



Brüssel, den 28.11.2018
COM(2018) 766 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK**

**Dritter Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite und eine weitere
Risikominderung in der Bankenunion**

{SWD(2018) 472 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Dritter Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite und eine weitere Risikominderung in der Bankenunion

EINFÜHRUNG

Die Europäische Union sollte die derzeitige wirtschaftliche und finanzielle Lage nutzen, um die Wirtschafts- und Währungsunion zu festigen. Im Einklang mit dem Fahrplan der Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 6. Dezember 2017¹ und der Agenda der EU-Führungsspitzen² stellt die Vollendung der Bankenunion nach wie vor eines der wichtigsten politischen Ziele der Union dar. Die Vollendung der Bankenunion wird das Vertrauen in den Bankensektor und in die Wirtschafts- und Währungsunion allgemein weiter stärken. Sie wird die Krisenfestigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion bei negativen Schocks steigern, indem eine verstärkte private grenzüberschreitende Risikoteilung ermöglicht wird.

Die vorliegende Mitteilung ist ein Beitrag zur Tagung des Europäischen Rates und zum Euro-Gipfel im inklusiven Format mit 27 EU-Mitgliedstaaten im Dezember, auf dem die Fortschritte erörtert werden, die bei der Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Vollendung der Bankenunion erreicht worden sind, darunter die weiteren Schritte in Richtung eines europäischen Einlagenversicherungssystems im Einklang mit der Erklärung des Euro-Gipfels vom Juni im inklusiven Format. Die Fortschritte in diesem Bereich sollten von Fortschritten bei der Risikominderung begleitet werden.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 11. Oktober 2017³ in Anlehnung an den Fahrplan des Rates von Juni 2016⁴ hervorgehoben hat, müssen in einer funktionierenden Bankenunion Risikominderung und Risikoteilung Hand in Hand gehen. Da Risikominderung und Risikoteilung sich ergänzen und gegenseitig verstärken, sollten in den einschlägigen Bereichen parallel Fortschritte erreicht werden, darunter eine Einigung über die Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds und ein europäisches Einlagenversicherungssystem.

Einer der Schlüsselbereiche für die Risikominderung im europäischen Bankensektor ist der fortgesetzte Abbau notleidender Kredite (NPL). Die Finanzkrise und die anschließenden Rezessionen führten dazu, dass Kreditnehmer immer häufiger nicht mehr in der Lage waren,

¹ COM(2017) 821.

² http://www.consilium.europa.eu/media/21576/leadersagenda_de02.pdf.

³ https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union_de.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

ihre Darlehen zurückzuzahlen, da eine größere Zahl von Privatpersonen und Unternehmen mit anhaltenden Zahlungsschwierigkeiten konfrontiert war oder sogar in Konkurs gehen musste. Dies war vor allem in Mitgliedstaaten der Fall, in denen lange und tiefe Rezessionen zu verzeichnen waren, und führte dazu, dass in den Büchern zahlreicher Banken notleidende Kredite aufliefen. Insbesondere für einige Mitgliedstaaten stellen hohe NPL-Quoten nach wie vor eine große Herausforderung dar. Hohe NPL-Bestände können das Unternehmensergebnis einer Bank beeinträchtigen: Zum einen generieren notleidende Kredite für die Bank weniger Erträge als planmäßig bediente Kredite, was die Rentabilität der Bank schmälert und Verluste verursachen kann, die ihr Kapital vermindern. Zum anderen binden notleidende Kredite einen erheblichen Teil der personellen und finanziellen Mittel einer Bank. Dadurch kann sie weniger Kredite vergeben, auch an kleine und mittlere Unternehmen. Diese negative Auswirkung auf die Kreditversorgung beeinträchtigt wiederum die Investitionskapazität der Unternehmen, was spürbare Folgen in der Realwirtschaft hat.

Um die hohen NPL-Bestände zu verringern, hat die Union ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen vereinbart, das im derzeit in Umsetzung befindlichen Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa⁵ skizziert wird. Die Kommission legte im März 2018 ein spezifisches und umfassendes Maßnahmenpaket zur weiteren Verringerung notleidender Kredite vor, das Abhilfe schaffen soll und über den Fahrplan des Rates von 2016 hinausgeht. Zudem erklärte der Rat sich bereit, sich regelmäßig mit der Problematik der notleidenden Kredite zu befassen und auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der Kommission die erzielten Fortschritte zu bewerten. Mit dieser Mitteilung legt die Kommission nun den dritten Fortschrittsbericht vor, der eine solche Bestandsaufnahme für den Rat umfasst. Der Bericht ergänzt den Fortschrittsbericht zur Kapitalmarktunion, der ebenfalls heute angenommen wird.

1. ALLGEMEINER KONTEXT: RISIKOMINDERUNG IN DER UNION

In den vergangenen zehn Jahren haben die Union und ihre Mitgliedstaaten intensiv daran gearbeitet, Risiken im Bankensektor zu verringern.⁶ Durch eine Reihe von Maßnahmen, die seit der Finanzkrise ergriffen worden sind, konnten die Solvenz, die Verschuldungsquoten und die Liquiditätspositionen der Banken signifikant und konkret verbessert werden. Auch wurden die Governance innerhalb des Bankensektors sowie die Beaufsichtigung des Sektors wesentlich gestärkt, und die Abwicklungsfähigkeit der Banken hat sich deutlich erhöht. Die durchschnittlichen Kernkapitalquoten⁷ der Banken des Euro-Währungsgebiets, die der unmittelbaren Aufsicht durch den einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterliegen, haben sich von 14,18 % im 2. Quartal 2017 auf 14,67 % im 2. Quartal 2018 verbessert. Diese gestärkte Eigenkapitalposition spiegelt sich auch in höheren Verschuldungsquoten wider; so

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

⁶ Siehe auch: Gemeinsamer Monitoringbericht über Indikatoren für die Risikominderung; https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf.

⁷ Die Kernkapitalquote gibt das Verhältnis des Kernkapitals einer Bank – d. h. ihres Eigenkapitals und der offen ausgewiesenen Rücklagen – zu ihren gesamten risikogewichteten Aktiva an.

stieg die durchschnittliche Verschuldungsquote⁸ weiter von 5,08 % im 2. Quartal 2017 auf 5,14 % im 2. Quartal 2018. Die Banken des Euro-Währungsgebiets haben außerdem ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Liquiditätsschocks gewahrt, sodass die Liquiditätsdeckungsquote im 2. Quartal 2018 stabil bei 140,92 % blieb (2. Quartal 2017: 142,79 %). All dies zeugt von den entschlossenen Maßnahmen, die im gesamten Euro-Währungsgebiet zur Risikominderung getroffen worden sind und dazu geführt haben, dass die Risiken wirksamer und einheitlicher angegangen wurden. Der jüngste Stresstest zeigt ferner, dass die von den Banken in den letzten Jahren unternommenen Bemühungen um den Ausbau der Kapitalbasis ihre Resilienz und Widerstandsfähigkeit gegenüber Schocks gestärkt haben. Dies spricht dafür, dass sich das europäische Bankensystem in einem gutem Zustand befindet.

Wie in der Mitteilung zur Bankenunion⁹ aus dem Jahr 2017 dargelegt und im Zweiten Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite¹⁰ bestätigt, hat die Kommission weitere umfangreiche und ergänzende Maßnahmen zur Verringerung des Risikos und zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensektors vorgeschlagen. So legte die Kommission im November 2016 ein Paket zur Risikominderung im Bankensektor in Form eines umfangreichen Legislativpakets zur Überarbeitung der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR), der Eigenkapitalrichtlinie IV (CRD IV) und der Eigenkapitalverordnung (CRR) vor, um die Risiken im Bankensektor weiter zu verringern.¹¹ Die Kommission begrüßt die wesentlichen Fortschritte, die in den Trilog-Gesprächen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zu diesem Paket erreicht worden sind und die den Weg für eine Einigung vor Jahresende ebnen dürften. Zudem hat die Kommission 2016 einen Vorschlag für eine Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren angenommen.¹² Um notleidende Kredite abzubauen und deren Auflaufen zu verhindern, sind wirksame Restrukturierungs- und Insolvenzvorschriften unerlässlich.

⁸ D. h. die voll belastete Verschuldungsquote (Quotient aus Kernkapital und Gesamtvermögenswerten der Bank), bei deren Berechnung strengere Maßstäbe angelegt werden und die vor 2019, d. h. vor dem Ende der Übergangsphase, präsentiert wird. Der Abfederungseffekt des Übergangszeitraums ist nicht berücksichtigt.



⁹ COM(2017) 592 vom 11. Oktober 2017.

¹⁰ COM(2018) 133 vom 14. März 2018.

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_de.htm.

¹² COM/2016/0723 - 2016/0359 (COD).

Tabelle 1: Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion

BESCHREIBUNG DER MASSNAHME		 EUROPÄISCHES PARLAMENT	 MINISTERRAT
1.	Europäisches Einlagenversicherungssystem	●	●
2.	Reform der Eigenkapitalanforderungen	●	●
3.	Verlustabsorptions- und Rekapitalisierungsfähigkeit (VO u.	●	●
4.	Gemeinsame Letztsicherung	●	●
5.	Weitere Entwicklung der Sekundärmärkte für NPL, einschließlich effizienterer	●	●
6.	Mindestdeckung notleidender Risikopositionen	●	●

● **EINIGUNG MÖGLICH – EIN STARKES POLITISCHES ENGAGEMENT ALLER UNIONSORGANE VORAUSGESETZT**

● **RASCHE EINIGUNG IM RAHMEN DER NORMALEN VERFAHREN MÖGLICH**

2. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN BEI NOTLEIDENDEN KREDITEN

Die NPL-Quoten gingen im ersten Halbjahr 2018 weiter zurück. Damit hat sich der allgemeine rückläufige Trend der letzten Jahre fortgesetzt und bestätigt. Den jüngsten Zahlen zufolge ist die NPL-Quote (brutto) für alle EU-Banken weiter auf 3,4 % gesunken (2. Quartal 2018), was einem Rückgang um 1,2 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr entspricht (siehe Abbildung 1). Auch die NPL-Quote bedeutender Institute¹³ ging im selben Zeitraum um fast einen Prozentpunkt auf 4,4 % zurück. Somit hat sich seit dem 4. Quartal 2014 ein Abwärtstrend fortgesetzt. Zusätzliche Datenquellen für den längerfristigen Trend weisen darauf hin, dass sich die NPL-Quote wieder dem Vorkrisenniveau nähert (Abbildung 2). Darüber hinaus hat sich die Rückstellungsquote¹⁴ weiter verbessert und ist auf 59 % gestiegen (2. Quartal 2018).

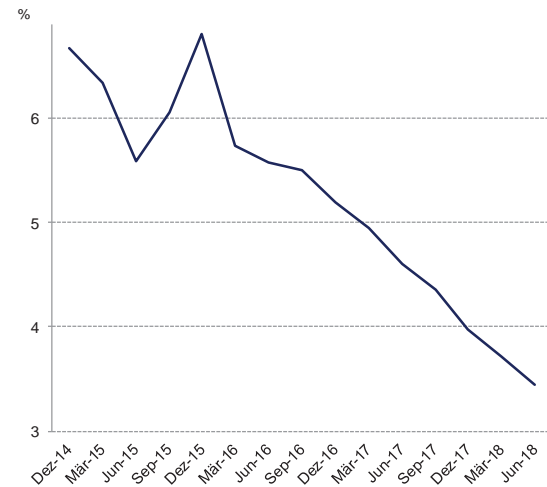
¹³ D. h. Kreditinstitute, die direkt von der Europäischen Zentralbank in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde beaufsichtigt werden.

¹⁴ Diese Quote gibt Aufschluss über den Umfang der Mittel, die eine Bank zur Deckung von Kreditverlusten zurückgehalten hat.

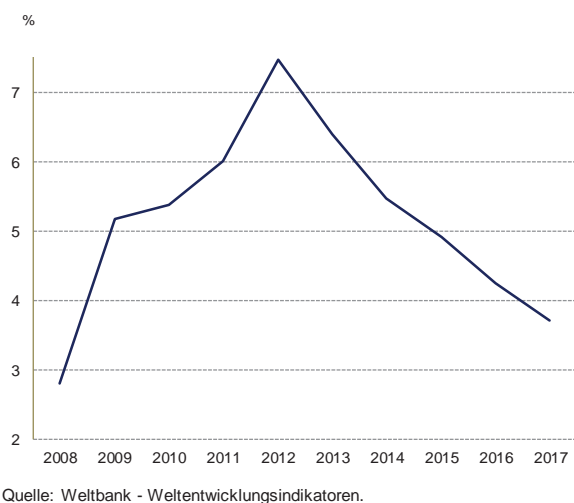
Quelle: Europäische Zentralbank. Da zu Kreditrückstellungen keine Daten vorliegen, wurde die Rückstellungsquote für die EU unter Berücksichtigung von Wertminderungen und NPL bei allen Schuldtiteln (Kredite und Schuldverschreibungen) berechnet.

Abbildungen 1 und 2: NPL-Quote in der Union

Notleidende Kredite und Darlehen (brutto) in der EU insgesamt
in % der Gesamtbruttokredite und -darlehen, Quartalsendwerte



Notleidende Kredite und Darlehen der EU-Banken insgesamt
in % der Gesamtbruttokredite und -darlehen, Jahresendwerte



Wenngleich die NPL-Quoten in fast allen Mitgliedstaaten zurückgegangen sind, bestehen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Unterschiede (siehe Tabelle 2). Am Ende des 2. Quartals 2018 verzeichneten zwölf Mitgliedstaaten niedrige NPL-Quoten von unter 3 %, während die NPL-Quoten in anderen Mitgliedstaaten weiterhin deutlich höher lagen (in drei Mitgliedstaaten überstieg die Quote 10 %). Allerdings sind selbst in Mitgliedstaaten mit relativ hohen NPL-Quoten ermutigende und nachhaltige Fortschritte festzustellen, die in den meisten Fällen einer Kombination aus politischen Maßnahmen und Wirtschaftswachstum zu verdanken sind.

Der Abbau notleidender Kredite und die Verringerung der NPL-Quoten wurden durch entschlossenes Handeln auf Führungsebene der Banken sowie der politischen Entscheidungsträger vorangetrieben, insbesondere in Mitgliedstaaten mit einem relativ hohen NPL-Anteil. In den Mitgliedstaaten geht die Tendenz hin zur weiteren Verbesserung der Risikomanagementpraktiken (insbesondere in anfälligen Banken) und zur Bildung höherer Rückstellungen für notleidende Kredite, wodurch die Eigenkapitalpositionen der Banken gestärkt werden. So haben z. B. Banken in Spanien nach der Abwicklung der Banco Popular im Jahr 2017 die Bereinigung ihrer Bilanzen beschleunigt. In Zypern ist der NPL-Anteil seit Ende 2015 weiter gesunken und dürfte in der zweiten Hälfte dieses Jahres noch stärker zurückgehen, da das NPL-Portfolio – gestützt durch NPL-Veräußerungen in beträchtlichem Umfang – deutlich verringert wurde. Auch die fortgesetzte Nutzung von Verbriefungsplänen für notleidende Kredite befördert den NPL-Abbau. In Italien wurde das durch staatliche Garantien unterstützte Programm zur Verbriefung notleidender Kredite („Garanzia Cartolarizzazione Sofferenza“, kurz „GACS“), das 2016 eingeführt worden war, im September 2018 um weitere sechs Monate verlängert. Darüber hinaus unterstützen mehrere andere Marktinfrastruktur-Initiativen den Abbau notleidender Kredite. So stellen beispielsweise in Portugal Initiativen zur Förderung der Koordinierung zwischen Kreditgebern (zur Beschleunigung von Kreditumstrukturierungen oder NPL-Verkäufen) eine willkommene Ergänzung des politischen Instrumentariums dar.

Insgesamt hat sich das Umfeld für den Umgang der Banken mit ihren notleidenden Krediten seit der Krise deutlich verbessert. So konnten die Banken sich auf mehr Stabilität im Finanzsystem stützen, die unter anderem mithilfe eines besseren und klareren

Regulierungsrahmens wiederhergestellt worden ist. Diese Stabilität hat den Banken ermöglicht, ihre internen Kapazitäten zur Verwaltung und Abwicklung notleidender Kredite zu verbessern. In vielen Fällen haben die Banken solche Tätigkeiten an eigens dafür eingerichtete eigenständige Einheiten delegiert. Darüber hinaus haben die Banken auch vom Ausbau der verfügbaren externen Darlehensdienste profitiert, der die zunehmende Auslagerung von Abwicklungsaktivitäten im Zusammenhang mit notleidenden Krediten befördert hat. Der Markt für NPL-Servicing ist deutlich gewachsen und hat sich in ganz Europa weiterentwickelt.

Im Einklang mit den regulatorischen Nachbesserungen nach der Krise haben Banken und andere Marktteilnehmer somit fundierte Kenntnisse und Erfahrungen bei der Abwicklung notleidender Kredite erworben. Bei NPL-Verkäufen und NPL-Verbriefungen war ein stetiges Wachstum zu verzeichnen, was dazu beigetragen hat, dass die wichtige Entwicklung hin zu einer ausgereifteren Abwicklungsstruktur für notleidende Kredite gut vorangeschritten ist. Ob eine wirklich nachhaltige Lösung für das nach wie vor bestehende Problem der notleidenden Kredite in Europa gefunden wird, hängt jedoch davon ab, ob weitere Anstrengungen unternommen werden, um innovative und kooperative Ansätze auf den Weg zu bringen. Einige Ansätze haben bereits auf dem Markt Fuß gefasst, etwa in Form neu entstehender umfassender Partnerschaften zwischen verschiedenen Marktteilnehmern, z. B. zwischen Banken und spezialisierten Drittdienstleistern, was den Beteiligten zunehmend ermöglicht, Wissen und Informationen auszutauschen. Auf diese Weise können Banken und andere Marktteilnehmer weitere Schritte bei der Digitalisierung und im Hinblick auf Plattforminitiativen unternehmen (z. B. Gläubigerkoordination oder Datenregister). Derartige Entwicklungen haben das Potenzial, die Kosten für die NPL-Verwaltung zu senken und die Übertragung notleidender Kredite von Banken auf Unternehmen zu erleichtern, die besser dafür gerüstet sind, die betreffende operative und finanzielle Belastung zu tragen. Die kontinuierliche Spezialisierung der Marktteilnehmer wird die Verwaltung und Abwicklung notleidender Kredite in verschiedenen Anlageklassen noch effizienter machen.

Solche Verbesserungen sind unerlässlich, wenn der derzeitige NPL-Bestand wirksam angegangen werden soll. Bislang haben sich die Bemühungen stark auf besicherte NPL und – in geringerem Umfang – auf unbesicherte Retail-NPL konzentriert. Ein großer Teil der verbleibenden Risikopositionen entfällt auf notleidende Kredite von Unternehmen sowie von kleinen und mittleren Unternehmen, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen die aufgelaufenen notleidenden Kredite auf die Rezession und nicht auf die Krise der Immobilienmärkte zurückzuführen sind. Im Allgemeinen sind im Zusammenhang mit Unternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen stehende notleidende Kredite in ihrer Art heterogener und häufig schwieriger abzubauen.

Die NPL-Verwaltung dürfte an einem Wendepunkt angekommen sein. Sie hat sich kontinuierlich von einer Krisenaktivität zu einem stärker strukturellen und funktionalen Ansatz entwickelt. Wenngleich es im kommerziellen, technologischen und regulatorischen Bereich Fortschritte gibt, müssen diese weiterhin durch gezielte politische Entscheidungen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene unterstützt werden. Sie könnten dann dazu beitragen, dass sich das System zu einer vollständig tragfähigen Struktur entwickelt, mit der die NPL-Bestände effizient abgewickelt werden können und ein künftiges Auflaufen notleidender Kredite gesteuert und damit verhindert wird.

Tabelle 2: Notleidende Kredite und Rückstellungen nach Mitgliedstaaten¹⁵

	Notleidende Kredite und Darlehen (brutto) (in % der Gesamtbruttokredite und -darlehen)		Notleidende Kredite des Privatsektors* (in % der Darlehen im Privatsektor)		Rückstellungen für Verluste (Darlehen) insgesamt** (in % der zweifelhaften und notleidenden Kredite insgesamt)	
	2018Q2	2017Q2	2018Q2	2017Q2	2018Q2	2017Q2
	Belgien	2,4	2,8	3,4	4,0	53,9
Bulgarien	9,2	12,1	14,5	19,2	64,2	54,8
Tschechische Republik	2,2	2,9	4,1	5,3	65,2	53,1
Dänemark	2,5	2,9	2,9	3,2	35,9	38,4
Deutschland	1,7	2,3	2,8	4,3	83,6	43,6
Estland	1,8	2,0	2,3	2,5	38,7	44,6
Irland	8,5	11,6	11,8	15,8	37,6	37,6
Griechenland	44,9	46,9	48,4	50,6	52,2	49,2
Spanien	4,1	5,3	5,2	-	63,3	59,9
Frankreich	2,9	3,4	4,0	4,6	65,4	59,7
Kroatien	8,7	11,7	13,3	16,5	72,9	68,8
Italien	10,0	12,2	12,9	15,9	59,3	52,9
Zypern	28,1	33,4	44,7	52,7	48,6	47,1
Lettland	5,9	5,9	8,5	9,3	38,5	43,8
Litauen	3,1	3,7	3,9	4,9	34,9	36,3
Luxemburg	0,6	0,7	1,8	1,8	49,8	51,6
Ungarn	6,7	10,4	9,2	15,3	76,5	66,3
Malta	3,2	3,7	-	6,7	50,0	41,8
Niederlande	2,0	2,3	2,7	3,0	35,0	38,3
Österreich	2,9	4,1	4,0	5,7	65,8	62,6
Polen	7,0	6,6	7,5	7,2	67,7	58,0
Portugal	11,7	15,5	12,9	16,2	58,5	49,4
Rumänien	5,9	8,5	7,6	11,0	77,1	69,4
Slowenien	7,4	11,4	9,9	14,7	67,4	70,4
Slowakei	3,8	4,1	4,2	4,7	84,6	68,9
Finnland	1,1	1,4	2,0	2,1	33,2	31,9
Schweden	1,3	1,2	1,5	1,4	34,5	34,8
Vereinigtes Königreich	1,3	1,6	2,3	2,5	48,3	40,6
Europäische Union	3,4	4,6	-	-	59,0	50,8

Quelle: Europäische Zentralbank, konsolidierte Bankendaten. Berechnungen der Kommissionsdienststellen (GD FISMA).

¹⁵ *Erläuterungen:* Die Zahlen beziehen sich auf inländische Kreditinstitute und unter ausländischer Kontrolle stehende Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen.

* Für die EU, Malta (2. Quartal 2018) und Spanien (2. Quartal 2017) liegen keine sektorspezifischen Daten vor. Die sektorspezifischen Daten (d. h. Gesamtexposition gegenüber privaten Haushalten und nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften) für Bulgarien, Deutschland und Ungarn sind nur als Buchwert verfügbar.

** Da für Bulgarien, Deutschland, Spanien (ausgenommen für das 2. Quartal 2018), Ungarn und die EU keine Daten zu den Kreditrückstellungen vorliegen, basieren diese Zahlen auf Wertminderungen für alle Schuldtitel (d. h. Darlehen und Schuldverschreibungen).

Trotz der ermutigenden Fortschritte stellen notleidende Kredite nach wie vor ein Risiko für das Wirtschaftswachstum und die Finanzstabilität dar. Das Gesamtvolumen der notleidenden Kredite liegt unionsweit weiterhin bei 820 Mrd. EUR.¹⁶ Ein rascherer Rückgang der Bestände wird immer noch durch strukturelle Hindernisse gebremst. Unter anderem stellen Umschuldungs-, Insolvenz- und Beitreibungsverfahren weiterhin ein erhebliches Hemmnis dar, da sie in einigen Fällen nach wie vor zu langsam und zu unkalkulierbar sind. Die Aktivitäten auf den Sekundärmärkten für notleidende Kredite nehmen zwar – gestützt durch einschlägige politische Maßnahmen (wie oben erläutert) – zu, reichen jedoch noch nicht aus, um auf struktureller Ebene wesentlich zu den Bemühungen um einen NPL-Abbau beizutragen. Dennoch entwickelt sich der Sekundärmarkt positiv, da er angesichts der umfassenden Portfolioverkäufe von Banken in mehreren Mitgliedstaaten weiter an Dynamik gewonnen hat. Das Anlegerinteresse steigt, und der Umfang der NPL-Transaktionen nimmt zu.

3. FORTSCHRITTE BEI DER UMSETZUNG DES AKTIONSPLANS DES RATES


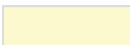

Der Rat hat in seinem Aktionsplan zugesagt, sich künftig regelmäßig mit der Frage der notleidenden Kredite zu befassen, um die Entwicklung der notleidenden Kredite in der Union zu verfolgen, und außerdem anhand einer Bestandsaufnahme der Kommission die Fortschritte zu bewerten, die bei der Umsetzung des Aktionsplans erzielt worden sind. Dieser Abschnitt enthält eine ausführliche Bestandsaufnahme in Bezug auf die einzelnen Aspekte des Aktionsplans.¹⁷ Aus Tabelle 3 geht hervor, dass auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung des Aktionsplans wesentliche Fortschritte erzielt worden sind.

¹⁶ Quelle: Europäische Zentralbank.

¹⁷ Grundlage hierfür bilden u. a. Beiträge der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde.

Tabelle 3: Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans

Punkt	Stand	Punkt	Stand
1	Auslegung der bestehenden, in EU-Rechtsvorschriften festgelegten Aufsichtsbefugnisse im Hinblick auf die Bildung von Rückstellungen für notleidende Kredite	8	Verbesserung der von den Banken geforderten Loan-Tape-Informationen
2	Lösung des Problems der potenziell unzureichenden Rückstellungen durch automatische und fristgebundene Rückstellungen	9	Stärkung der NPL-Dateninfrastruktur und mögliche Einrichtung von Transaktionsplattformen
3	Ausweitung der NPL-Leitlinien des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf kleine Banken	10	Ausarbeitung einer Blaupause für nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften
4	Annahme unionsweiter Leitlinien für notleidende Risikopositionen	11	Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite
5	Neue Leitlinien für die Kreditwürdigkeitsprüfung, Überwachung und interne Governance	12	Benchmarking der nationalen Regelungen für die Darlehensvollstreckung und der Insolvenzverfahren
6	Entwicklung makroprudenzieller Ansätze, um einem künftigen Auflaufen notleidender Kredite entgegenzuwirken	13	Schwerpunkt auf Insolvenzproblemen im Europäischen Semester
7	Verbesserte Offenlegungspflichten im Hinblick auf die Qualität von Vermögenswerten und auf notleidende Kredite für alle Banken	14	Verstärkter Schutz abgesicherter Gläubiger

	Abgeschlossen
	Kurz vor Abschluss
	In Bearbeitung

1. Auslegung der bestehenden, in EU-Rechtsvorschriften festgelegten Aufsichtsbefugnisse im Hinblick auf die Bildung von Rückstellungen für notleidende Kredite

Die Kommission legte die geforderte Auslegung der bestehenden, in EU-Rechtsvorschriften festgelegten Aufsichtsbefugnisse im Hinblick auf die Bildung von Rückstellungen für notleidende Kredite im Bericht über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus dar, der am 11. Oktober 2017 veröffentlicht wurde. Darin wurde klargestellt, dass die Aufsichtsbehörden nach den Rechtsvorschriften der Union, insbesondere Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe d der SSM-Verordnung¹⁸ und Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe d der CRD IV¹⁹, befugt sind, innerhalb der Grenzen des geltenden Rechnungslegungsrahmens im Hinblick auf notleidende Kredite Einfluss auf die Rückstellungspolitik einer Bank zu

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates (Verordnung über den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus – SSMR).

¹⁹ Richtlinie 2013/36/EU (Eigenkapitalrichtlinie – CRD IV).

nehmen und im Einzelfall erforderliche Anpassungen an den Eigenmitteln (Abzüge und ähnliche Maßnahmen) vorzunehmen.

2. Lösung des Problems der potenziell unzureichenden Rückstellungen durch automatische und fristgebundene Rückstellungen

Im Rahmen ihres Pakets mit Vorschlägen zu notleidenden Krediten vom März 2018 hat die Kommission eine Verordnung zur Änderung der Eigenkapitalverordnung vorgeschlagen, in der eine gemeinsame Mindestdeckungshöhe für neu ausgereichte, später ausfallende Kredite eingeführt wird. Unterschreitet eine Bank die anwendbare Mindesthöhe, sollen Abzüge von den Eigenmitteln dieser Bank vorgenommen werden. Über den Vorschlag wird derzeit im Rat und im Europäischen Parlament beraten. Der Rat hat seine Verhandlungsposition inzwischen festgelegt; die Kommission fordert das Parlament auf, das Gleiche zu tun, damit vor Ende der laufenden Legislaturperiode eine endgültige Einigung erzielt werden kann.

3. Ausweitung der NPL-Leitlinien des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf kleinere (nicht direkt beaufsichtigte) Banken

Die Europäische Zentralbank hat in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde eng mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zusammengearbeitet, um die Leitlinien für den Umgang mit notleidenden Risikopositionen (siehe Punkt 4) fertigzustellen, die kürzlich veröffentlicht worden sind. Diese Leitlinien sollen von allen Kreditinstituten in der Union angewandt werden. Auch weniger systemrelevante Institute sollten die Leitlinien in Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden in verhältnismäßigem Umfang anwenden.

4. Annahme unionsweiter Leitlinien für notleidende Risikopositionen

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat im Oktober 2018 *Leitlinien für den Umgang mit notleidenden und gestundeten Risikopositionen* veröffentlicht, die sich an Banken und Aufsichtsbehörden richten. Sie stellen auf einen wirksamen und effizienten Umgang mit notleidenden Krediten sowie einen nachhaltigen Abbau dieser Kredite in den Bilanzen der Banken ab. Hauptzweck der Leitlinien ist es, die Banken dazu anzuhalten, Strategien für notleidende Risikopositionen auszuarbeiten und angemessene Governance- und Implementierungsregelungen vorzusehen. Diese Strategien und Regelungen werden im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses einer aufsichtlichen Bewertung unterzogen. Die Leitlinien sollen ab dem 30. Juni 2019 angewandt werden.

5. Neue Leitlinien für die Kreditwürdigkeitsprüfung, Überwachung und interne Governance der Banken

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat Leitlinien für die Kreditwürdigkeitsprüfung und die anschließende Überwachung ausgearbeitet. Gegenstand des Leitlinienentwurfs sind die interne Governance der Banken in Bezug auf das Kreditrisiko, die Bewertung der Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer²⁰, die Bewertung von Sicherheiten sowie die

²⁰ Dabei wird die Europäische Bankenaufsichtsbehörde der laufenden Bewertung der Verbraucherkreditrichtlinie durch die Kommission Rechnung tragen müssen, damit es bei den Bestimmungen der Richtlinie über die Bewertung der Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern nicht zu Abweichungen kommt. Die Bewertung der Verbraucherkreditrichtlinie war im Arbeitsprogramm der Kommission für 2019 angekündigt worden (siehe COM(2018) 800 final, Anhang II).

Tätigkeiten der Banken zur Überwachung des Kreditrisikos, die verschiedene Anlageklassen und Gegenparteien umfassen. Da dies weit gefasste Themen sind, die sich inhaltlich mit dem Verbraucherschutzrahmen überschneiden, z. B. bei der Bewertung der Kreditwürdigkeit potenzieller Kreditnehmer, könnte die Erarbeitung umfassender Leitlinien einige Zeit in Anspruch nehmen. Ein einschlägiger Austausch mit Interessenträgern aus dem Bereich Verbraucherschutz könnte die Fertigstellung des Leitlinienentwurfs verzögern. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde plant, den Entwurf des Konsultationspapiers zu den Leitlinien für die Kreditwürdigkeitsprüfung und Überwachung auf der Sitzung ihres Rates der Aufseher Anfang 2019 zu erörtern und das Konsultationspapier im weiteren Verlauf des Jahres 2019 zu veröffentlichen.

6. Entwicklung makroprudenzieller Ansätze, um einem künftigen Auflaufen notleidender Kredite entgegenzuwirken

Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken kommt mit seinem bis Ende 2018 vorzulegenden Bericht über makroprudenzielle Ansätze, die die Entstehung systemweiter Probleme im Zusammenhang mit notleidenden Krediten verhindern sollen, gut voran. In dem Bericht werden auch die prozyklischen Auswirkungen von Maßnahmen zum Abbau der NPL-Bestände sowie potenzielle Auswirkungen auf die Finanzstabilität gebührend berücksichtigt. Im September 2018 hat der Beratende Wissenschaftliche Ausschuss des ESRB seinen eigenen Beitrag zu diesem Thema veröffentlicht. Ein zentraler Aspekt, der untersucht wurde, ist die optimale Geschwindigkeit und Art und Weise der Abwicklung notleidender Kredite aus gesamtsystemischer Sicht.

7. Verbesserte Offenlegungspflichten im Hinblick auf die Qualität von Vermögenswerten und auf notleidende Kredite für alle Banken

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat *Leitlinien für die Offenlegung notleidender und gestundeter Risikopositionen* ausgearbeitet, in denen Formate für gemeinsame Inhalte sowie einheitliche Offenlegungsformate für Informationen zu notleidenden Risikopositionen, gestundeten Risikopositionen und Rettungserwerben, die Banken offenlegen sollten, erläutert werden.²¹ Auf diese Weise sollen die Offenlegungsaspekte für alle Institute in der gesamten Union den Vorgehensweisen angeglichen werden, die den Banken derzeit in den Leitlinien des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus empfohlen werden. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat eine öffentliche Konsultation durchgeführt; die endgültigen Leitlinien sollen im 4. Quartal 2018 veröffentlicht und ab dem 31. Dezember 2019 angewandt werden.

8. Verbesserung der von den Banken geforderten Loan-Tape-Informationen über Kreditrisiken im Anlagebuch

Um die Dateninfrastruktur durch einheitliche und standardisierte Daten für notleidende Kredite zu verbessern, hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde im Dezember 2017 Templates für die Loan-Tape-Überwachung vorgelegt. Diese standardisierten Templates für notleidende Kredite fallen nicht in den Bereich der aufsichtlichen Meldeverfahren; sie sollen

²¹ Mit diesen Leitlinien wird der Anwendungsbereich der im Dezember 2016 veröffentlichten Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zu den Offenlegungspflichten gemäß Teil 8 der Eigenkapitalverordnung (EBA GL2016 11) erweitert.

vielmehr von Banken und Anlegern bei Geschäftstransaktionen verwendet werden.²² Die Templates erfassen Informationen über Darlehen, am Darlehen beteiligte Gegenparteien und bereitgestellte Sicherheiten. Nach der Vorlage der Templates wurden im ersten Halbjahr 2018 zusätzliche Tests mit aktuellen Daten durchgeführt. Im Rahmen der Nutzung der Templates durch verschiedene Einrichtungen und des Austauschs der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde mit Interessenträgern wurden weitere Rückmeldungen zu den Templates eingeholt, sodass die Europäische Bankenaufsichtsbehörde im September 2018 eine überarbeitete Fassung veröffentlichen konnte. Bei der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörde mit der Branche hat sich bestätigt, dass die Templates derzeit von verschiedenen Marktteilnehmern für Transaktionen verwendet werden.

9. Stärkung der NPL-Dateninfrastruktur und Überlegung, Plattformen für NPL-Transaktionen einzurichten

Eine unionsweite Plattform für NPL-Transaktionen wäre ein elektronischer Marktplatz, auf dem Inhaber notleidender Kredite – Banken und sonstige Kreditgeber – mit interessierten Anlegern Informationen austauschen und Handel betreiben können. Eine solche Plattform könnte mehrere aktuelle Ursachen für Marktversagen auf dem Sekundärmarkt für notleidende Kredite beheben, etwa die Informationsasymmetrie zwischen Verkäufern und Käufern und die hohen Transaktionskosten. Dies könnte einerseits den Banken helfen, ihre Verkäufe zu steigern und höhere Verkaufspreise zu erzielen, als dies derzeit möglich ist, und andererseits den Anlegern den Zugang zu NPL-Märkten erleichtern und den Banken auf diese Weise ermöglichen, notleidende Kredite zu veräußern und ihre Bilanzen schneller zu bereinigen. Eine solche Plattform könnte helfen, die aktuellen NPL-Bestände abzubauen und einen dauerhaften Kanal für die effiziente Veräußerung künftig auflaufender notleidender Kredite einzurichten. In diesem Sinne könnte eine derartige Plattform eine wichtige, aber kostengünstige Investition in Infrastruktur darstellen, die verhindert, dass künftig große NPL-Bestände auflaufen. Somit könnte die Plattform ein wesentliches Element sein, das zu einer nachhaltigen Lösung der NPL-Frage in Europa beiträgt.

Der Rat hatte die Europäische Zentralbank, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde und die Kommission aufgefordert, die Einrichtung einer Plattform für NPL-Transaktionen in Betracht zu ziehen, um die Entwicklung von Sekundärmärkten zu fördern. Dieser Mitteilung ist daher eine gemeinsam von Kommission, Europäischer Zentralbank und Europäischer Bankenaufsichtsbehörde ausgearbeitete Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die mögliche Einrichtung solcher Transaktionsplattformen beigefügt, die den Standpunkt der Kommissionsdienststellen zu der Frage darlegt, wie die Regelungen für ein solches Instrument in der Praxis funktionieren könnten.

Die Kommission hat ferner heute Interessenträger aus der Branche zu einer Rundtischdiskussion eingeladen, um die Arbeiten zur Einrichtung unionsweiter NPL-Plattformen anzustoßen. Die Kommission wird die Interessenträger auffordern, sich bis zum Frühjahr 2019 über die konkreten Formen der Entwicklung und Herausgabe von Industriestandards für europäische NPL-Plattformen zu einigen. Zusammen mit der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde wird die

²² Die Templates für anlageklassenspezifische NPL-Transaktionen ermöglichen die Meldung von Einzelkreditdaten in größtmöglicher Granularität und enthalten über 450 Datenpunkte, die für die Bewertung und die Due Diligence bei NPL-Transaktionen relevant sind.

Kommission weiterhin eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, alle einschlägigen Interessenträger dabei zu unterstützen, die für die Einrichtung unionsweiter NPL-Plattformen erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

10. Ausarbeitung einer Blaupause für nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften

Im Rahmen des NPL-Pakets vom März 2018 haben die Kommissionsdienststellen in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank, der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss eine technische Blaupause für die Einrichtung nationaler Vermögensverwaltungsgesellschaften veröffentlicht. Diese nicht verbindliche Blaupause gibt Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand, wie sie bei Bedarf in vollem Einklang mit den EU-Vorschriften für Banken und staatliche Beihilfen ihre Banken mittels Einrichtung nationaler Vermögensverwaltungsgesellschaften (oder anderer Maßnahmen im Zusammenhang mit notleidenden Krediten) umstrukturieren können.

11. Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite

Ebenfalls im Rahmen des NPL-Pakets vom März 2018 hat die Kommission eine Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten vorgeschlagen. Eines der Hauptziele des Vorschlags besteht darin, die Anforderungen zu harmonisieren und einen unionsweiten Binnenmarkt für Kreditdienstleistungen und die Übertragung von Bankkrediten an Dritte zu schaffen und dadurch die Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite weiter zu fördern. Über den Vorschlag wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat beraten. Die Kommission fordert, die diesbezüglichen Verhandlungen vor Ende der laufenden Legislaturperiode abzuschließen.

12. Benchmarking zur Effizienz der nationalen Regelungen für die Darlehensvollstreckung (einschließlich Insolvenzverfahren) aus Sicht der Bankgläubiger

Da die Verwaltung notleidender Kredite von effizienteren und besser berechenbaren Rahmen für Darlehensvollstreckung und Insolvenzverfahren profitieren würde, nehmen die Kommissionsdienststellen derzeit einen Leistungsvergleich der nationalen Regelungen für die Darlehensvollstreckung vor, der sowohl einzelne als auch kollektive Vollstreckungs- bzw. Insolvenzverfahren umfasst. So soll ein zuverlässiges Bild der Verzögerungen und Beitreibungsquoten der Banken bei Schuldnerausfällen entstehen. Die Ergebnisse in diesem Bereich werden in hohem Maße durch die Kapazitäten des Justizwesens im jeweiligen Mitgliedstaat beeinflusst. Die beim Benchmarking erzielten Fortschritte wurden den Mitgliedstaaten in den Sitzungen vom 21. Februar und 20. Juni 2018 dargelegt und anschließend mit ihnen erörtert. Dabei ging es auch um das Problem des mangelnden Zugangs zu aussagekräftigen Daten.

13. Schwerpunkt auf Insolvenzproblemen im Europäischen Semester

Kritische Aspekte in nationalen Insolvenzverfahren werden seit Langem im Rahmen des Europäischen Semesters beleuchtet. Sie wurden in mehreren Länderberichten analysiert, und es wurden mehrere länderspezifische Empfehlungen zu diesem spezifischen Thema angenommen. Seit 2013 wurden länderspezifische Empfehlungen zu Insolvenzfragen an zwölf Mitgliedstaaten gerichtet: Bulgarien, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern. Im Jahr 2018 wurden für sechs Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen zur Insolvenzthematik angenommen:

Bulgarien, Italien, Lettland, Portugal, Slowenien und Zypern. Auch im laufenden Europäischen Semester werden Insolvenzfragen in den Länderberichten für 2019 untersucht. Im Mai 2019 wird die Kommission dem Rat ihre Empfehlungen für die länderspezifischen Empfehlungen vorlegen.

14. Weitere Auslotung der Möglichkeit eines verstärkten Schutzes abgesicherter Gläubiger

Im Rahmen des NPL-Pakets vom März hat die Kommission eine Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten vorgeschlagen. Eines der Ziele des Vorschlags ist es, eine beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten zu ermöglichen, wenn Kreditgeber und Kreditnehmer dies vorab vereinbaren (außer bei Verbraucherkrediten). Über den Vorschlag wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat beraten. Die Kommission fordert, die diesbezüglichen Verhandlungen vor Ende der laufenden Legislaturperiode abzuschließen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie aus dem vorliegenden Fortschrittsbericht deutlich hervorgeht, schreitet die Risikominderung im EU-Bankensektor stetig und mit großen Schritten voran. Der Fortschrittsbericht ist daher ein wichtiger Beitrag zur Tagung des Europäischen Rates und zum Euro-Gipfel im inklusiven Format mit 27 EU-Mitgliedstaaten im Dezember, auf dem die Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und die Vollendung der Bankenunion, darunter auch weitere Schritte in Richtung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, erörtert werden. In diesen Bereichen sollten dringende Fortschritte erreicht werden, die von Fortschritten bei der Risikominderung begleitet werden sollten.

Der Fortschrittsbericht zeigt klar auf, dass der NPL-Bestand in der Union weiter rückläufig ist. Dieser solide Abwärtstrend ist zwar sehr ermutigend, doch stellen hohe NPL-Quoten in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor eine Herausforderung dar.

Der vom Rat im Juli 2017 beschlossene Aktionsplan war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Bei der Umsetzung des Plans wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Damit notleidende Kredite jedoch möglichst wirksam angegangen werden können, sollte der Aktionsplan von allen Akteuren vollständig umgesetzt werden. Dies ist unabdingbar, um das Problem der hohen NPL-Bestände zu beseitigen – indem die NPL-Bestände auf ein tragfähiges Niveau gesenkt werden und ein erneutes Auflaufen von NPL in der Zukunft vermieden wird.

Insbesondere fordert die Kommission das Parlament und den Rat auf, sich rasch auf das Paket zur Risikominderung im Bankenwesen sowie auf alle Elemente des im März 2018 vorgeschlagenen umfassenden Pakets von Legislativmaßnahmen zum Abbau notleidender Kredite zu einigen. Zusammen mit den bedeutenden Fortschritten, die beim Abbau notleidender Kredite erzielt worden sind, ist dieses Paket ein zentrales Element, um in Zusammenarbeit mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken die laufenden gemeinsamen Bemühungen um eine Verringerung des verbleibenden Risikos im europäischen Bankensektor zu unterstützen und insbesondere den Weg für eine Vollendung der Bankenunion zu ebnen.