



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.10.2017
COM(2017) 592 final

**MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DIE
EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

zur Vollendung der Bankenunion

**MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DIE
EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

zur Vollendung der Bankenunion

„In der Demokratie geht es um Kompromisse. Und die richtigen Kompromisse machen auf Dauer alle zu Gewinnern. In der Europäischen Union sind Kompromisse weder negativ noch obszön, sondern die Kunst, Gegensätze zu überbrücken und zueinander zu finden. Wer nicht kompromissfähig ist, ist weder demokratiefähig noch europatauglich.“

Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union, 13. September 2017

1. Hintergrund und Ziele

Wie von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017 hervorgehoben,¹ muss die Bankenunion vollendet werden, wenn sie ihr volles Potenzial als Teil einer starken Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) entfalten soll. Zusammen mit der Kapitalmarktunion (KMU) wird eine vollendete Bankenunion ein stabiles und integriertes Finanzsystem in der Europäischen Union fördern. Sie wird die Krisenfestigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion bei negativen Schocks durch substanzielle Erleichterung privater grenzüberschreitender Risikoteilung steigern und gleichzeitig den Bedarf an öffentlicher Risikoteilung verringern.

Dieses Anliegen stößt in der Europäischen Union auf breite Unterstützung und Zustimmung. In den *Schlussfolgerungen des Rates zu einem Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion* vom Juni 2016 (nachstehend „Fahrplan des Rates von 2016“) und im *Jahresbericht zur Bankenunion* vom März 2016² unterstrichen sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament erneut, wie wichtig die Vollendung der Bankenunion ist.

Die politische Dynamik – die nicht zuletzt Präsident Tusk durch seine Absicht zum Ausdruck brachte, den Euro-Gipfel im Dezember in einem inklusiven Format einzuberufen – muss jetzt genutzt und dieses von breiten Kreisen getragene gemeinsame Ziel konkret umgesetzt, d. h. die Bankenunion bis 2019 vollendet werden, wie es bereits im *Fünf-Präsidenten-Bericht*³ 2015 und im *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion* (nachstehend „Reflexionspapier zur Wirtschafts- und Währungsunion“)⁴ gefordert wurde.

Die in den letzten zehn Jahren in der Europäischen Union verzeichnete Finanz- und Staatsschuldenkrise hat gezeigt, dass der wirtschaftliche und finanzielle Rahmen der EU unvollständig ist und nicht ausgereicht hat, um die Entstehung nicht tragfähiger Politiken in den Boom-Jahren zu verhindern oder es zu ermöglichen, dass negative Schocks in der nachfolgenden makroökonomischen Korrekturphase wirkungsvoll absorbiert werden konnten. Die Krise hat insbesondere unerwünschte Verknüpfungen zwischen nationalen Bankensektoren und ihren Staaten offenbart – ein Teufelskreis. Die Bankenunion wurde geschaffen, um diesen Nexus aufzubrechen und zu vermeiden, dass die Steuerzahler als Erste für die Rettung maroder Banken geradestehen müssen.

Eine gemeinsame Aufsicht, ein gemeinsames Krisenmanagement und eine gemeinsame Einlagenversicherung werden eine tiefere finanzielle Integration ermöglichen, die sich auf ein stabiles Finanzsystem stützt. Dies wird die finanzielle Stabilität sowohl in den an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten als auch in der EU insgesamt erhöhen.

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_de: „Wenn wir wollen, dass Banken überall auf unserem Kontinent nach denselben Regeln und unter derselben Aufsicht arbeiten, dann sollten wir alle Mitgliedstaaten ermutigen, der Bankenunion beizutreten. Dazu müssen wir die verbleibenden Risiken in den Bankensystemen mancher Mitgliedstaaten verringern. Die Bankenunion funktioniert nur, wenn die Begrenzung und das Teilen von Risiken Hand in Hand gehen. Um dies tun zu können, das weiß jeder, müssen Vorbedingungen erfüllt werden, so wie es die Kommission im November 2015 vorgeschlagen hat. Eine gemeinsame Einlagensicherung kann es erst dann geben, wenn jeder seine nationalen Hausaufgaben gemacht haben wird.“

² Siehe EP, Bankenunion – Jahresbericht 2016, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//DE>.

³ Bericht der fünf Präsidenten: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 2015, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de.pdf

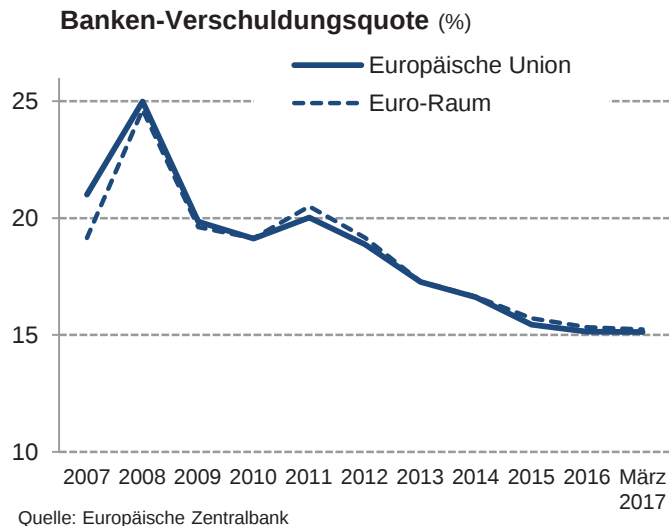
⁴ COM(2017) 291 vom 31. Mai 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/publications/reflection-paper-emudeepening-economic-and-monetary-union_de.pdf

Letztendlich wird ein stabilerer Bankensektor auch die finanziellen Möglichkeiten für Unternehmen jeder Größe erhöhen und mehr Arbeitsplätze und Wachstum für die Bürger Europas bedeuten. Eine tiefere finanzielle Integration ist auch der Schlüssel für eine größere Auswahl an Diensten zu günstigeren Preisen. Um die Vorteile der Integration für die Bürger Europas greifbar zu machen, wie im Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher⁵ dargelegt, erwägt die Kommission außerdem einen Änderungsvorschlag für die Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen⁶, um die Kosten für grenzüberschreitende Banktransaktionen in allen Währungen der Europäischen Union zu verringern.

Die Aussicht, dass weitere Mitgliedstaaten der Bankenunion und dem Euro-Raum beitreten, macht die Vollendung der Bankenunion noch zwingender. Eine Wirtschafts- und Währungsunion, die sowohl wirtschaftlich als auch finanziell so stabil ist, dass sie auch für andere, nicht teilnehmende Mitgliedstaaten attraktiv ist, kann wesentlich zu größerer wirtschaftlicher und finanzieller Stabilität und damit zur Erreichung des Ziels der Europäischen Union, das Leben aller Bürger Europas zu verbessern, beitragen. In diesem Zusammenhang begrüßt die Kommission, dass in Dänemark, Schweden und Bulgarien derzeit über die Möglichkeit diskutiert wird, der Bankenunion beizutreten. Um einen solchen Prozess zu vereinfachen, müssen alle institutionellen und regulatorischen Elemente der Bankenunion so schnell wie möglich geschaffen werden. Einige zentrale Elemente der Bankenunion wurden bereits eingeführt: Erstens bietet das Einheitliche Regelwerk einen einheitlichen Satz harmonisierter Aufsichtsvorschriften, die Kreditinstitute im Binnenmarkt beachten müssen. Die Bankenunion ist auf dieser für alle Mitgliedstaaten geltenden Basis fest verankert. Zweitens werden alle Banken in der EU nach denselben Standards beaufsichtigt, wobei die bedeutendsten Banken im Euroraum zentral von der Europäischen Zentralbank (EZB) beaufsichtigt werden, der im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) die Eigenschaft einer Aufsichtsbehörde zukommt. Drittens können Banken innerhalb des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM), der durch einen Einheitlichen Abwicklungsfonds (SRF) gestützt wird, im Falle eines Zusammenbruchs zentral und denselben Standards entsprechend abgewickelt werden. Die Schaffung dieser neuen Architektur für die Bankenunion wurde von einer umfassenden Überprüfung der Aktiva-Qualität, einem Stresstest und Kapitalbedarfserhebungen bei den teilnehmenden Banken im Jahr 2014 begleitet. Dadurch wurde der institutionelle und regulatorische Rahmen für europäische Banken wesentlich verstärkt, was zu einer erheblichen Minderung der Risiken im Bankensektor beigetragen hat. In den letzten Jahren haben sich die Kapitalausstattungen der Banken stark erhöht: die Verringerung der Verschuldungsquote bei allen Banken in der Europäischen Union und im Euro-Raum ist möglicherweise der deutlichste Beweis für die momentane Robustheit des Bankensektors und der Markteindeckung aufgrund der Reformen im Aufsichts- und Regulierungsbereich, die Europa vorgelegt und mit Entschlossenheit umgesetzt hat.

⁵ Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsplan Finanzdienstleistungen für Verbraucher: bessere Produkte, mehr Auswahl, COM(2017) 139 final.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001, ABl. L 266, 9.10.2009, S. 11.



Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass die vollendeten Teile der Bankenunion gut funktionieren. Heute veröffentlicht die Kommission ihre erste Überprüfung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, die zeigt, dass dessen Einrichtung ein voller Erfolg war. Auch der Einheitliche Abwicklungsmechanismus ist mittlerweile funktionsfähig und hat erfolgreich seine erste Bankabwicklung gemanagt, und zwar ohne Kosten für die Steuerzahler. Dies zeigt, dass das neue System in der Lage ist, eine Bankabwicklung effizient und in außerordentlich kurzer Zeit zu bewältigen und dabei gleichzeitig verschiedene Krisenmanagementoptionen in Betracht zu ziehen, wie der Rechtsrahmen es vorsieht. Dies ermöglicht es, der spezifischen Situation einzelner Banken Rechnung zu tragen, was angesichts der Tatsache besonders wichtig ist, dass in Teilen des Bankensektors der Europäischen Union beträchtliche Altlasten fortbestehen und noch nicht alle Elemente der Bankenunion vollständig eingeführt sind.

Die Erfahrungen aus den jüngsten Fällen werden allen beteiligten Akteuren dabei helfen, die praktische Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union und die Funktionsweise des Systems weiter zu verbessern. Dies betrifft zum Beispiel die praktischen Modalitäten der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen allen europäischen und nationalen Institutionen, die an einer frühzeitigen Intervention und Abwicklung beteiligt sind, die Verfahren, die zu einer Entscheidung führen, ob eine Bank ausfällt oder nicht oder auszufallen droht, und der Rückgriff auf Aktiva-Qualitätsüberprüfungen, um herauszufinden, ob die Voraussetzungen für eine vorbeugende Rekapitalisierung erfüllt sind. Von Bedeutung ist auch die rasche Bildung adäquater bail-in-fähiger Verbindlichkeiten (in Form einer Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten – MREL), die äußerst wichtig ist, um die Abwicklung nicht überlebensfähiger notleidender Banken zu erleichtern, und die unter den derzeitigen Marktbedingungen weiter vorangetrieben werden kann. Weitere Verbesserungen müssen im Hinblick darauf erzielt werden, dass vor, während und nach der Abwicklung die erforderliche Liquidität zur Verfügung steht, damit – im letzteren Fall – die auch bei Abwesenheit eines unmittelbaren privaten Käufers für eine ausgefallene Bank am besten geeigneten Abwicklungsinstrumente zur Anwendung gebracht werden können. Die derzeitigen Erfahrungen mit dem Rahmenwerk der Bankenunion zeigen auch, dass unbedingt sichergestellt werden muss, dass Finanzinstrumente, die bei einer Bankenkrise voraussichtlich Verluste erleiden, gehalten und Verluste von privaten Investoren getragen werden, die ausreichend über die möglichen Risiken informiert wurden.

Auch wenn sich kurzfristig eine Reihe praktischer Verbesserungen erzielen lässt, können andere Themen erst dann vollständig angegangen werden, wenn alle vereinbarten Elemente der Bankenunion vollständig eingeführt sind und die Bankenunion vollendet ist.

Ein fehlender Baustein ist in diesem Zusammenhang nach wie vor ein einheitliches Europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS). Alle Einleger innerhalb der Bankenunion sollten denselben Schutz genießen. Das Europäische Einlagenversicherungssystem würde allen Einlegern unabhängig von ihrer geografischen Lage in der Bankenunion einen starken und einheitlichen Versicherungsschutz bieten und somit die Stabilität im Bankensektor fördern.

Auch fehlt es der Bankenunion nach wie vor an einer effektiven gemeinsamen Letztsicherung. Die Einrichtung einer solchen Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds wurde von den Mitgliedstaaten schon vor fast vier Jahren, nämlich im Jahr 2013 beschlossen⁷. Sie muss jetzt einsatzfähig gemacht werden, um die Glaubwürdigkeit des Bankenabwicklungsrahmens innerhalb der Bankenunion zu stärken. Es ist wichtig, dass die vom Einheitlichen Abwicklungsausschuss ergriffenen Maßnahmen das absolute Vertrauen aller betroffenen Parteien genießen, wenn die zentralen Ziele einer Abwicklung unter Beibehaltung der finanziellen Stabilität und Minimierung der Kosten für die Steuerzahler vollständig erreicht werden sollen. Zusammen mit der Anwendung weiterer Abwicklungsinstrumente (d. h. Bail-in, Verfügbarkeit des Einheitlichen Abwicklungsfonds) sollte der Zugriff auf eine gemeinsame Letztsicherung als letztes Mittel solches Vertrauen bieten können. Dazu gehören zum Beispiel der Rückgriff auf eine gemeinsame Finanzierung in Kombination mit den Instrumenten der Europäischen Zentralbank, um Liquiditätsengpässe zu schließen und Zeit zu gewinnen, damit in einer bestimmten Situation nach dem besten Käufer für eine Bank gesucht werden kann.

Auch wenn, wie von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017 hervorgehoben, bereits erhebliche Fortschritte gemacht wurden, müssen die Anstrengungen zur weiteren Minderung der Risiken und Verbesserung des Risikomanagements fortgesetzt werden. Die Bankenunion kann nur funktionieren, wenn Risikominderung und Risikoteilung Hand in Hand gehen. Über eine Reihe von Initiativen, die dieses Ziel erreichen sollen, wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat verhandelt: Im November 2016 hat die Kommission ein umfassendes Legislativpaket mit risikomindernden Maßnahmen angenommen, die die Krisenfestigkeit der Banken in der Europäischen Union weiter erhöhen sollen⁸ und über die vom Europäischen Parlament und vom Rat im beschleunigten Verfahren verhandelt wird.

Ungeachtet der Fortschritte, die in Sachen Risikominderung erzielt wurden, ist die Bankenunion noch jung. Viele der nun in den Bankbilanzen sichtbaren Risiken wurden vor der Einrichtung der Bankenunion angehäuft, als Aufsicht und Abwicklung ausschließlich in nationaler Verantwortung lagen. Diese Altlasten müssen überzeugend in Angriff genommen werden, wenn die Europäische Union die Vollendung der Bankenunion rasch vorantreiben will. Eine der verbleibenden Herausforderungen liegt darin, den jüngsten Trend der

⁷ Siehe Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 18. Dezember 2013, 8. Dezember 2015 und 17. Juni 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_de.htm. Weitere Initiativen der Kommission zielen auf widerstandsfähige, sanierbare und abwickelbare Marktinfrastrukturen ab und betreffen insbesondere zentrale Gegenparteien, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

Reduzierung des hohen Anteils an notleidenden Krediten (NK) in Teilen des Bankensektors entschlossen fortzusetzen. Marktkräfte und Regulierungsmaßnahmen haben bereits viel bewirkt und zu Ergebnissen geführt. Dennoch ist die Wettbewerbsfähigkeit einiger europäischer Banken sowie ihre Fähigkeit, als Kreditgeber für die Wirtschaft aufzutreten, eingeschränkt. Letztere will die Kommission durch weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Anzahl notleidender Kredite auch weiterhin verbessern. Die Risiken im europäischen Bankensystem müssen auch durch eine weitere Lockerung der Verbindung zwischen den Banken und ihrem „Heimatland“ weiter vermindert werden, was von Anfang an eines der Hauptziele der Bankenunion war. Da größere und systemrelevante Banken nunmehr zentral und nicht länger auf nationaler Ebene beaufsichtigt und abgewickelt werden, was es den Banken erleichtert, ihre Investitionen in Staatsanleihen geografisch zu diversifizieren, wird die Verknüpfung zwischen Bank und Staat weiter geschwächt und damit die Teilung grenzüberschreitender Risiken mithilfe der Privatwirtschaft verstärkt. Während die Bankenunion zu größerer finanzieller Stabilität beiträgt, werden über eine weitere Integration des europäischen Bankensektors und durch eine geografisch diversifizierte Portfoliostrukturierung auch wirtschaftliche Vorteile erwartet. Bis dahin wird die Kommission auch weiter auf die Vertiefung der Bankenunion hinarbeiten und dabei das Ziel verfolgen, dass sie als einheitlicher Rechtsraum anerkannt wird.

Die von der Kommission 2015 vorgelegte Mitteilung „Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion“ (im Folgenden Kommissionsmitteilung von 2015) und der Fahrplan des Rates von 2016⁹ haben die wichtigsten Schritte aufgezeigt und die Kommission hat, soweit erforderlich, 2015 und 2016 Legislativvorschläge vorgelegt. Jetzt ist es an der Zeit für das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten, politische Verantwortung zu übernehmen und sich auf die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu einigen, damit die Bankenunion bis 2019 vollendet werden kann.

Wenn die Entscheidungsträger in der Europäischen Union es im kommenden Jahr aufgrund des politischen Kalenders kollektiv an Aktionen und Ehrgeiz mangeln lassen, besteht die reale Gefahr, dass die EU für Jahre hinaus ohne Aussicht auf Vollendung der Bankenunion bleibt und auch Risikominderung und Risikoteilung nicht ambitioniert genug vorangetrieben werden. Um dies zu verhindern, muss die aktuelle Dynamik nach der Rede zur Lage der Union genutzt werden. Damit Schocks in der Wirtschafts- und Währungsunion stärker über private Kanäle absorbiert werden können, muss die Europäische Union eine für alle Seiten gleichermaßen vorteilhafte Lösung finden und dabei in Sachen Risikominderung und Risikoteilung ehrgeizige Ziele verfolgen.

Die vorliegende Mitteilung versucht, einen ehrgeizigen aber realistischen Weg aufzuzeigen, wie ausgehend von den bisherigen Zusagen des Rates eine Einigung über die Vollendung der Bankenunion erzielt werden kann. Aufbauend auf den bereits erzielten beträchtlichen Fortschritten müssen die zur Vollendung der Bankenunion erforderlichen Maßnahmen bis Ende 2018 vereinbart werden, während die vollständige Anwendung bestimmter Elemente mehr Zeit benötigen wird und schrittweise durchgeführt werden kann.

Die Kommission wird im Dezember 2017 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion vorlegen. Entschlossenheit und wirksame Maßnahmen zur Vollendung der Bankenunion, wie in der vorliegenden Mitteilung dargelegt, sind integraler Bestandteil dieser Anstrengungen.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

2. Risikominderung durch das Bankenpaket vom November 2016

Fahrplan des Rates von 2016	Stand	Nächste Schritte
a. Vorschlag von Änderungen am Rechtsrahmen mit dem Ziel, den Standard zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (TLAC) umzusetzen und die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten zu überprüfen. Der Rat wird sich um Gewährleistung einheitlicher Regeln und angemessener Beträge für die bail-in-fähigen Puffer bemühen, die zu einem effizienten und geordneten Abwicklungsprozess gemäß der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) bei all den Kreditinstituten beitragen, für die ein Bail-in die validierte Abwicklungsstrategie wäre. b. Vorlage eines Vorschlags für einen gemeinsamen Ansatz bei der Bankengläubigerrangfolge, um die Rechtssicherheit im Abwicklungsfall zu erhöhen. c. Vorschlag von Änderungen an der Eigenkapitalrichtlinie/Eigenkapitalverordnung IV im Rahmen einer Gesamtüberprüfung mit folgenden Zielen: i. Harmonisierung oder weitere Spezifizierung der Optionen und nationalen Ermessensspielräumen der Mitgliedstaaten, die auch zur Erreichung des Ziels beitragen könnten, die Fragmentierung der Finanzmärkte zu verringern; ii. Implementierung und Vollendung der verbleibenden Basel-Reformen einschließlich Einführung einer Verschuldungsquote, die für systemrelevante Banken über 3 % liegen könnte, und Einführung einer strukturellen Liquiditätsquote.	Über einen Legislativvorschlag, der alle im Fahrplan des Rates von 2016 genannten Maßnahmen enthält, wird derzeit verhandelt. In Bezug auf Optionen und nationale Ermessensspielräume bei der Eigenkapitalrichtlinie/Eigenkapitalverordnung wurde von der Europäischen Zentralbank zusätzlich zum Legislativvorschlag eine umfassende Überprüfung im Hinblick auf deren Harmonisierung vorgenommen.	Einigung der Gesetzgeber auf den Legislativvorschlag bis spätestens Mitte 2018

Was die weitere Risikominderung im Bankensektor betrifft, werden mit dem von der

Kommission im November 2016 vorgeschlagenen Bankenpaket viele der im Fahrplan des Rates von 2016 gesetzten Ziele erreicht. Dieses Paket, über das momentan im Europäischen Parlament und im Rat verhandelt wird, baut auf den vorhandenen Bankenregeln der Europäischen Union auf und ergänzt die nach der Krise entstandene Regulierungsagenda, indem es dafür sorgt, dass der regulatorische Rahmen alle noch bestehenden Herausforderungen für die finanzielle Stabilität adressiert und gleichzeitig sicherstellt, dass die Banken die Realwirtschaft auch weiterhin mit Krediten versorgen können. Die Vorschläge der Kommission¹⁰ werden die Vorschriften der Europäischen Union stärken, die die Banken zur Bildung von Puffern aus Verbindlichkeiten verpflichten, die bei Bedarf einem Bail-in unterzogen werden können, indem sie den Standard des Rats für Finanzstabilität zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (TLAC) implementieren und in die vorhandene Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) integrieren; außerdem sind harmonisierte Vorschriften dort vorgesehen, wo für TLAC/MREL-Puffer geeignete Schuldtitel in der Bankengläubigerrangfolge stehen. Die jüngsten Erfahrungen haben wieder einmal gezeigt, wie wichtig es ist, dass Banken über geeignete Puffer aus Verbindlichkeiten verfügen, die gegebenenfalls einem Bail-in unterzogen werden können und von Investoren gehalten werden, die über entsprechende Kenntnisse der möglichen Risiken verfügen, um Krisen ohne Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität und ohne dass die Steuerzahler als Erste für die Kosten geradestehen müssen, bewältigen zu können. Die Vorschläge der Kommission sehen auch harmonisierte Vorschriften bezüglich der Anwendung von Moratoriumsinstrumenten durch die Aufsichts- und Abwicklungsbehörden vor, um Banken zu stabilisieren, die jüngsten Erfahrungen zufolge gleichermaßen wichtig sind. Darüber hinaus sehen die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen eine Harmonisierung der Vergütungsregeln vor, für die festgestellt wurde¹¹, dass sie insgesamt gesehen dazu beitragen, exzessive Risikoübernahmen zu drosseln und eine bessere Anpassung der Vergütung an die Leistung zu ermöglichen und somit einen Beitrag zu verbesserter finanzieller Stabilität zu liefern.

Schließlich wird im Bankenpaket die Umsetzung einer Reihe internationaler Standards einschließlich der Einführung einer Verschuldungsquote und einer strukturellen Liquiditätsquote (NSFR) vorgeschlagen und die Kommission ist weiterhin zu enger internationaler Zusammenarbeit in Fragen der Bankenregulierung sowie zur Umsetzung vereinbarter Standards entschlossen, deren Umsetzung in anderen Rechtsräumen sie aufmerksam verfolgt.

Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass ihre Vorschläge, wonach Aufsichtsbehörden bei Tochtergesellschaften grenzüberschreitend tätiger Gruppen eigenständig von bestimmten Anforderungen absehen können sollen – ein logischer Schritt der Bankenunion und des Binnenmarkts – in einer Reihe von Mitgliedstaaten mit erheblicher Sorge aufgenommen werden. Um zu einer Lösung zu gelangen, die die Vorteile des Vorschlags bewahrt, gleichzeitig aber auch der Notwendigkeit eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland Rechnung trägt, ist die Kommission in dieser Sache zu einer konstruktiven Diskussion bereit.

Um rasch Fortschritte zu erzielen und so schnell wie möglich zu einer Verabschiedung zu

¹⁰ Zusätzlich zu den im Fahrplan des Rates von 2016 genannten Elementen sehen die Vorschläge der Kommission auch neue Vorschriften in den Bereichen Marktrisiko, Gegenparteiausfallrisiko und Großkredite sowie für Forderungen an zentrale Gegenparteien (ZGP) vor.

¹¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Bewertung der Vergütungsbestimmungen der Richtlinie 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013, COM(2016) 510 final.

gelangen, werden das Europäische Parlament und der Rat aufgerufen, den klar abgesteckten Rahmen des Pakets beizubehalten. Weitere, über diesen Rahmen hinausgehende noch ausstehende Themen, könnten bei späteren Überarbeitungen der Rechtsvorschriften berücksichtigt werden, sobald die laufenden Verhandlungen zum Bankenpaket 2016 abgeschlossen sind.

3. Auf dem Weg zu einem Europäischen Einlagenversicherungssystem (EDIS)

Fahrplan des Rates von 2016	Stand	Nächste Schritte
Fortsetzung der konstruktiven Arbeiten auf technischer Ebene. Beginn der Verhandlungen auf politischer Ebene, sobald ausreichende weitere Fortschritte bei den Maßnahmen zur Risikominderung gemacht wurden.	Die technischen Arbeiten gehen weiter, jedoch mit begrenztem politischen Fortschritt.	Die politischen Verhandlungen müssen in Hinblick auf eine schnellstmögliche Einigung im Laufe des Jahres 2018 aufgenommen werden.

Im *Fünf-Präsidenten-Bericht* von 2015 wurde ein Europäisches Einlagenversicherungssystem als wichtiger Schritt zur Vollendung der Bankenunion bezeichnet. Wie anschließend im *Reflexionspapier zur Wirtschafts- und Währungsunion* noch einmal hervorgehoben, stellt es nach wie vor eine Priorität zur Sicherstellung der Stabilität des EU-Bankensystems und eines funktionierenden Binnenmarkts für Bankdienstleistungen dar. Durch Verringerung der Anfälligkeit der Einleger gegenüber großen lokalen Schocks (für die nationale Einlagensicherungssysteme nur begrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung haben) und Aufhebung der Verknüpfung zwischen Banken und ihren Staaten würde das Europäische Einlagenversicherungssystem die Widerstandsfähigkeit der Bankenunion bei künftigen Finanzkrisen erhöhen, indem es allen Einlegern unabhängig von ihrem geografischen Standort in der Bankenunion einen starken und einheitlichen Versicherungsschutz böte.

Der von der Kommission im November 2015 vorgelegte Vorschlag¹² sieht den progressiven Transfer von Mitteln nach einem festgelegten Zeitplan (der 2017 hätte beginnen sollen) und die Übertragung der Verwaltung der Entschädigungsfälle von den nationalen Einlagensicherungssystemen auf das Europäische Einlagenversicherungssystem vor und stellt somit eine äußerst umfassende Lösung zur Erreichung dieser Ziele dar. Ein zentraler Fonds mit größerer Finanzkraft wäre besser für Bankenausfällen gewappnet. Gleichzeitig könnte die Inkongruenz zwischen einer zentralisierten Bankenaufsicht und -abwicklung in der Bankenunion einerseits und der nationalen Einlagensicherung andererseits überwunden werden.¹³

Während die Ansprüche der Kommission hoch bleiben, haben die Diskussionen im Europäischen Parlament und im Rat jedoch unterschiedliche Standpunkte hinsichtlich der Ausgestaltung der letzten Stufe des Systems (Rückversicherung, Mitversicherung und Vollversicherung), des Zeitplans zur Errichtung eines solchen Systems und des

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_de.

¹³ Siehe auch die Folgenabschätzung, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

unterschiedlichen Grads an Altlasten und Fehlverhalten in den verschiedenen nationalen Bankensystemen offenbart. Es wurde der Einwand erhoben, es müsse zuerst sichergestellt werden, dass die Banken selbst ausreichend robust sind, bevor die potenziellen Lasten von Bankenausfällen innerhalb der Bankenunion geteilt werden.

Der Fahrplan des Rates von 2016 hat bestätigt, dass der Rat die konstruktive Arbeit auf technischer Ebene fortsetzen werde und Verhandlungen auf politischer Ebene beginnen könnten, sobald ausreichende Fortschritte bei den Maßnahmen zur Risikominderung gemacht worden wären.

Zwei Jahre nach Vorlage des Vorschlags für ein Europäisches Einlagenversicherungssystem, der unverändert auf dem Tisch liegt, ist definitiv die Zeit für Fortschritte gekommen, da die Bankenunion ohne das Europäische Einlagenversicherungssystem bei künftigen Krisen weiterhin anfällig sein könnte. Um den Verhandlungen neue Impulse zu geben, könnten das Europäische Parlament und der Rat bei den laufenden Verhandlungen beispielsweise eine schrittweise, den Fortschritten bei Risikominderung und Abbau von Altlasten entsprechende Einführung des Europäischen Einlagenversicherungssystems in Betracht ziehen, die mit einer eingeschränkteren Rückversicherung beginnt und dann allmählich zu einer Mitversicherung ausgebaut wird.

In der ersten Phase (Rückversicherung) könnte sich das Europäische Einlagenversicherungssystem auf die Liquiditätsdeckung beschränken und die Verlustdeckung ausklammern.

Beim Ausfall einer Bank müssten zuerst die nationalen Einlagensicherungssysteme einspringen, bevor eine mögliche Intervention durch das Europäische Einlagenversicherungssystem erfolgt. Das Europäische Einlagenversicherungssystem würde den nationalen Einlagensicherungssystemen lediglich Liquidität zur Verfügung stellen (was in der Realität einem Kredit entspräche, der später vollständig vom Bankensektor zurückgezahlt werden müsste) und im ersten Jahr (2019) bis zu 30 % des Liquiditätsbedarfs, im zweiten Jahr (2020) 60 % und im dritten Jahr (2021) 90 % decken¹⁴. Der Rest würde durch die nationalen Einlagensicherungssysteme mit den Ressourcen gedeckt, die in dieser Phase noch nicht auf das Europäische Einlagenversicherungssystem übertragen werden, oder über Ex-post-Beiträge der Banken. Indem die Deckung von Verlusten auf nationaler Ebene belassen würde und die nationalen Sicherungssysteme bei Bedarf Liquiditätsunterstützung erhielten, würde diese Lösung einerseits von Anfang an einen Einlegerschutz sicherstellen (für den Liquidität benötigt wird) und andererseits den Bedenken hinsichtlich Altlasten und Fehlverhalten Rechnung tragen.

Der gemeinsame Einlagenversicherungsfonds (DIF), der unter Aufsicht des Einheitlichen Abwicklungsausschusses verwaltet und durch Beiträge der Banken finanziert wird, würde schrittweise aufgestockt.

Eine weitere Überlegung könnte darin bestehen, dass am Ende der Rückversicherungsphase der Schritt zur Mitversicherungsphase nicht automatisch, sondern in Abhängigkeit von einer Reihe von Bedingungen verläuft. Um auf die Bedenken hinsichtlich von Altlastenrisiken und Fehlverhalten einzugehen, kann der Start der Mitversicherungsphase und damit der Zugang zur Verlustdeckung durch das Europäische Einlagenversicherungssystem mit durch eine Entscheidung der Kommission zu bewertenden Bedingungen verknüpft werden, die eine

¹⁴ Siehe Tabelle 1.

gezielte Überprüfung der Aktiva-Qualität (AQR) umfassen, um auf notleidende Kredite und Level III Vermögenswerte¹⁵ einzugehen, gefolgt durch die Lösung der festgestellten Probleme (z. B. Verkleinerungen aktiver Portfolios). Eine solche Überprüfung der Aktiva-Qualität sollte während der Rückversicherungsphase (d. h. spätestens vor 2022) vorgenommen werden, um sicherzustellen, dass Altlastenrisiken innerhalb der Bankensektoren angegangen werden, in denen sie vor dem Start der Mitversicherungsphase generiert wurden, und zwar basierend auf dem signifikanten Prozess des Abbaus von Altlasten, der durchgeführt wird und weiter fortgesetzt werden soll. Die zweite Phase würde erst dann beginnen, wenn diese Bedingungen erfüllt sind. So könnte für die Überprüfung der Aktiva-Qualität ein Grenzwert festgelegt werden (z. B. bestimmte Quoten für notleidende Kredite und Level-III-Vermögenswerte). Banken, die diesen Grenzwert nicht einhalten, werden dann von den Aufsichtsbehörden dazu verpflichtet, hier angemessene Strategien zu entwickeln.

Die von der Kommission und im Aktionsplan der Europäischen Union zu notleidenden Krediten (siehe Abschnitt 5) geplanten Maßnahmen werden die Implementierung solcher Einzelstrategien erleichtern.

Sobald diese Bedingungen erfüllt sind und die *Mitversicherung* (zweite Phase) gestartet wurde, würde das Europäische Einlagenversicherungssystem zusätzlich zur vollständigen Liquiditätsdeckung schrittweise auch die Verluste decken, sofern alle Bedingungen kontinuierlich erfüllt sind. Bezüglich der Verluste würden nationale Einlagensicherungssysteme und das Europäische Einlagenversicherungssystem beginnend mit dem ersten Euro des Verlustes ihre Beiträge parallel entsprechend eines Schlüssels leisten, der sich nach und nach steigern wird und mit einem Beitrag zum Europäischen Einlagenversicherungssystem von 30 % im ersten Jahr der Mitversicherungsphase beginnt.

Dies könnte die Bedenken hinsichtlich von Altlastenrisiken und Fehlverhalten wirkungsvoll ausräumen und gleichzeitig volle Liquiditäts- und Verlustdeckung durch das Europäische Einlagenversicherungssystem im letzten Stadium sicherstellen. Es würde die Verlustdeckung durch das EDIS-Kontingent davon abhängig machen, dass die Mitgliedstaaten ihre Altlasten in Angriff nehmen, den entsprechenden Mitgliedstaaten angemessene Zeit zur Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen geben und in seinem letzten Stadium sicherstellen, dass das Europäische Einlagenversicherungssystem den besten Schutz für Einleger bietet und gleichzeitig finanzielle Stabilität sicherstellt. Ein einheitlicher EU-Fonds ist bezüglich Risikotragfähigkeit und Aufbrechen der Staat-Bank-Verknüpfung bedeutend leistungsfähiger als jedes nationale System. Die zentrale Fondsverwaltung würde auch eine schnellere und effizientere Verwaltung von Ausfällen sicherstellen, was einen besseren Umgang mit Krisensituationen ermöglicht.

Während der Verhandlungen zum Vorschlag für das Europäische Einlagenversicherungssystem 2015 ergaben sich hinsichtlich einiger der in der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme enthaltenen Optionen und Ermessensspielräume, die auch in das Europäische Einlagenversicherungssystem aufgenommen werden könnten (z. B. Umfang dieses Systems, angestrebte Ausstattung, Nutzung des Einlagenversicherungsfonds für alternative Maßnahmen), einige zusätzliche Aspekte. Bei diesen Punkten muss die Tatsache berücksichtigt werden, dass in einem gemeinsamen Einlagenversicherungssystem alle Teilnehmer davon betroffen sein werden, wie diese Optionen und Ermessensspielräume wahrgenommen werden. Es muss deshalb eine ausgeglichene Lösung erreicht werden, die die

¹⁵ Vermögenswerte, die typischerweise sehr illiquide sind und deren Bewertung nicht anhand wahrnehmbarer Maßnahmen wie Marktpreise oder Modelle erfolgen kann.

spezifischen nationalen und regionalen Charakteristiken berücksichtigt und gleichzeitig eine Gleichbehandlung aller teilnehmenden Banken sicherstellt, die einen Beitrag zum Europäischen Einlagenversicherungssystem leisten.

Die Kommission steht bereit, die oben dargestellten Ideen so bald wie möglich aktiv mit dem Europäischen Parlament und dem Rat innerhalb des Verhandlungsrahmens ihres Vorschlags zu diskutieren.

Beim Übergang zur Mitversicherungsphase des Europäischen Einlagenversicherungssystems besteht Raum für weitere Verbesserungen bei der Koordination zwischen den nationalen Einlagensicherungssystemen und der kohärenteren Implementierung von Vorschriften. Die 2014 verabschiedete Richtlinie über Einlagensicherungssysteme¹⁶ hat die Funktionsweise der nationalen Einlagensicherungssysteme verbessert und bietet den Einlegern durch eine EU-weit harmonisierte Absicherung und eine verkürzte Entschädigungsfrist besseren Schutz. Wie in der Mitteilung der Kommission von 2015, die dem Vorschlag für ein Europäisches Einlagenversicherungssystem beigelegt war, dargelegt, müssen parallel zur Errichtung des Europäischen Einlagenversicherungssystems die nationalen Einlagensystemen harmonisiert werden, um das einwandfreie Funktionieren des Europäischen Systems sicherzustellen¹⁷. Bei der Umsetzung der Vorschriften der Einlagensicherungsrichtlinie sind nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu verzeichnen, zum Beispiel bei den Bedingungen, unter denen Einlagen als nicht verfügbar erklärt werden können, bei der Finanzierung des Einlagensicherungssystems oder der Verwendung von Mitteln aus diesem System. Für die Bankenunion müssen diese Unterschiede in stärkerem Maße beigelegt werden, da die Finanzierung über einen gemeinsamen Fonds erfolgen wird, zu dem alle Banken in der Bankenunion einen Beitrag leisten. Größere Harmonisierung wird aber auch zum Vorteil für den Binnenmarkt insgesamt sein.

Der Austausch von Informationen und Instrumenten zur Förderung der Koordinierung zwischen den nationalen Einlagensicherungssystemen muss ebenfalls verbessert werden, denn für ein ordnungsgemäß funktionierendes Europäisches Einlagenversicherungssystem müssen die zuständigen nationalen Behörden und die Einlagensicherungssysteme sich untereinander und mit dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss koordinieren, und dies manchmal innerhalb sehr kurzer Fristen. Die dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss durch den Vorschlag für ein Europäisches Einlagenversicherungssystem übertragenen Befugnisse sind nicht allgemein, umfassen nicht bestimmte Aspekte bezüglich Einlagensicherungstätigkeiten, die für die Durchführung seiner Aufgaben relevant sind (z. B. Erklärung der Nichtverfügbarkeit von Einlagen) und sind beschränkt auf die Mitgliedstaaten, die an der Bankenunion teilnehmen. Es müssen Anpassungen an der Einlagensicherungsrichtlinie vorgenommen werden, um grenzüberschreitende Interventionen solcher Systeme zu ermöglichen, die Konvergenz zu fördern und den Informationsaustausch zwischen Einlagensicherungssystemen, zuständigen Behörden, dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu verbessern. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde, die für die Wahrung der Integrität, der Effizienz und der geordneten Funktion des Bankensektors in allen Mitgliedstaaten zuständig ist, soll alle Befugnisse erhalten, die für die Unterstützung und Förderung eines solchen Prozesses benötigt werden. Dies wird den Einlagenschutz im Binnenmarkt verbessern und infolgedessen

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_de.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=DE>.

den Betrieb des Europäischen Einlagenversicherungssystems vereinfachen. Bessere Zusammenarbeit und besserer Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden und den Einlagensicherungssystemen der verschiedenen Mitgliedstaaten über die Europäische Bankenaufsichtsbehörde wird auch die Interaktion mit den Einlagensicherungssystemen und den nationalen Behörden von Mitgliedstaaten, die nicht der Bankenunion angehören, und dem Europäischen Einlagenversicherungssystem vereinfachen, sowie den Beitritt von nicht der Bankenunion angehörenden Mitgliedstaaten zum Europäischen Einlagenversicherungssystem erleichtern.

Durch das Schließen dieser Lücke wird auch die Architektur der drei Säulen der Bankenunion (Beaufsichtigung, Abwicklung und Einlagensicherung) angeglichen, da bei allen dreien eine zentrale Institution der Europäischen Union oder eine Einrichtung (Europäische Zentralbank, Einheitlicher Abwicklungsausschuss bzw. Europäisches Einlagenversicherungssystem) für die Implementierung und eine Einrichtung der Europäischen Union (die Europäische Bankenaufsichtsbehörde) für die Koordinierung der nationalen Behörden, die in ihren jeweiligen Feldern tätig sind, zuständig sein werden.

Schließlich trägt auch die Harmonisierung einiger der in der Einlagensicherungsrichtlinie enthaltenen nationalen Optionen und Ermessensspielräume zu einer weiteren Reduzierung der Finanzmarktfragmentierung und einer Vereinfachung der vom Europäischen Einlagenversicherungssystem und von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde eingenommenen Koordinationsrolle bei.

4. Vollenden einer Letztsicherung für die Bankenunion

Fahrplan des Rates von 2016	Stand	Nächste Schritte
Zur Kenntnisnahme der Absicht der Mitgliedstaaten, im September 2016 die Arbeiten aufzunehmen, sofern alle teilnehmenden Mitgliedstaaten die Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten vollständig umgesetzt haben. Bekräftigung der Notwendigkeit, die gemeinsame Letztsicherung spätestens zum Ende der Übergangsphase des Einheitlichen Abwicklungsfonds oder früher, je nach Fortschritten bei den Maßnahmen zur Risikominderung, einsatzfähig zu haben.	Die technischen Arbeiten wurden im November 2016 aufgenommen.	Die politischen Verhandlungen sollten bis 2018 abgeschlossen sein.

Als der Einheitliche Abwicklungsmechanismus eingerichtet wurde, vereinbarten die Mitgliedstaaten die Entwicklung einer gemeinsamen Letztsicherung für den SRF, die mittelfristig fiskalisch neutral sein sollte, da die Beiträge durch Beitragsleistungen aus dem

Bankensektor ausgeglichen würden. Es wurde ferner vereinbart, dass diese Letztsicherung spätestens nach Ablauf von zehn Jahren voll einsatzfähig sein sollte¹⁸.

Obwohl die europäischen Aufsichts- und Abwicklungsrahmen die Wahrscheinlichkeit und die potenziellen Auswirkungen von Bankzusammenbrüchen beträchtlich reduziert haben, kann die Notwendigkeit des Zugriffs auf eine gemeinsame finanzielle Letztsicherung zur Verbesserung der Finanzierungskapazität des Einheitlichen Abwicklungsfonds im Umgang mit Bankenabwicklungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Das wichtigste Ziel einer solchen Letztsicherung ist die Schaffung von Vertrauen in das Bankensystem durch Unterstützung der Glaubwürdigkeit der von Einheitlichen Abwicklungsausschuss ergriffenen Maßnahmen und Sicherstellung, dass diese Maßnahmen bei allen betroffenen Parteien uneingeschränktes Vertrauen genießen. Als ein letztes Instrument würde sie nur in dem Fall aktiviert werden, wenn die sofort verfügbaren Ressourcen des Einheitlichen Abwicklungsfonds sich für Kapital- oder Liquiditätszwecke als unzureichend erweisen.

Es bleibt gleichermaßen wichtig, dass eine ausreichende Liquidität für systemische Banken vorhanden ist, die mit Abwicklungsproblemen zu kämpfen haben, um sicherzustellen, dass die Einleger der Banken sowie andere Interessenträger und der Gesamtmarkt ausreichend belastbar sind. Unbeschadet der Verfügbarkeit von Liquidität aus Zentralbankoperationen und in Kombination mit diesen sollte der Mechanismus ausreichend robust und mit einer Kapazität ausgestattet sein, die groß genug ist, um die Interessenträger der Bank und den Gesamtmarkt dahingehend zu beruhigen, dass er einen Beitrag zu einem möglichen Liquiditätsbedarf einer vor Schwierigkeiten stehenden Bank leisten kann.

Im *Reflexionspapier zur Wirtschafts- und Währungsunion* werden bestimmte Kriterien genannt, die die Letztsicherung erfüllen sollte, um im Falle einer Krise einsatzfähig zu sein: sie sollte eine angemessene Größe aufweisen, damit sie ihre Rolle erfüllen kann, schnell aktiviert werden können, was in Krisenzeiten besonders wichtig ist, und fiskalisch neutral sein, da die Verordnung zur Errichtung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus festlegt, dass das Bankwesen alle potenziellen Aufwendungen des Einheitlichen Abwicklungsfonds zurückzahlt. Es darf kein Raum für nationale Erwägungen oder Segmentierung verbleiben. Die finanzielle und institutionelle Architektur sollte volle Effizienz beim Erreichen der Ziele der Letztsicherung garantieren. Ein Kreditrahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wird im *Reflexionspapier zur Wirtschafts- und Währungsunion* als effektivste Option bezeichnet.

Es ist gleichermaßen wichtig, dass die Letztsicherung gleiche Rechte und Pflichten für alle an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten sicherstellt, egal ob sie Mitglied des Euroraums sind oder nicht. Damit wird sichergestellt, dass die Bankenunion weiterhin für die Teilnahme aller Mitgliedstaaten offensteht, sowohl prinzipiell als auch praktisch. Darüber hinaus muss das Konditionalitätskonzept für die Stabilitätshilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus an die Letztsicherungsfunktion angepasst werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass im Kontext der Bankenunion Anreize für Banken, umsichtig vorzugehen und gegebenenfalls Reformen durchzuführen, bereits über die Instrumente des einheitlichen Regelwerks, der einheitlichen Aufsicht und der einheitlichen Abwicklung bereitgestellt werden.

¹⁸ Erklärung der Eurogruppe und der Wirtschafts- und Finanzminister zur Letztsicherung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, 18. Dezember 2013.

Die Arbeit an einer gemeinsamen Letztsicherung hat begonnen und dem Fahrplan des Rates von 2016 ist zu entnehmen, dass die Letztsicherung vor Abschluss der Übergangsphase einsatzfähig werden kann, sofern Fortschritte bei den Maßnahmen zur Risikominderung erzielt wurden.

Die Kommission wird weiterhin darauf bestehen, dass die Letztsicherung so schnell wie möglich einsatzfähig wird. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Kommission die laufenden Arbeiten der Task-Force für Koordinierte Aktion (TFCA) hinsichtlich eines Kreditrahmens des Europäischen Stabilitätsmechanismus, die mit höchster Priorität fortgesetzt werden sollten. Dieser Teil der Arbeiten ist mit dem bevorstehenden Vorschlagspaket der Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion abzustimmen, in dem u. a. vorgeschlagen wird, den Europäischen Stabilitätsmechanismus innerhalb des Gesetzesrahmens der Union in einen Europäischen Währungsfonds umzuwandeln. In diesem Kontext ist es auch wichtig, dass ein effizienter Entscheidungsprozess sichergestellt wird, der einen schnellen Einsatz der Letztsicherung als letztes Mittel in Fällen ermöglicht, in denen sich dies als notwendig erweisen könnte.

5. Weitere neue Maßnahmen: Maßnahmen zum Abbau notleidender Kredite

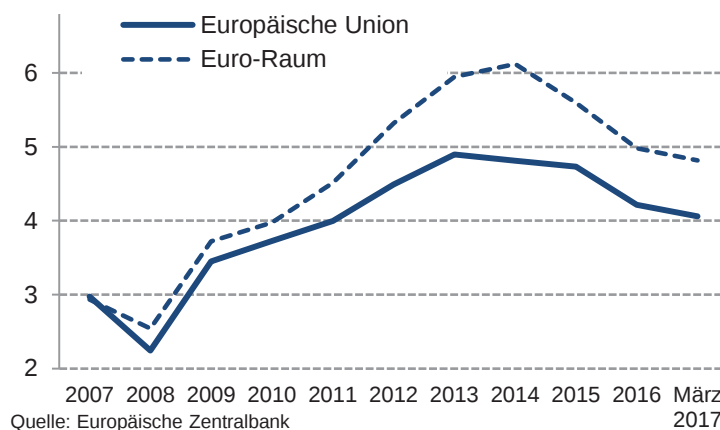
Fahrplan des Rates von 2016	Stand	Nächste Schritte
Vorlage eines Legislativvorschlags für eine Mindestharmonisierung im Bereich des Insolvenzrechts im Zusammenhang mit der Kapitalmarktunion, die auch die Anstrengungen zur Reduzierung notleidender Kredite unterstützen kann.	Über einen Legislativvorschlag für einen neuen Ansatz bei der Unternehmensinsolvenz wird derzeit verhandelt ¹⁹ .	Einigung der Gesetzgeber auf den Legislativvorschlag bis Ende 2018
		Implementierung des Aktionsplans des Rates 2017 zu notleidenden Krediten

Zusätzlich zu den im Fahrplan des Rates von 2016 geplanten Maßnahmen zur Vollendung der Bankenunion wurde im letzten Jahr eine Reihe weiterer wichtiger Maßnahmen geplant, die die Risiken in der Bankenunion weiter mindern werden. Seit Annahme der Mitteilung der Kommission von 2015 und des Fahrplans des Rates von 2016 wurde die Notwendigkeit zur Konzentration der Anstrengungen zur Risikominimierung auf notleidende Kredite immer deutlicher. Notleidende Kredite belasten die Rentabilität und Lebensfähigkeit der betroffenen Banken und schränken damit die Kreditvergabefähigkeit solcher Banken ein und können letztendlich das Wirtschaftswachstum behindern. Es ist ein gutes Zeichen, dass die Zahl der notleidenden Kredite zurückgeht. Selbst in den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten wurde die Zahl der notleidenden Kredite beträchtlich verringert. Dieser Trend sollte beschleunigt werden und die Ansammlung neuer notleidender Kredite zu verhindern.

¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.

Bruttowert notleidender Schudttitel

(in % aller Brutto-Schudttitel, zum Ende des Abrechnungszeitraums)



Während die Mitgliedstaaten und die Banken selbst eine primäre Verantwortung beim Abbau notleidender Kredite haben, ist die Integration der Kräfte auf nationaler und EU-Ebene erforderlich, um eine Wirkung auf die Bestände mit notleidenden Krediten zu erzielen und die zukünftige Ansammlung neuer notleidender Kredite in den Bilanzen der Banken zu verhindern. Diese Arbeiten können sich auf die große Aufmerksamkeit stützen, die dem Problem der Abwicklung dieser Kredite bereits seit mehreren Jahren zuteil wird. Seit Beginn der Finanzkrise hat die Kommission mithilfe ihrer Kontrolle staatlicher Beihilfen Anreize für die Banken geschaffen, ihre wertgeminderten Vermögenswerte über Marktmechanismen zu verwalten und zu reduzieren, anstelle die Last auf die Steuerzahler abzuwälzen. Für marode Banken, deren Lebensfähigkeit durch solche wertgeminderten Vermögenswerte bedroht war, hat die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Ad-hoc- und systemweiten Maßnahmen unterstützt, deren Ziel es ist, die Bestände der Banken an notleidenden Krediten (manchmal als Bestandteile eines Finanzhilfeprogramms) über Lösungen zu reduzieren, die mit den Regeln für staatliche Beihilfen zu vereinbaren sind²⁰. Die Notwendigkeit zur Ergreifung entschlossener Maßnahmen zum Abbau notleidender Kredite wurde auch in den Empfehlungen des Europäischen Semesters an die Mitgliedstaaten hervorgehoben²¹. Bankenaufsichtsbehörden haben entscheidend zur Verbesserung des Meldewesens und der Aufsicht bezüglich notleidender Kredite in Europa beigetragen. Die Arbeit in diesem Bereich muss auf einem umfassenden Ansatz basieren, der einen Mix aus sich ergänzenden politischen Maßnahmen kombiniert, auf nationaler Ebene und gegebenenfalls auf Ebene der Union, der Maßnahmen in den folgenden vier Bereichen enthält: (i) Aufsicht, (ii) Reform der Rahmen für Umstrukturierung, Insolvenz und Schuldeneinzahlung, (iii) Entwicklung von

²⁰ Zu diesen Maßnahmen gehörte die Übertragung notleidender Kredite auf Vermögensverwaltungsgesellschaften (wie in Irland, Spanien und Slowenien). Sie waren verbunden mit Rekapitalisierungshilfen für die Banken. In all diesen Fällen, die eine tiefe Umstrukturierung und eine angemessene Lastenteilung benötigen, wurde die staatliche Beihilfe nach den Beihilfevorschriften der Europäischen Union von der Kommission genehmigt. Bei den Banken, deren Lebensfähigkeit nicht wiederhergestellt werden konnte, wurden im Rahmen der Beihilfevorschriften andere Maßnahmen genehmigt, wie Pläne für eine ordentliche Liquidation, die zu einer Reduzierung des im Bankensektor vorhandenen Bestands an notleidenden Krediten geführt haben. Unlängst hat die Kommission auch die Einrichtung von Systemen ohne staatliche Beihilfe erleichtert, darunter Systeme zur Besicherung notleidender Kredite.

²¹ Siehe letzte Mitteilung der Kommission Europäisches Semester 2017: Länderspezifische Empfehlungen, COM(2017) 500 final vom 22. Mai 2017.

Sekundärmärkten für problembehaftete Vermögenswerte und (iv) Förderung der Restrukturierung des Bankensystems. Die Bearbeitung der verbleibenden Risiken im europäischen Bankensektor ist von größter Wichtigkeit und die Kommission verpflichtet sich, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Prozess weiter voranzubringen.

Als eine wichtige Maßnahme zum Umgang mit notleidenden Krediten hat die Kommission im November 2016 im Zusammenhang mit den Arbeiten zur Kapitalmarktunion einen Legislativvorschlag zu Unternehmensinsolvenz, Umstrukturierung und zweiter Chance vorgelegt²². Die Hauptmerkmale dieses Vorschlags, insbesondere die Verfügbarkeit von Umstrukturierungsmaßnahmen, die es lebensfähigen Unternehmen ermöglichen, bei finanziellen Schwierigkeiten eine Insolvenz zu vermeiden, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität von Umstrukturierungs- und Insolvenzverfahren, sollten einen Beitrag zur Reduzierung von notleidenden Krediten leisten und deren zukünftige Ansammlung verhindern. Schnelle Fortschritte durch das Europäische Parlament und den Rat zu diesem Thema sind erwünscht und erforderlich und sollten höchste Priorität haben. Der im Juli 2017 erschienene Aktionsplan des Rates zu notleidenden Krediten²³ geht über die im Fahrplan des Rates von 2016 dargelegten Verpflichtungen zur Risikominderung hinaus und beinhaltet spezifische Schritte, die verschiedene Akteure unternehmen müssen, um das durch notleidende Kredite erzeugte Risiko für die Finanzstabilität zu mindern, und zwar sowohl durch den Abbau alter notleidender Kredite als auch durch die Minderung des Risikos für die Akkumulierung notleidender Kredite in der Zukunft. Die Kommission begrüßt diesen umfassenden Ansatz, der ihren eigenen langjährigen Aufrufen zum Abbau notleidender Kredite entspricht, und wird schnell die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden notwendigen Maßnahmen ergreifen.

Die im Aktionsplan aufgeführten Maßnahmen stellen einen bedeutenden Schritt zur Risikominderung dar, zusätzlich zu denen, die im Fahrplan des Rates von 2016 vereinbart wurden. Fortschritte in diesem Bereich werden die Vollendung der Bankenunion unterstützen, indem Altlastenrisiken aus dem europäischen Bankensektor herausgenommen werden, und Europas Banken stabiler und wettbewerbsfähiger machen. Die Kommission wird daher bei diesen Maßnahmen schnell handeln.

In einem ersten Schritt klärt die Kommission im Bericht über die Überprüfung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der dieser Mitteilung beigelegt ist, wie die relevanten Artikel der neuen Eigenkapitalrichtlinie (CRD) und der Verordnung über den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auszulegen sind. Die Kommission bestätigt, dass die darin enthaltenen Aufsichtsbefugnisse den zuständigen Behörden erlauben, die Rückstellungsstrategie einer Bank hinsichtlich notleidender Kredite innerhalb der Grenzen der anwendbaren Bilanzierungsregeln zu beeinflussen und spezifische Änderungen anzubringen, wo es zu Aufsichtszwecken erforderlich ist.

Bis zum Frühjahr 2018 wird die Kommission ein umfassendes Maßnahmenpaket zum Thema notleidende Kredite verabschieden sowie einen ersten Bericht zur Implementierung des Aktionsplans vorlegen. Dieses Paket enthält die folgenden Maßnahmen:

²² Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie 2012/30/EU, 22. November 2016, COM(2016) 723 final.

²³ Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa; <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

- Ein Konzept, wie nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften innerhalb der vorhandenen Bankenregeln und Regeln für staatliche Beihilfen durch Stützung auf bewährte Verfahren, die sich durch in den Mitgliedstaaten gemachte Erfahrungen ergeben haben, eingerichtet werden können.
- Maßnahmen zur weiteren Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite, insbesondere mit dem Ziel der Beseitigung unnötiger Hindernisse bei der Kreditbedienung durch Dritte und der Übertragung von Krediten gemäß der laufenden Folgenabschätzung.
- Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes besicherter Gläubiger, indem ihnen effizientere Methoden zur Wertaufholung aus besicherten Krediten zugestanden werden. Die Arbeiten in diesem Bereich werden durch die Folgenabschätzung bestimmt und bleiben in Einklang mit dem Vorschlag der Kommission vom November 2016 für eine Richtlinie zu, unter anderem, präventiven Umstrukturierungsrahmen, ergänzen diesen und erfordern keine Harmonisierung der eigentlichen Insolvenzbestimmungen.
- Darüber hinaus führt die Kommission, weil die Verwaltung von notleidenden Krediten von effizienteren und vorhersehbareren Krediteinfordernungs- und Insolvenzsystemen profitieren würde, auch ein Benchmarking von Krediteinfordernungsmaßnahmen durch, um ein zuverlässiges Bild der Verzögerungen und der Erfahrungen der wertaufholenden Banken zu erhalten, wenn sie Ausfällen von Kreditnehmern gegenüberstehen. Sie lädt Mitgliedstaaten und Aufsichtsbehörden zu einer engen Zusammenarbeit bei der Entwicklung einer stichhaltigen und signifikanten Benchmarking-Methode ein. In diesem Zusammenhang legt der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zu Unternehmensinsolvenz, Umstrukturierung und zweiter Chance die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten fest, vergleichbare Daten zu Insolvenz- und Umstrukturierungsverfahren zu sammeln und diese an die Kommission zu leiten. Dies wäre ein wichtiges Mittel zur Demonstration der Effizienz des regulatorischen Rahmens in den Mitgliedstaaten bezüglich insolventer Schuldner.
- Eine Bewertung, gegebenenfalls begleitet von den erforderlichen Legislativvorschlägen zur Änderung der Eigenkapitalrichtlinie hinsichtlich der möglichen Einführung eines Mindestniveaus für Rückstellungen, die Banken für notleidende Kredite vornehmen müssen, sollte vorgenommen werden. So genannte *gesetzliche (Säule 1) aufsichtliche Letztsicherungen* verhindern den Aufbau und die mögliche Unterversorgung zukünftiger Bestände mit notleidenden Krediten in den Mitgliedstaaten und Banken über terminierte aufsichtliche Abzüge von eigenen Mitteln. In diesem Zusammenhang wird die Kommission außerdem die Einführung einer *allgemeinen Definition für notleidende Forderungen (NPE)* in Übereinstimmung mit der bereits für aufsichtliche Berichtszwecke verwendeten²⁴ Definition prüfen, um eine stichhaltige gesetzliche Basis dafür zu schaffen und die Konsistenz bei der aufsichtlichen Behandlung solcher Forderungen sicherzustellen.
- Einen Weg zur Förderung der Transparenz bezüglich notleidender Kredite in Europa durch Verbesserung der Verfügbarkeit von Daten und der Vergleichbarkeit von notleidenden Krediten sowie der potenziellen Unterstützung der Entwicklung durch Marktteilnehmer von Informationsplattformen zu notleidenden Krediten oder Kreditregister.

²⁴ Siehe Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014 der Kommission.

6. Weitere neue Maßnahme: Ein geeigneter Rahmen für die Entwicklung von staatsanleihebesicherten Wertpapieren (Sovereign Bond-Backed Securities, SBBS)

Fahrplan des Rates von 2016	Stand	Nächste Schritte
-	-	Angesichts der Arbeiten des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, entscheidet sich die Kommission eventuell für die Einführung eines geeigneten Rahmens für durch Staatsanleihen besicherte Wertpapiere.

Das Ziel der Risikominderung für Finanzstabilität durch Erleichterung der Diversifizierung von Staatsanleiheportfolios der Banken und durch eine weitere Aufhebung der Verflechtung zwischen Staat und Banken ist von großer Wichtigkeit für die Vollendung der Bankenunion. Was die regulatorische Behandlung von Forderungen an Staaten betrifft, wird die Kommission zu gegebener Zeit auf diesen Punkt zurückkommen, so wie im Fahrplan des Rates von 2016 angegeben, nach dem vereinbart wurde, die Ergebnisse des Basler Ausschusses und das Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion abzuwarten.

Um bei diesem Thema greifbare Fortschritte zu erzielen, könnten sogenannte staatsanleihebesicherte Wertpapiere (SBBS) als ein erster Schritt das Potenzial besitzen, einen Beitrag zur Vollendung der Bankenunion und zur Verstärkung der Kapitalmarktunion zu leisten. Durch das Zusammenlegen und mögliche Tranchieren von Staatsanleihen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten könnten staatsanleihebesicherte Wertpapiere eine weitere Portfolio-Diversifizierung im Bankensektor fördern und gleichzeitig eine neue Quelle hochwertiger Sicherheiten schaffen, die besonders für die Verwendung bei grenzübergreifenden Finanztransaktionen geeignet sind. Darüber hinaus könnte dieses neue Instrument schädliche Fluchten weg von einigen Staaten verhindern, die eine wirtschaftlich effiziente Zuordnung von Mitteln behindern. Es könnte auch Anleihen, die in ansonsten kleinen und weniger liquiden Märkten ausgegeben werden, für internationale Investoren attraktiver machen. Dies würde die Risikoteilung und Risikominderung in der Privatwirtschaft unterstützen und eine effizientere Aufteilung von Risiken unter Finanzakteuren fördern.

Die Kommission verfolgt die laufenden Arbeiten des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) zum Thema staatsanleihebesicherte Wertpapiere eingehend und trägt zu diesen bei. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Arbeiten im Dezember 2017 und auf Beratungen mit relevanten Interessenträgern wird die Kommission die Unterbreitung eines Legislativvorschlags für einen geeigneten Rahmen für die Entwicklung staatsanleihebesicherter Wertpapiere Anfang 2018 prüfen.

7. Fortsetzung der Sicherstellung einer hochwertigen Beaufsichtigung

Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus ist nun vollständig umgesetzt und voll einsatzfähig, mit deutlichen Vorteilen hinsichtlich des Angleichs der Rahmenbedingungen und des Vertrauens, das sich aus der integrierten Beaufsichtigung von Kreditinstituten bildet. Der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, der gleichzeitig mit der

vorliegenden Mitteilung verabschiedet wurde, hebt hervor, dass die Europäische Zentralbank ihre Aufsichtsrolle vollständig eingenommen hat und dass es ihr gelungen ist, seit Übernahme der Aufsichtsfunktionen im November 2014 eine gute Reputation als effektive und strenge Aufsichtsbehörde aufzubauen. Dies ist ein bemerkenswerter Erfolg, insbesondere in einem Kontext, in dem die Zeitpläne extrem herausfordernd und die zugrundeliegenden Aufsichtsgegebenheiten der 19 teilnehmenden Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich waren.

Der Betrieb des Systems der Bankenunion kann untergraben werden, wenn sich Schlupflöcher bei der Beaufsichtigung ergeben sollten. Die jüngsten strukturellen Marktentwicklungen zeigen für Bankengruppen einen Trend, über immer komplexere Strukturen zu verfügen und über Einrichtungen zu arbeiten, die einer Bankenaufsicht entkommen, aber im Wesentlichen dieselben Aktivitäten wie Banken durchführen. Insbesondere große Investmentgesellschaften führen Investment Banking-Aktivitäten durch, die denen von Kreditinstituten gleichen, welche die Bedenken zur finanziellen Stabilität erhöhen. Wie im September 2017 angekündigt²⁵, wird diesen Bedenken in den kommenden Legislativvorschlägen der Kommission zur Überprüfung der aufsichtlichen Behandlung von Investmentgesellschaften Rechnung getragen.

8. Weg nach vorn

Unter Berücksichtigung der bisher erzielten Fortschritte und der verbleibenden Schritte zur Vollendung der Bankenunion, sowohl hinsichtlich der Maßnahmen zur Risikominderung als auch derjenigen zur Risikoteilung, könnte der Weg zur Erreichung der vereinbarten Finalisierung der Bankenunion wie folgt aussehen:

2017

- Einigung der Gesetzgeber auf die ersten Punkte im Bankenpaket vom November 2016 (International Financial Reporting Standard N.9 - IFRS9, Gläubigerrangfolge und hohe Ausgaben für Auslandsverschuldungen) und signifikante Fortschritte beim Rest des Pakets.
- Klärung der bestehenden Aufsichtsbefugnisse zur Bearbeitung von Risiken bei notleidenden Krediten im Rahmen des SSM-Prüfberichts durch die Kommission.
- Legislativvorschlag der Kommission zur Überprüfung von Investmentgesellschaften.

2018

- Erreichung eines Standpunkts des Europäischen Parlaments und eines generellen Ansatzes des Rates (Q4 2017/Q1 2018) und Verabschiedung (Q2 2018) des Bankenpakets vom November 2016 durch die Gesetzgeber.
- Erreichung eines Standpunkts des Europäischen Parlaments und eines generellen Ansatzes des Rates (Q2 2018) und Verabschiedung (Q4 2018) des EDIS-Vorschlags durch die Gesetzgeber.

²⁵ Siehe Mitteilung der Kommission Die integrierte Aufsicht ausbauen, um Kapitalmarktunion und Finanzintegration in einem sich wandelnden Umfeld zu stärken, 20. September 2017, COM(2017) 542 final.

- Einigung auf eine gemeinsame Letztsicherung (2018).
- Die Vorschläge der Kommission zu Maßnahmen im Zusammenhang mit notleidenden Krediten (Frühling 2018 – spätestens Anfang 2019 von den Gesetzgebern zu verabschieden).
- Ein geeigneter Rahmen für die Entwicklung von staatsanleihebesicherten Wertpapieren (SBBS) (2018).

Frühjahr 2019

Alle vorgesehenen Maßnahmen zu Risikominderung und Risikoteilung sollten verabschiedet sein und die Implementierungsphase sollte beginnen.

9. Schlussfolgerungen

Obwohl seit der Finanzkrise erhebliche Fortschritte erzielt wurden, ist die Bankenunion weiterhin unvollständig und kann ihrer Rolle als Mechanismus zur Schockabsorption über private Kanäle in einer starken Wirtschafts- und Währungsunion deshalb nicht in vollem Umfang gerecht werden. Alle Probleme sind bekannt und werden schon seit einiger Zeit erörtert. Nun ist der Moment, mutige und zugleich realistische Maßnahmen zu ergreifen, das Dach zu reparieren, solange die Sonne scheint und die europäische Wirtschaft eine nachhaltige Erholung erlebt. Wird die aktuelle Dynamik nicht genutzt, können alle Mitgliedstaaten nur verlieren. Um die Schockabsorption über private Kanäle in der Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken, muss die Europäische Union eine für alle Seiten gleichermaßen vorteilhafte Lösung finden, die bezüglich Risikominderung und Risikoteilung liefern kann. Da sich das Ende der Legislaturperiode nähert, werden in den kommenden Monaten klare politische Entscheidungen benötigt, um eine Vereinbarung zu allen ausstehenden Schlüsselementen bis Ende 2018 sicherzustellen. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und alle Mitgliedstaaten deshalb auf, in den kommenden Monaten eine politische Einigung zu erzielen und sich erneut zur Vollendung der Bankenunion bis 2019 zu verpflichten. Die Kommission ist bereit, diese Diskussionen zu fördern und aktiv dazu beizutragen.