbanken haben den riskantesten Teil ihrer Geschäfte längst in diesen Bereich ausgelagert. Insbesondere der Handel mit hochriskanten Derivaten entzieht sich fast gänzlich jeder Kontrolle, da es sich um sogenannte "Over-the-Counter-Geschäfte" handelt, die in den Bilanzen der Geldhäuser gar nicht auftauchen.“¹³

-
- 9 Haselmann, Rainer; Krahen, Jan; Wahrenburg, Mark: Forschungsvorhaben fe 5/17: Evaluierung gesamt- und finanzwirtschaftlicher Effekte der Reformen europäischer Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise, SAFE Policy Report No.1, März 2019, Seite 51f., unter: https://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/SAFE_Studie_Finanzmarktregulierung.pdf, abgerufen am 27. März 2019
- 10 O. V.: Der Banken-Stresstest 2018 und seine Folgen, WirtschaftsWoche 1. November 2018, unter: <https://www.wiwo.de/unternehmen/banken/ezb-und-eba-der-banken-stresstest-2018-und-seine-folgen/23252514.html>, abgerufen am 27. März 2019.
- 11 Stachelsky, Philipp: War der Bankenstresstest ein Erfolg? in: Makronom (Online-Magazin für Wirtschaftspolitik) vom 1. August 2016, unter: <https://makronom.de/pro-und-contra-war-der-banken-stresstest-ein-erfolg-eba-ezb-16257>, abgerufen am 27. März 2019.
- 12 Stachelsky, Philipp: War der Bankenstresstest ein Erfolg? in: Makronom (Online-Magazin für Wirtschaftspolitik) vom 1. August 2016, unter: <https://makronom.de/pro-und-contra-war-der-banken-stresstest-ein-erfolg-eba-ezb-16257>, abgerufen am 27. März 2019.
- 13 Wolff, Ernst: Griechenland und die Lüge von der "überwundenen" Finanzkrise, 6. Oktober 2018, unter: <https://www.heise.de/tp/features/Griechenland-und-die-Luege-von-der-ueberwundenen-Finanzkrise-4182664.html>, abgerufen am 29. März 2019.

6. Reform der europäischen Bankenstresstests

Wie oben erwähnt, fließen die Ergebnisse des Stresstest in den aufsichtlichen Prozess ein, insbesondere bei der Festlegung der individuellen Kapitalanforderungen. Gegen dieses Verfahren spricht nach Meinung von Kritikern, dass es extrem kompliziert und intransparent ist. Die EZB habe so die Möglichkeit, einige Banken gegenüber anderen zu bevorzugen. Außerdem werde der bereits bestehende Konflikt zwischen Aufsicht und Geldpolitik, die beide unter dem Dach der EZB angesiedelt sind, noch weiter verschärft: So könnte etwa die Aufsicht Maßnahmen erwägen, die nicht im Sinne der Geldpolitik wären (oder umgekehrt).¹⁴

Die deutschen Banken und Sparkassen sprechen sich nach der nunmehr dritten Durchführung eines Stresstests dafür aus, die Komplexität künftiger Tests zu reduzieren. Damit könnte nicht nur der hohe Umsetzungsaufwand für die beteiligten Kreditinstitute und Behörden verringert werden. Auch der Zeitraum, um einen Stresstest durchzuführen, könnte damit verkürzt werden.¹⁵

Außerdem wird bemängelt, dass nicht für alle Banken die Ergebnisse veröffentlicht werden.¹⁶

7. Möglicher Einfluss der Stresstests auf die Wirtschaft

Europäische Stresstests bei den Banken haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Wirtschaft. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen aber, dass die Kreditinstitute aufgrund der Tests tendenziell mehr Eigenkapital vorhalten.¹⁷

Ob erhöhte Eigenkapitalanforderungen zu einer Einschränkung der Kreditvergabe an die Unternehmen führen können, ist ein in kontrovers diskutiertes Thema. Banken und Industrie appellieren, die bewährte Unternehmensfinanzierung durch aus ihrer Sicht überhöhte Anforderungen nicht zu gefährden.¹⁸

14 Stachelsky, Philipp: War der Bankenstresstest ein Erfolg? in: Makronom (Online-Magazin für Wirtschaftspolitik) vom 1. August 2016, unter: <https://makronom.de/pro-und-contra-war-der-banken-stresstest-ein-erfolg-eba-ez-16257>, abgerufen am 27. März 2019.

15 Deutsche Kreditwirtschaft: EBA-Stresstest 2018 zeigt insgesamt die Widerstandsfähigkeit der deutschen Kreditwirtschaft, Presseinformation vom 2. November 2018, abrufbar beim Bundesverband deutscher Banken.

16 O. V: Stresstest: Europas Banken für Krisen besser gewappnet, 2. November 2018, unter: <https://www.sueddeutsche.de/news/wirtschaft/banken-stresstest-europas-banken-fuer-krisen-besser-gewappnet-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-181101-99-629272>, abgerufen am 28. März 2019.

17 Haselmann, Rainer; Krahen, Jan; Wahrenburg, Mark: Forschungsvorhaben fe 5/17: Evaluierung gesamt- und finanzwirtschaftlicher Effekte der Reformen europäischer Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise, SAFE Policy Report No.1, März 2019, Seite 50, unter: https://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/SAFE_Studie_Finanzmarktregulierung.pdf, abgerufen am 27. März 2019

18 Bundesverband deutscher Banken und Bundesverband der Deutschen Industrie: Basel IV setzt bewährte Unternehmensfinanzierung unter Druck, Positionspapier vom Juli 2016, unter: https://bdi.eu/media/user_upload/06_2016_Positionspapier_Basel_IV.pdf, abgerufen am 29. März 2019.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird in diesem Zusammenhang auf Folgendes hingewiesen: „Wird ausschließlich eine Erhöhung der Kapitalquote gefordert, so könnte das Management in die Versuchung geraten, den Nenner der Quote, also die risikogewichteten Aktiva, zu verringern, anstatt das Kapital im Zähler der Quote zu erhöhen. Dies wäre gleichbedeutend mit einer Einschränkung des Kredit- und Wertpapiergeschäftes. Kommt es vor, dass mehrere Akteure eines Finanzsystems gleichzeitig unter den Folgen einer Krise leiden, wie in den Jahren 2007 und 2008, so kann ein solches Verhalten der Banker zu einer Kreditknappheit führen, die erhebliche Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum haben könnte. In der empirischen Literatur werden absolute Erhöhungen des Eigenkapitals hingegen nicht mit Einschränkungen der Kreditvergabe in Verbindung gebracht.“ Eine reichliche Ausstattung mit Eigenkapital stärke das Unternehmen in guten wie in schlechten Zeiten.¹⁹

Die Bundesbank berichtet hinsichtlich der Auswirkungen von höheren Eigenkapitalanforderungen über eine neue Studie für die USA. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen für Banken die Kreditvergabe nur vorübergehend reduziert: Nach einer Anpassungsphase sei das Bankensystem besser kapitalisiert und weniger riskant, ohne dass dauerhafte Kosten für die Gesamtwirtschaft entstünden.²⁰

8. Wettbewerbsfähigkeit europäischer Kreditinstitute

Vor dem Hintergrund, dass es derzeit in den USA und im Vereinigten Königreich Deregulierungsbestrebungen gibt, besteht die Befürchtung, dass europäische Kreditinstitute durch die geltenden Regulierungsvorschriften Wettbewerbsnachteile erleiden.

In der öffentlichen Diskussion in Europa ist es allerdings Konsens, dass die erreichten Standards beibehalten werden sollen.

„Die EU sollte auf die Deregulierungsschritte der US nicht mit einer Deregulierung reagieren. Eine Deregulierung in der Hoffnung, dadurch den Bankensektor wettbewerbsfähig zu halten, hat sich in der Vergangenheit nicht als vorteilhaft erwiesen und rächt sich spätestens bei der nächsten krisenhaften Entwicklung im Finanzsektor. Die Beibehaltung der hohen europäischen Standards ist notwendig, da die globale Finanzkrise die Relevanz eines makropruenziellen Ordnungsrahmens für einen stabilen Bankensektors aufgezeigt hat. Zudem sind hohe Standards in der Bankenregulierung und Bankenaufsicht geboten, um die europäischen Banken gegen mögliche neue Risiken aus den USA zu stabilisieren.“²¹

19 Foders, Federico: Dodd-Frank wird entschärft. Was soll Europa tun? Deregulieren oder wettbewerbsfähiger werden?, in: ifo Schnelldienst 15/2017, 10. August 2017, Seite 16, unter: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2017-15-2017-08-10.pdf>, abgerufen am 29. März 2019.

20 Eickmeier, Sandra; Kolb, Benedikt; Prieto, Esteban: Höhere Eigenkapitalanforderungen für Banken reduzieren langfristig die Kreditvergabe nicht, in: Deutsche Bundesbank Research Brief, 22. Ausgabe - November 2018, unter: <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/forschung/research-brief/2018-22-eigenkapitalanforderungen-kreditvergabe-765292>, abgerufen am 29. März 2019.

21 Demary, Markus: Neue Risiken durch Deregulierung? in: ifo Schnelldienst 15/2017, 10. August 2017, Seite 8, unter: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2017-15-2017-08-10.pdf>, abgerufen am 29. März 2019.

Auch die Bundesbank widersetzt sich einer Standortpolitik mithilfe weniger strengen Regulierungen. „Deshalb setzen wir uns dafür ein, dass es solide internationale Mindeststandards wie Basel III gibt, und dass diese gemäß den Absprachen umgesetzt werden. Und deshalb ist es von großer Bedeutung, dass wir in der EU das jüngst verabschiedete Paket zur Finalisierung von Basel III vollständig und zeitnah umsetzen. Genau das erwarten wir auch von allen Partnern im Baseler Ausschuss – die EU, Großbritannien und die USA müssen hier mit gutem Beispiel voran gehen.“²²

Die Banken selbst fordern für den Fall, dass Regulierungsstandards in anderen Ländern auf ein nicht mehr zu rechtfertigendes Niveau sinken sollten, eine Neubewertung der bislang zwischen den wichtigen Finanzplätzen üblichen gegenseitigen Anerkennung der Aufsichtsregimes. Im Zweifelsfall müssten dann auch Banken aus den entsprechenden Ländern gezwungen werden, bei Tätigkeiten in der EU auch die EU-Regelungen anzuwenden und einzuhalten.²³

* * *

22 Wuermeling, Joachim: Nach der Reform ist vor der Reform? - Zur Zukunft der Bankenregulierung. Rede beim parlamentarischen Abend am 19. September 2018, unter: <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/nach-der-reform-ist-vor-der-reform-zur-zukunft-der-bankenregulierung-761160>, abgerufen am 29. März 2019.

23 Bethge, Iris: Kein Wettbewerb um Deregulierung – Banking »Made in Europe« stärken, in: ifo Schnelldienst 15/2017, 10. August 2017, Seite 10, unter: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2017-15-2017-08-10.pdf>, abgerufen am 29. März 2019.