

Andrea ENRIA
Vorsitzender des Aufsichtsgremiums

Frau Bettina Stark-Watzinger
Mitglied des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Frankfurt am Main, 20. März 2020

Ihr Schreiben vom 17. Januar 2020

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

vielen Dank für Ihr Schreiben, das mir im Rahmen des Fragerechts der nationalen Parlamente gegenüber der Bankenaufsicht der EZB von Herrn Dr. Wolfgang Schäuble, Präsident des Deutschen Bundestages, mit einem Anschreiben vom 20. Januar 2020 übermittelt wurde.¹

Bevor ich auf Ihre Fragen eingehe, möchte ich darauf hinweisen, dass die EZB-Bankenaufsicht direkt von ihr beaufsichtigte Banken grundsätzlich nicht aufgrund ihres Standorts diskriminiert. Das gilt auch für die Beschäftigten der EZB, die ihre Aufgaben als Europäerinnen und Europäer wahrnehmen. Die Nationalität spielt bei der Aufgabenverteilung keine Rolle. Die einzige Ausnahme besteht darin, dass die Koordinatorinnen und Koordinatoren der gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JSTs) grundsätzlich nicht die Nationalität des Landes haben sollten, in dem die beaufsichtigte Bank ihren Sitz hat.

Was Ihre erste Frage zu Bank-Clustern betrifft, so zählen Größe und Komplexität tatsächlich zu den Aspekten, die bei der Festlegung von Häufigkeit und Intensität der Aufsichtstätigkeit für ein bestimmtes Institut berücksichtigt werden. Neben anderen Aspekten wird auch diesen beiden Faktoren bei der Zuordnung beaufsichtigter Institute zu Clustern Rechnung getragen, wobei Cluster 1 die größten und komplexesten Institute umfasst. Gemäß der Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV) kann ich keine vertraulichen bankspezifischen Informationen weitergeben. Ich kann Ihnen aber mitteilen, dass die Verteilung für bedeutende deutsche Institute wie folgt aussieht: ein Cluster-1-Institut; zwei Cluster-2-Institute, sechs Cluster-3-Institute, fünf Cluster-4-Institute und sieben Cluster-5-Institute. Seit Einführung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) im Jahr 2014 gab es folgende Änderungen bei der Zuordnung von bedeutenden Instituten: ein Cluster-2-Institut ist hinzugekommen, zwei Cluster-3-Institute sind weggefallen, und ein Cluster-4-Institut ist hinzugekommen. Diese Änderungen spiegeln

¹ Gemäß Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (SSM-Verordnung)

Anpassungen des Bedeutungsstatus der Banken und die Reklassifizierung von Banken zwischen den Clustern wider.

Was Ihre Fragen zur Zusammensetzung der JSTs betrifft, so möchte ich zunächst erwähnen, dass sowohl die EZB als auch die nationalen zuständigen Behörden (National Competent Authorities – NCAs) der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit unterliegen.² Die JSTs setzen sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EZB und der NCAs der Länder zusammen, in denen sich die Kreditinstitute, Tochterbanken oder die bedeutenden ausländischen Zweigniederlassungen einer bestimmten Bankengruppe befinden. Die Größe, allgemeine Zusammensetzung und Organisation eines JST richten sich nach Größe, Geschäftsmodell und Risikoprofil der beaufsichtigten Bank. Die JST-Koordinatorinnen und -Koordinatoren führen die Teams und steuern deren Aufsichtstätigkeiten. Unter ihnen und den JST-Mitgliedern sollte eine regelmäßige Rotation stattfinden, wobei aber nicht alle JST-Mitglieder gleichzeitig ausgewechselt werden können. Das Aufsichtsgremium wird regelmäßig darüber informiert, wer in den einzelnen JSTs die Koordinatorenfunktion wahrnimmt.

Die EZB und die NCAs stimmen sich untereinander ab und einigen sich über die Verwendung von NCA-Ressourcen in den JSTs.³ Die Initiative zur Ernennung eines JST-Mitglieds liegt bei der betreffenden NCA. Die EZB kann allerdings von den NCAs verlangen, dass sie ihre Ernennungen anpassen. Wenn eine NCA mehr als eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter für das JST ernennt, dann bestimmt sie eine Person aus dieser Gruppe zur lokalen Koordinatorin bzw. zum lokalen Koordinator.

Welche NCAs den JSTs Personalressourcen zur Verfügung stellen, hängt vom geografischen Gewicht der Bankengruppe ab. Für den Anteil von NCA-Mitgliedern eines JSTs ist kein Grenzwert festgelegt. Wäre aber eine bestimmte NCA in einem JST über- oder unterrepräsentiert, wäre dies zwischen der EZB und der betreffenden NCA zu klären. Die NCAs verfügen also bei der Ernennung von JST-Mitgliedern über einen weiten, aber nicht uneingeschränkten Ermessensspielraum. In Ländern wie Deutschland, in denen neben der NCA auch die nationale Zentralbank (NZB) für die Bankenaufsicht zuständig ist, sind beide Institutionen an der Personalausstattung der JSTs beteiligt.

Seit Einführung des SSM führt die EZB-Bankenaufsicht jährliche „JST staffing surveys“ durch, um zu beobachten, wie viele Personalressourcen die NCAs für JSTs zur Verfügung stellen. Auf Grundlage der Umfrageergebnisse prüfen die EZB und die NCAs auf verschiedenen Ebenen, auch im Aufsichtsgremium, ob die Personalausstattung der JSTs angemessen ist. Im Fokus dieser Gespräche steht die Zahl der Personalressourcen, die den JSTs von den NCAs zur Verfügung gestellt werden, da die Anzahl der EZB-Mitglieder, die für die Arbeit in den JSTs zur Verfügung steht, im bereits erwähnten Cluster-Modell festgelegt ist.

Seit 2019 verfolgt die EZB bei der Festlegung der angemessenen Zielgröße von NCA-Ressourcen pro JST einen neuen Ansatz. Dabei wird die Personalausstattung auf Ebene der einzelnen JSTs diskutiert. Wenn Unterschiede bei der Personalausstattung zwischen JSTs für Banken vergleichbarer Größe und Komplexität

² Artikel 6 Absatz 2 der SSM-Verordnung

³ Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung).

festgestellt werden, erörtern die JST-Koordinatorin bzw. der JST-Koordinator und die lokale Koordinatorin bzw. der lokale Koordinator die Angemessenheit der Personalausstattung. Hieraus ergibt sich eine Zielgröße für die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den JSTs jeweils von der EZB und den NCAs zugewiesen werden sollten. Die Grundlage hierfür bildet das von der EZB entwickelte Cluster-Modell.

Derzeit liegt der durchschnittliche Anteil von NCA-Mitgliedern in den JSTs bei etwa 60 %, die restlichen rund 40 % entfallen auf Beschäftigte der EZB. Seit Einführung des SSM im Jahr 2014 ist der Anteil von NCA-Mitarbeitern leicht zurückgegangen. Das ist darauf zurückzuführen, dass die ursprüngliche Personalausstattung der EZB-Bankenaufsicht sich als zu niedrig für das Arbeitspensum aus dem EZB-Mandat erwies. Aus diesem Grund hat die EZB-Bankenaufsicht ab 2015 mehr Personal für die Arbeit in den JSTs bereitgestellt.

Die EZB-Mitglieder in JSTs verteilen sich auf die folgenden Vertragsarten: Rund 4 % waren zum 1. Januar 2020 auf Basis von ESZB/IO-Verträgen beschäftigt, d. h. Verträgen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von NCAs oder NZBen entsandt werden. Diese Verträge können eine Laufzeit von bis zu 36 Monaten haben. Rund 10 % waren auf Basis von Kurzzeitverträgen und nicht umwandelbaren befristeten Verträgen beschäftigt, d. h. Verträgen mit einer befristeten Laufzeit von drei Monaten bis maximal fünf Jahren. Die verbleibenden 86 % waren auf Basis von umwandelbaren befristeten Verträgen oder unbefristeten Verträgen beschäftigt. Die meisten der von NCAs oder NZBen auf Basis von ESZB/IO-Verträgen entsandten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kehren zu ihrem früheren Arbeitgeber zurück. Einige haben sich im Rahmen von Einstellungsverfahren der EZB erfolgreich auf befristete Stellen beworben. Was die Gehälter von EZB-Mitgliedern in JSTs betrifft, verweisen wir auf die Gehaltsübersicht, die auf unserer Website veröffentlicht ist.⁴ Die EZB verfügt über keine Informationen zu den Gehältern von NCA- und NZB-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern in JSTs.

Im Januar 2020 waren in der EZB-Bankenaufsicht auf Ebene der Abteilungsleitung (also Abteilungsleiter, Heads of Section und Adviser) 23 europäische Nationalitäten, auf der oberen Führungsebene (also Generaldirektoren und stellvertretende Generaldirektoren) sechs europäische Nationalitäten und auf Ebene des Aufsichtsgremiums (also Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender und EZB-Vertreter) fünf europäische Nationalitäten vertreten. Auf allen Führungsebenen zusammengenommen waren 24 europäische Nationalitäten vertreten.

Was Ihre Frage zu den Aufsichtsgebühren betrifft: Im EZB-Jahresbericht zur Aufsichtstätigkeit veröffentlicht die EZB-Bankenaufsicht in einem eigenen Kapitel alljährlich eine Übersicht über die Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung der Aufsichtstätigkeit sowie über die erhobenen Gebühren.⁵ Der Jahresbericht enthält darüber hinaus eine Aufgliederung der Ausgaben nach bedeutenden Instituten und weniger bedeutenden Instituten. Ungefähr 10 % der Gesamtausgaben entfallen auf die indirekte Aufsicht über weniger bedeutende Institute. Nach Maßgabe von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung der EZB über

⁴ Siehe die Gehaltsübersicht „Minimum Net Salary Table“ unter <https://www.ecb.europa.eu/careers/what-we-offer/benefits/html/index.en.html>.

⁵ Siehe Kapitel 6 des EZB-Jahresberichts zur Aufsichtstätigkeit 2019, am 19. März 2020 veröffentlicht unter <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications>.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 1163/2014 der Europäischen Zentralbank vom 22. Oktober 2014 über Aufsichtsgebühren (EZB/2014/41).

Aufsichtsgebühren⁶ werden die jährlichen Aufsichtsgebühren auf der obersten Konsolidierungsebene berechnet. Ein Unternehmen zahlt also die Gebühr für die gesamte Bankengruppe, unabhängig davon, wo sich die einzelnen Unternehmen befinden. Eine Aufschlüsselung nach Ländern wäre daher irreführend.

Was die Auswirkungen der Aufsichtstätigkeit für bedeutende deutsche Institute betrifft, möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass die verschiedenen JSTs die Risiken in diesen Instituten genau beobachten, um Einheitlichkeit und Verhältnismäßigkeit innerhalb der europäischen Bankenaufsicht sicherzustellen. Die Scorewerte der aufsichtlichen Risikobewertung für bedeutende deutsche Institute sind größtenteils unverändert auf einem Niveau von rund 2,5 bis 2,6 geblieben (auf einer aufsteigenden Risikoskala von 1 bis 4), was einem Scorewert für ein mittleres bzw. mittleres bis hohes Risiko entspricht. Während in den Bereichen Geschäftsmodell und Kreditrisiko im Zeitverlauf Verbesserungen zu beobachten waren, haben Bedenken in Bezug auf die Governance der Banken zugenommen.

Zur Illustration unserer aufsichtlichen Tätigkeiten und Maßnahmen erlauben Sie mir noch ein paar Anmerkungen zu den aufsichtlichen Feststellungen, die an bedeutende deutsche Institute gerichtet worden sind. Die Feststellungen basieren auf Datenerhebungen und Untersuchungen im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen, eingehenden Überprüfungen (sogenannten Deep Dives) und Prüfungen interner Modelle im Zusammenhang mit der gezielten Überprüfung interner Modelle im gesamten SSM (das sogenannte TRIM-Projekt). In den vergangenen Jahren ist die Zahl neuer Feststellungen konstant geblieben. Im Durchschnitt handelte es sich um Feststellungen mit einem moderaten Schweregrad. Im Jahr 2019 bezogen sich die aufsichtlichen Feststellungen in erster Linie auf das Kreditrisiko, gefolgt von Governance und Marktrisiko. Die bedeutenden deutschen Institute haben in der Vergangenheit relativ schnell Maßnahmen im Zusammenhang mit aufsichtlichen Feststellungen ergriffen, die konstante Zahl neuer Feststellungen zeigt jedoch, dass die JSTs in ihrer laufenden und eng begleitenden Aufsicht nicht nachlassen dürfen.

Die Gesamtquoten des harten Kernkapitals (Common Equity Tier 1 – CET1)⁷ des deutschen Bankensektors und aller Banken im Euroraum, die der direkten Aufsicht durch die EZB unterliegen, haben in den letzten vier Jahren trendmäßig zugenommen (+1,09 % für bedeutende deutsche Institute und +1,45 % für alle bedeutenden Institute im Euroraum). Dies sind die wichtigsten Folgen des Inkrafttretens der Eigenkapitalverordnung und der Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV), da die Banken zunehmend mehr und besseres Kapital halten müssen.

Was das Kreditangebot betrifft, so zeigen unsere Daten, dass die Risikopositionen im Kreditportfolio der deutschen Banken, die direkt von uns beaufsichtigt werden, zugenommen haben, während die Portfoliozusammensetzung weitgehend unverändert geblieben ist. Es lässt sich jedoch nicht feststellen – und dies gilt auch für die Banken im Euroraum, die direkt von der EZB beaufsichtigt werden –, ob die europäische Bankenaufsicht das Kreditangebot beeinflusst hat. Änderungen des Kreditwachstums sind eine Folge der Änderung von Angebot und Nachfrage. Dabei ist die Kreditvergabe eine unternehmerische Entscheidung einzelner Banken, in die verschiedene interne und externe Faktoren einfließen. Der spezifische Einfluss aufsichtlicher Maßnahmen lässt sich daher nicht bestimmen.

⁷ CET1-Quote bei vollständiger Umsetzung. Die Angaben in diesem und dem folgenden Absatz basieren auf einer konstanten Stichprobe bedeutender Institute in Deutschland und im Euroraum, die in sämtlichen Meldezeiträumen seit dem vierten Quartal 2015 Daten gemeldet haben.

Ihre letzte Frage bezieht sich auf die Prüfung der EZB-Bankenaufsicht durch den Europäischen Rechnungshof. Die EZB misst der Außensicht des Europäischen Rechnungshofs auf mögliche weitere Verbesserungen in der Bankenaufsicht einen hohen Stellenwert bei. Im Jahr 2019 haben die EZB und der Europäische Rechnungshof eine gemeinsame Absichtserklärung (Memorandum of Understanding – MoU) vereinbart, in der praktische Regelungen zum Informationsaustausch zwischen den beiden Institutionen festgelegt sind. Dies ist ein Zeichen des guten Willens beider Parteien und des gemeinsamen Ziels, bei der Prüfung der EZB-Bankenaufsicht durch den Europäischen Rechnungshof konstruktiv zusammenzuarbeiten.

Im Rahmen der Prüfung des Europäischen Rechnungshofs zum Krisenmanagement erhielt die EZB-Bankenaufsicht acht Empfehlungen, u. a. zur Zusammenarbeit mit externen Akteuren, zur Nutzung von Sanierungsplänen im Rahmen der Krisenerkennung und des Krisenmanagements und zu Handlungsanweisungen für Frühinterventionsprüfungen. Die EZB hat die meisten Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs angenommen und detaillierte Maßnahmenpläne und Nachverfolgungsmaßnahmen erarbeitet.⁸ Diese stehen kurz vor dem Abschluss und sollen im Jahresverlauf 2020 finalisiert werden. So hat die EZB-Bankenaufsicht ihre Handlungsanweisungen für Frühinterventionsprüfungen weiterentwickelt und die relevanten Indikatoren und Schwellenwerte verbessert, um eine mögliche Verschlechterung der Finanzlage eines Instituts festzustellen. Des Weiteren wurden den Aufsehern weitere Handlungsanweisungen zur Sanierungsplanung an die Hand gegeben, um einen einheitlichen Ansatz für Banken mit ähnlichen Geschäftsmodellen zu fördern. Abschließend bleibt zu erwähnen, dass der Status der Umsetzung aller Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs von der EZB regelmäßig geprüft wird. Gleichzeitig verfügt auch der Europäische Rechnungshof über Verfahren zur Nachverfolgung.

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Enria

⁸ Weitere Einzelheiten finden sich in Anhang 1 des Sonderberichts Nr. 02/2018 des Europäischen Rechnungshofs: Die Effizienz der Verwaltung der EZB auf dem Gebiet des Krisenmanagements für Banken.