



Sachstand

Bankenstresstests in der Europäischen Union

Rechtsgrundlage, Bankenauswahl, Festlegung des Prüfungsumfangs

Bankenstresstests in der Europäischen Union

Rechtsgrundlage, Bankenauswahl, Festlegung des Prüfungsumfangs

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 035/19
Abschluss der Arbeit: 1.4.2019
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Hintergrund der EU-Bankenstresstests	4
3.	Bankenstresstests der EBA	5
3.1.	Rechtsgrundlagen	5
3.2.	Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute von Bankenstresstests der EBA	6
3.3.	Festlegung des Prüfungsumfangs für EU-weite Bankenstresstests durch die EBA	6
4.	Bankenstresstests der EZB	6
4.1.	Rechtsgrundlagen	6
4.2.	Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute im Rahmen von Bankenstresstests der EZB	7
4.3.	Festlegung des Prüfungsumfangs für EU-weite Bankenstresstests durch die EZB	8

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, zu untersuchen, auf welchen Rechtsgrundlagen sich die Bankenstresstests der Europäischen Union (EU) zurückführen lassen. Ferner möchte der Auftraggeber wissen, wie die teilnehmenden Kreditinstitute ausgewählt werden und wer den Prüfungsumfang von unionsweiten Bankenstresstests festlegt.

2. Hintergrund der EU-Bankenstresstests

Mit der Errichtung der europäischen Aufsichtsbehörde European Banking Authority (EBA) durch die Verordnung (EU) Nr.1093/2010 (VO 1093/2010)¹ hatte der Europäische Gesetzgeber auf der Grundlage von Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)² zum 1.1.2011 einen weitere Baustein hin zu einer umfassenden europäischen Finanzmarktaufsicht gesetzt.³

Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute wurden zudem der Europäischen Zentralbank (EZB) im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013⁴ (VO 1024/2013) auf der Grundlage von Art. 127 Abs. 6 AEUV⁵ übertragen.

Der EBA sowie der EZB stehen im Rahmen der jeweiligen Verordnung Befugnisse zur Durchführung von sog. Stresstests zu. Im Folgenden soll auf die vom Auftraggeber gestellten Fragen mit Blick auf die von der EBA (3.) und der EZB (4.) durchgeführten Stresstests eingegangen werden.

¹ [VERORDNUNG \(EU\) Nr. 1093/2010 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde \(Europäische Bankenaufsichtsbehörde\), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission](#) (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 12, letzte konsolidierte Fassung vom 12.1.2016)

² Gemäß Art. 114 Abs. 1 AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

³ Vgl. den Überblick bei *Baur/Bögl*, BKR 2011, 177.

⁴ [VERORDNUNG \(EU\) Nr. 1024/2013 DES RATES vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank](#) (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63, letzte konsolidierte Fassung vom 3.11.2013)

⁵ Gemäß Art. 127 Abs. 6 AEUV kann der Rat einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen.

3. Bankenstresstests der EBA

3.1. Rechtsgrundlagen

Die VO 1093/2010 vermittelt der EBA weitreichende Kompetenzen zur Durchführung sog. Stresstests.

Zunächst ermächtigt Art. 21 Abs. 2 lit. b) VO 1093/2010 die EBA zur Veranlassung und Koordinierung der Durchführung unionsweiter Stresstests gemäß Art. 32 VO 1093/2010, um die Widerstandsfähigkeit von Finanzmarktteilnehmern und insbesondere das von den wichtigen Finanzmarktteilnehmern ausgehende Systemrisiko im Sinne des Art. 23 VO 1093/2010 gegenüber ungünstigen Marktentwicklungen bewerten zu können. Ferner kann die EBA auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 lit. b) VO 1093/2010 eine Beurteilung der potenziellen Erhöhung des Systemrisikos in Stresssituationen veranlassen und koordinieren, wobei sicherzustellen ist, dass auf nationaler Ebene eine kohärente Methode für diese Tests angewendet wird. In der Folge kann die EBA gegebenenfalls eine Empfehlung an die zuständigen Behörden aussprechen, Problempunkte zu beheben, die bei den Stresstests festgestellt wurden.

Art. 22 Abs. 2 VO 1093/2010 sieht dabei eine Zusammenarbeit der EBA mit dem European Systemic Risk Board (*ESRB*) bei der Ermittlung des Systemrisikos anhand quantitativer und qualitativer Indikatoren vor. Die EBA entwickelt ferner gemäß Art. 22 Abs. 2 VO 1093/2010 ein geeignetes Verfahren zur Durchführung von Stresstests, um dabei zu helfen, die Institute zu identifizieren, von denen ein Systemrisiko ausgehen könnte. Diese Institute werden Gegenstand einer verschärften Aufsicht und, sofern erforderlich, der Sanierungs- und Abwicklungsverfahren gemäß Art. 25 VO 1093/2010.

Ferner entwickelt die EBA gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 VO 1093/2010 in Abstimmung mit dem ESRB Kriterien für die Ermittlung und Messung des Systemrisikos sowie ein geeignetes Verfahren zur Durchführung von Stresstests, mit denen sich auch beurteilen lässt, wie hoch das Potenzial ist, dass sich das von Finanzmarktteilnehmern ausgehende Systemrisiko in Stresssituationen erhöht.

In Zusammenarbeit mit dem ESRB initiiert und koordiniert die EBA unionsweite Bewertungen der Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten bei ungünstigen Marktentwicklungen. Zu diesem Zweck entwickelt sie: a) gemeinsame Methoden zur Bewertung der Auswirkungen ökonomischer Szenarien auf die Finanzlage eines Instituts, b) gemeinsame Vorgehensweisen für die Bekanntgabe der Ergebnisse dieser Bewertungen der Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten, c) gemeinsame Methoden für die Bewertung der Wirkungen von bestimmten Produkten oder Absatzwegen auf ein Institut und d) gemeinsame Methoden für die Beurteilung des Wertes von Vermögenswerten, sofern dies für Stresstests erforderlich ist, Art. 32 Abs. 2 VO 1093/2010.

Die Verpflichtung zur Durchführung von Stresstests durch die EBA ergibt sich aus Art. 21 Abs. 1a Satz 1 VO 1093/2010. Nach dieser Vorschrift prüft die EBA mindestens einmal jährlich, ob es angezeigt ist, gemäß Art. 32 VO 1093/2010 unionsweite Bewertungen der Widerstandsfähigkeit von Finanzinstituten vorzunehmen, und informiert das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission über ihre Erwägungen.

Bei der Durchführung der Stresstests kann die EBA die EZB auffordern, besondere Prüfungen durchzuführen, Art. 32 Abs. 3a VO 1093/2010.

3.2. Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute von Bankenstresstests der EBA

Die Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute erfolgt gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 32 Abs. 2 VO 1093/2010 durch die EBA anhand der mit der ESRB abgestimmten Kriterien. In der am 31.1.2018 veröffentlichten Methodological Note zum EU-weiten Bankenstresstest 2018 (*Methodological Note*) hat die EBA festgehalten, dass der EU-weite Bankenstresstest an einer Auswahl von Banken erfolgen soll, die ca. 70 % des Bankensektors der Eurozone, der übrigen EU-Mitgliedsländer sowie Norwegens umfassen. Die Liste der zu untersuchenden Banken ist als Annex I der *Methodological Note* beigefügt.

Dazu hat die EBA als Kriterium der zu untersuchenden Banken die Mindest-Aktiva in Höhe von EUR 30 Mrd. Bank festgesetzt.⁶ Durch die Berücksichtigung der vorgenannten Schwelle werden nach Ansicht der EBA, weite Teile des Anlagevermögens europäischer Banken sowie die größten Banken erfasst. Gleichzeitig soll eine Erweiterung auf Banken mit einer Bilanzsumme der Aktiva von mehr als EUR 100 Mrd. möglich sein, sofern dies von den kompetenten Behörden verlangt wird.⁷

3.3. Festlegung des Prüfungsumfangs für EU-weite Bankenstresstests durch die EBA

Für die im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 i. V. m. Art. 32 Abs. 2 VO 1093/2010 durchzuführenden Stresstests legt die EBA den Prüfungsumfang fest. So enthält die Methodological Note weitreichende inhaltliche Szenarien, die im Rahmen der Stresstests durchgeführt werden, um die Widerstandsfähigkeit der einzelnen Banken zu überprüfen.

4. Bankenstresstests der EZB

4.1. Rechtsgrundlagen

Die Ermächtigung der EZB zur Durchführung von Stresstest ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 lit. f VO 1024/2013. Nach dieser Vorschrift ist die EZB u. a. unter Berücksichtigung von Art. 4 Abs. 3 VO 1024/2013 befugt, aufsichtsrechtliche Überprüfungen - wenn dies angebracht ist auch in Abstimmung mit der EBA -, Stresstests und deren etwaige Veröffentlichung zur Feststellung, ob die Regelungen, Strategien, Verfahren und Mechanismen der Kreditinstitute und ihre Eigenmittelausstattung ein solides Risikomanagement und eine solide Risikoabdeckung gewährleisten, durchzuführen. Ferner ist die EZB berechtigt, auf der Grundlage dieser aufsichtlichen Überprüfung besondere zusätzlicher Eigenmittelanforderungen, besonderer Offenlegungspflich-

⁶ European Banking Authority, [2018 EU-Wide Stress Test – Methodological Note](#), 31.1.2018, Seite 13 Ziff. 8. Diese Bilanzsumme entspricht der in Art. 6 Abs. 4 lit. i) VO 1024/2013 genannten Aktiva, die für die Zuständigkeit der EZB für die Bankenaufsicht erheblich ist.

⁷ Gleichsam können Banken untersucht werden, die verpflichtende von der EU-Kommission genehmigte Restrukturierungsmaßnahmen durchlaufen, soweit diese nahe der Vervollständigung der Restrukturierung befinden; European Banking Authority, [2018 EU-Wide Stress Test – Methodological Note](#), 31.1.2018, Seite 13 Ziff. 9 f..

ten, besonderer Liquiditätsanforderungen und sonstiger Maßnahmen für Kreditinstitute festzulegen, sofern diese Befugnisse nach dem einschlägigen Unionsrecht ausdrücklich den zuständigen Behörden zustehen.

Die EZB ist gemäß Art. 4 Abs. 3 VO 1024/2013 verpflichtet, das einschlägige Unionsrecht - unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten im Rahmen der Umsetzung (bei Richtlinien) bzw. Wahlrechte (bei Verordnungen) - zu berücksichtigen. Ferner ist die EZB gemäß Art. 3 Abs. 1 VO 1024/2013 zur engen Zusammenarbeit u. a. mit der EBA verpflichtet, wobei sie ihre Aufgaben unbeschadet der Zuständigkeiten der EBA wahrnimmt, Art. 3 Abs. 3 VO 1024/2013.

Eine Verpflichtung zur Durchführung von Stresstests durch die EZB ergibt sich insbesondere aus Art. 100 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36/EU (*RL 2013/36*).⁸ Danach führen die zuständigen Behörden bei den von ihnen beaufsichtigten Instituten soweit erforderlich, jedoch zumindest jährlich aufsichtsrechtliche Stresstests durch, um den Prozess der Überprüfung und Bewertung nach Art. 97 RL 2013/36 zu erleichtern.

4.2. Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute im Rahmen von Bankenstresstests der EZB

Die VO 1024/2013 trifft keine konkreten Vorgaben, welche Kreditinstitute im Rahmen von Stresstests von der EZB geprüft werden. Allerdings enthält die VO 1024/2013 Bestimmungen darüber, welche Kreditinstitute grundsätzlich der Aufsicht der EZB unterliegen.

Die von der EZB zu überwachenden Kreditinstitute ergeben sich aus Art. 6 Abs. 4 VO 1024/2013 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 VO 1024/2013. Danach ist die EZB grundsätzlich für die Aufsicht der „*bedeutenden*“ Kreditinstitute zuständig.⁹

Gemäß Art. 6 Abs. 4 UA 2 VO 1024/2013 gilt ein Kreditinstitut als „*bedeutend*“, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist: (i) Gesamtwert der Aktiva übersteigt EUR 30 Mrd., (ii) das Verhältnis der gesamten Aktiva zum BIP des teilnehmenden Mitgliedstaats der Niederlassung übersteigt 20 %, es sei denn der Gesamtwert der Aktiva liegt unter EUR 5 Mrd., oder (iii) nach der Anzeige der nationalen zuständigen Behörde, dass sie ein solches Institut als bedeutend für die betreffende Volkswirtschaft betrachtet, fasst die EZB nach einer umfassenden Bewertung, einschließlich einer Bilanzbewertung, des betreffenden Kreditinstituts ihrerseits einen Beschluss, der diese Bedeutung bestätigt. Weitere Kriterien zur Bestimmung als „*bedeutendes*“ Institut kön-

⁸ [RICHTLINIE 2013/36/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG](#) (Abl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338, letzte konsolidierte Fassung vom 9.7.2018)

⁹ *European Central Bank, List of supervised entities* (Stand: 2.1.2019, zuletzt abgerufen am 01.04.2019), vgl. ferner EuGH, Urteil des Gerichts (Vierte erweiterte Kammer) vom 16.5.2017, Rs. T-122/15 (Landesbank Baden-Württemberg/EZB) ECLI:EU:T:2017:337, Rn. 22; dazu *Zagouras*, in: Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, 5. Auflage 2017, Art. 124b, Rn. 31 ff.; *Ludwigs/Sikora*, in: Dausers/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 46. EL Januar 2019, A. II. ee) Rn. 383.

nen die grenzüberschreitende Tätigkeit sowie die direkten öffentlichen finanziellen Unterstützungen sein, Art. 6 Abs. 4 UA 3 und 4 VO 1024/2013.¹⁰ Zuletzt sieht Art. 6 Abs. 4 UA 5 VO 1024/2013 vor, dass die EZB die durch die VO 1024/2013 übertragenden Aufgaben unabhängig von den vorgenannten Kriterien in Bezug auf die drei bedeutendsten Kreditinstitute in jedem teilnehmenden Mitgliedstaat ausübt.

Folglich hat die EZB im Rahmen des im Jahr 2014 durch die EZB gemeinsam mit den National Competent Authorities (NCA) und in Zusammenarbeit mit der EBA durchgeführten *Comprehensive Assessment (CA)* sämtliche Banken einem Stresstest unterzogen, die zu diesem Zeitpunkt gemäß Art. 6 Abs. 4 VO 1024/2013 ihrer Aufsicht unterlagen.¹¹ In der Folge dieses ersten CA führte die EZB weitere CA durch. Die betrafen Kreditinstitute, die erst nachträglich in ihre Aufsicht überführt wurden (2015, 2016). Die EZB behält sich ferner vor, anlassbezogen bei Vorliegen von besonderen Umständen diese CA durchzuführen.¹²

4.3. Festlegung des Prüfungsumfangs für EU-weite Bankenstresstests durch die EZB

Die VO 1024/2013 enthält neben Art. 4 Abs. 1 lit. f), der vorsieht, dass u. a. Stresstests der Feststellung dienen, ob die Regelungen, Strategien, Verfahren und Mechanismen der Kreditinstitute und ihre Eigenmittelausstattung ein solides Risikomanagement und eine solide Risikoabdeckung gewährleisten, keine konkreten Vorschriften, die den Prüfungsumfang von Stresstests durch die EZB festlegen.

Für die nach Art. 100 Abs. 1 RL 2013/36 von der EZB durchzuführenden Stresstests kann die EBA gemäß Art. 100 Abs. 2 RL 2013/36 Leitlinien nach Art. 16 VO 1093/2013 herausgeben, um zu gewährleisten, dass die zuständigen Behörden bei der Durchführung ihrer jährlichen Stresstests nach gemeinsamen Methoden verfahren. Bisher hat die EBA jedoch von ihrer Möglichkeit zum Erlass von Leitlinien gemäß Art. 100 Abs. 2 RL 2013/36 keinen Gebrauch gemacht.¹³

Die EZB kann daher in den Grenzen von Art. 4 Abs. 1 lit. f) VO 1024/2013 – d. h., wenn dies angebracht ist, in Abstimmung mit der EBA – für die in ihrer Verantwortung durchzuführenden Stresstests eigene Bewertungsmethoden ausarbeiten.¹⁴

¹⁰ Vgl. hierzu auch Zagouras in: Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, 5. Auflage 2017, Art. 124b, Rn. 35 ff.

¹¹ European Central Bank, [Aggregate Report on the comprehensive Assessment](#), October 2014 (zuletzt abgerufen am 01.04.2019), siehe dort Seite 20.

¹² Vgl. Übersicht auf der [Internetseite](#) der Europäischen Zentralbank (zuletzt abgerufen am 01.04.2019).

¹³ Siehe Übersicht zu den zu Art. 100 RL 2013/36/EU erlassenen Rechtsakten auf der [Internetseite der EBA](#) (zuletzt abgerufen am 01.04.2019); vgl. Paraschiakos, Bankenaufsicht zwischen Risikoverwaltung und Marktbegleitung, Seite 359.

¹⁴ Siehe dazu: Europäische Zentralbank, [SSN-Aufsichtshandbuch](#), März 2014, Seite 77 oben (zuletzt abgerufen am 01.04.2019).

Im Rahmen des im Jahr 2014 durchgeführten CA (der auch einen Stresstest umfasste) griff die EZB auf die von der EBA entwickelte Methodik sowie auf ein gemeinsam von der EZB mit dem ESRB, den NCA und der EBA erarbeitetes adverses Szenario zurück.¹⁵

– Fachbereich Europa –

¹⁵ European Central Bank, [Pressemitteilung vom 26.10.2014](#) (zuletzt abgerufen am 01.04.2019) mit Verweis auf European Central Bank, [Comprehensive Stress Test Manual](#), August 2014, das auf Seite 3, Fn. 1 (zuletzt abgerufen am 01.04.2019), wiederum mit Verweis auf European Banking Authority, [Methodology EU-wide Stress Test 2014](#) (April 2014) verweist.