



Brüssel, den 4. Juni 2019
(OR. en)

Interinstitutionelle Dossiers:

2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0364(COD)
2016/0362(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)

9729/19
ADD 1

EF 207
ECOFIN 524
CCG 13
DRS 43
CODEC 1152
JAI 608
JUSTCIV 135
COMPET 447
EMPL 305
SOC 409
IA 168

BERICHT

Absender: Vorsitz
Empfänger: Delegationen
Betr.: Fortschrittsbericht über die Bankenunion
= Billigung

**FORTSCHRITTSBERICHT DES VORSITZES ÜBER DIE ARBEIT ZUR STÄRKUNG
DER BANKENUNION**

I. EINLEITUNG

1. Der Rat hat – im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zum Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion, die der Rat am 17. Juni 2016 angenommen hat (Dok. 10460/16 – "Fahrplan vom Juni 2016"), und aufbauend auf den Fortschrittsberichten des niederländischen Vorsitzes (Dok. 10036/16), des slowakischen Vorsitzes (Dok. 14841/16), des maltesischen Vorsitzes (Dok. 9484/17), des estnischen Vorsitzes (Dok. 14808/17), des bulgarischen Vorsitzes (Dok. 9819/18) bzw. des österreichischen Vorsitzes (Dok. 14452/18) – im Hinblick auf die Stärkung der Bankenunion konstruktiv

weitergearbeitet, während er gleichzeitig die Fortschritte bei der Risikominderung und anderen im Fahrplan vom Juni 2016 skizzierten Maßnahmen überwachte.

2. Dieser Fortschrittsbericht wurde unter der Verantwortung des rumänischen Vorsitzes ausgearbeitet, wobei die von den Delegationen zum Ausdruck gebrachten Standpunkte ebenso berücksichtigt wurden wie die Aufforderungen, die Fortschritte, die der Vorsitz in Bezug auf die Maßnahmen zur Stärkung der Bankenunion erzielt hat, schriftlich festzuhalten. Dieser Bericht kann nicht als bindend für die Delegationen gelten, da er die Einschätzung der Vorsitzes in Bezug auf die Ergebnisse der Beratungen wiedergibt. Dieser Bericht soll der Kontinuität dienen und die Aufgabe des kommenden Vorsitzes erleichtern.

II. FORTSCHRITTE HINSICHTLICH DER BANKENUNION

3. Der Vorsitz hat in erheblichem Umfang zu den Fortschritten beigetragen, die bei den Risikominderungsmaßnahmen erzielt wurden.
4. Der rumänische Vorsitz hat an die Arbeit der vorangegangenen Vorsitze (Niederlande, Slowakei, Malta, Estland, Bulgarien und Österreich) angeknüpft mit dem Ziel, bei den noch offenen technischen Fragen in Bezug auf das EDIS möglichst große Fortschritte zu erzielen.

A) BANKENPAKET

5. Die Kommission hat am 23. November 2016 ein Paket von Gesetzgebungsvorschlägen mit Risikominderungsmaßnahmen (das "RRM-Paket oder die "RRM-Vorschläge") vorgelegt, das Gesetzgebungsvorschläge für zwei Verordnungen und zwei Richtlinien in Bezug auf Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute (Änderungen der Verordnung 575/2013 – "CRR" (Eigenmittelverordnung) und der Richtlinie 2013/36/EU – "CRD" (neue Bankenrichtlinie)) und in Bezug auf die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Änderungen der Richtlinie 2014/59/EU – "BRRD" und der Verordnung 806/2014 – "SRMR") umfasst.

6. Die beiden gesetzgebenden Organe haben am 25. Oktober 2017 einen politischen Kompromiss über Elemente des RRM-Pakets erzielt, die Folgendes betreffen: die Schaffung einer neuen Kategorie unbesicherter Schuldtitel in der Insolvenzrangfolge der Bankengläubiger, die Umsetzung des neuen internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS 9) und die Vermeidung potenzieller Störungen an den Märkten für Staatsanleihen infolge von Vorschriften zur Beschränkung der einer einzigen Gegenpartei eingeräumten Großkredite.
7. Der Rat hat sich am 25. Mai 2018 auf sein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über die verbleibenden Bestandteile des Pakets geeinigt. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt zu diesen Bestandteilen in seiner Plenarsitzung vom Juni 2018 bestätigt. Der österreichische Vorsitz und das Europäische Parlament haben am 21./22. November 2018 einen vorläufigen politischen Kompromiss über die wichtigsten Fragen erzielt, und dieses Ergebnis der politischen Trilogie wurde dem Rat (Wirtschaft und Finanzen) auf seiner Tagung vom 4. Dezember 2018 vorgestellt und von ihm gebilligt.
8. Während des rumänischen Vorsitzes wurden am 30. Januar 2019 bzw. am 7. Februar 2019 Verfahren der stillschweigenden Zustimmung eingeleitet, nachdem die fachliche Arbeit abgeschlossen und fachliche Lösungen für alle offenen Fragen gefunden wurden.
9. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat am 15. Februar 2019 den Wortlaut der Vorschläge im Hinblick auf eine Einigung in erster Lesung mit dem Europäischen Parlament gebilligt, und der Vorsitz des AStV wurde beauftragt, dem Vorsitz des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments mitzuteilen, dass der Rat in dem Fall, dass das Parlament den im Kompromiss wiedergegebenen Wortlaut der Vorschläge – vorbehaltlich der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen – unverändert übernehmen sollte, die so geänderten Rechtsakte annehmen werde.

10. Das Europäische Parlament hat am 16. April 2019 seinen Standpunkt zu den Kommissionsvorschlägen in erster Lesung festgelegt und der AStV hat am 7. Mai den vom Europäischen Parlament angenommenen Wortlaut gebilligt, der zum Schluss vom Rat (Landwirtschaft und Fischerei) am 14. Mai angenommen wurde.
11. Die Unterzeichnung der verabschiedeten Rechtsakte hat am 20. Mai 2019 stattgefunden; anschließend wurden sie im Laufe des Monats Juni im Amtsblatt veröffentlicht und sind 20 Tage später in Kraft getreten.

B) MASSNAHMEN FÜR DEN ABBAU NOTLEIDENDER KREDITE

12. Die Kommission hat auf die Forderung des Rates nach weiteren Maßnahmen zur Bewältigung des Problems der notleidenden Kredite in der EU gemäß seinem Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa vom Juli 2017 hin und zusätzlich zu sonstigen Initiativen anderer Behörden (z. B. EBA und ESRB) im März 2018 ein Paket von Maßnahmen zur Regelung der mit den notleidenden Krediten zusammenhängenden Fragen vorgeschlagen, das unter anderem Folgendes umfasst:
 - den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 hinsichtlich der Mindestdeckung für ausfallgefährdete Risikopositionen für neu bereitgestellte Kredite, die notleidend werden (Vorschlag für die aufsichtsrechtliche Letztsicherung für notleidende Kredite). Diese Maßnahme wird die Banken dazu anhalten, Mittel zurückzustellen, um die mit künftigen Krediten verbundenen Risiken zu decken, wenn die Kredite notleidend werden und nicht in ausreichendem Maße durch Rückstellungen oder andere Anpassungen gedeckt sind;
 - den Entwurf einer Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten. Diese Maßnahme soll für die Banken ein effizientes außergerichtliches Verfahren für die Realisierung der Sicherheiten aus besicherten Krediten bereitstellen und die Entwicklung von Sekundärmärkten fördern, wo Banken ihre notleidenden Kredite an Anleger veräußern und spezialisierte Kreditdienstleister in Anspruch nehmen können;

- eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit einer Blaupause für die Einrichtung nationaler Vermögensverwaltungsgesellschaften. Die Arbeitsunterlage enthält unverbindliche Orientierungen für nationale Behörden zu der Frage, wie sie Vermögensverwaltungsgesellschaften, die sich mit notleidenden Krediten befassen, einrichten können.
- 13. Was den Vorschlag für die aufsichtsrechtliche Letztsicherung für notleidende Kredite anbelangt, so hat der österreichische Vorsitz am 31. Oktober 2018 eine allgemeine Ausrichtung im Rat und am 18. Oktober 2018 eine vorläufige politische Einigung mit dem Europäischen Parlament erzielt.
- 14. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat am 7. Januar 2019 den Wortlaut der Vorschläge im Hinblick auf eine Einigung in erster Lesung mit dem Europäischen Parlament gebilligt; daraufhin wurde die Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen der beiden Organe eingeleitet.
- 15. Das Europäische Parlament hat am 13. März 2019 seinen Standpunkt in erster Lesung zu dem Kommissionsvorschlag festgelegt und der AStV hat am 27. März den vom Europäischen Parlament angenommenen Text gebilligt, der zum Schluss vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten) am 9. April angenommen wurde. Der Text wurde am 25. April 2019 im Amtsblatt veröffentlicht.
- 16. Was die Entwicklung von Sekundärmärkten für Verkäufe von notleidenden Krediten anbelangt, so hat der rumänische Vorsitz zwei Sitzungen der Gruppe "Finanzdienstleistungen" organisiert, um die Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten zu erörtern.

17. Bei dem Teil über die beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten (Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement (AECE)) wurden erheblich langsamer Fortschritte erzielt als bei dem Teil über die Sekundärmärkte. Da es dringend notwendig ist, die Entwicklung eines gut funktionierenden Sekundärmarktes für notleidende Kredite zu unterstützen, hat der Vorsitz daher vorgeschlagen, nur den Teil der Richtlinie, der die Sekundärmärkte betrifft, voranzubringen. Die Mitgliedstaaten haben am 27. März 2019 eine Einigung im Rat erzielt, wobei die Mehrheit der Delegationen keine Einwände dagegen vorbrachte, den Vorschlag aufzuspalten und den Teil der Richtlinie, der die Sekundärmärkte betrifft, voranzubringen. Der ASStV hat daher das Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über den die Sekundärmärkte betreffenden Teil gebilligt und dadurch ermöglicht, dass die Trilogie beginnen können, sobald das andere gesetzgebende Organ bereit ist.
18. Parallel dazu wurden Fortschritte im Europäischen Parlament erzielt, wo ein Bericht, der auf den Teil über Sekundärmärkte beschränkt war, am 11. März 2019 im Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) des Europäischen Parlaments zur Erörterung vorgelegt wurde. Die Abstimmung über den Bericht im ECON war für den 1. April 2019 anberaumt. Die Abstimmung fand jedoch nicht statt und deshalb wurde das Dossier an das neu gewählte Europäische Parlament verwiesen.
19. Da es weiterer Beratungen über den Teil, der die beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten (AECE) betrifft, bedarf, um zu einem Kompromiss im Rat zu gelangen, hat der Vorsitz am 14. Mai 2019 eine Sitzung der Gruppe "Finanzdienstleistungen" organisiert; die nächste Sitzung dieser Gruppe soll im Juni stattfinden.

C) EDIS-Vorschlag

20. Die Ad-hoc-Gruppe "Stärkung der Bankenunion" ("Ad-hoc-Gruppe"), die am 13. Januar 2016 eingesetzt wurde (Dok. 5006/16), ist unter rumänischem Vorsitz einmal (am 21. Mai) zusammengetreten. Die konstruktive Arbeit im Zusammenhang mit dem EDIS-Vorschlag betraf die fachliche Ebene, während die Beratungen auf politischer Ebene über einen Fahrplan für die Aufnahme der politischen Verhandlungen über das EDIS von der hochrangigen Gruppe für das EDIS in Angriff genommen wurden.
21. Im Nachgang zu den bisherigen Beratungen unter österreichischem Vorsitz über die Auswirkungen des EDIS auf die nicht der Bankenunion angehörenden Mitgliedstaaten und auf den Binnenmarkt haben die Kommissionsdienststellen in der Sitzung der Ad-hoc-Gruppe vom 21. Mai 2019 drei Analysen vorgestellt:
- einen Überblick über die Bankensektoren in den nicht der Bankenunion angehörenden Mitgliedstaaten;
 - eine Analyse der Auswirkungen des EDIS auf die Rentabilität der Banken;
 - einen Überblick über die Umsetzung alternativer Finanzierungsregelungen gemäß Artikel 10 Absatz 9 der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme.

22. Die Kommissionsdienststellen und die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) haben – gestützt auf öffentliche Daten und die vertrauliche Datenbank mit nach Banken aufgeschlüsselten Daten, die zur Entwicklung eines risikobasierten Beitragssystems im Rahmen des EDIS erstellt wurde – die wichtigsten Statistiken zu den Bankensektoren in den nicht der Bankenunion angehörenden Mitgliedstaaten vorgestellt. Aus den Zahlen geht hervor, dass in einigen Bankensektoren ausländische Beteiligungen vorherrschend sind, während andere überwiegend in "heimischer" Hand sind. Die Einlagensicherungssysteme haben in fast allen nicht der Bankenunion angehörenden Mitgliedstaaten bereits die Mindestzielausstattung von 0,8 % der gedeckten Einlagen erreicht, wobei einige deutlich über dieser Mindestzielausstattung liegen. Das Konzentrationsniveau des Bankensektors liegt in den meisten nicht der Bankenunion angehörenden Mitgliedstaaten unter dem EU-weiten Mittelwert. In einigen nicht der Bankenunion angehörenden Mitgliedstaaten spielen Kreditgenossenschaften und institutsbezogene Sicherungssysteme eine wesentliche Rolle.
23. Mehrere Mitgliedstaaten haben in ihren Beiträgen Angaben zum aktuellen Stand der Zusammensetzung ihres jeweiligen Bankensektors gemacht. Dabei wiesen einige Mitgliedstaaten auf Lücken in der vertraulichen Datenbank hin und forderten eine Aktualisierung der Daten. Sie führten an, dass das Bezugsdatum Dezember 2016 wichtigen Änderungen im EU-Bankensektor nicht gerecht werde. Außerdem würde die Aufnahme zusätzlicher Daten in die Datenbank eine genauere Analyse ermöglichen, beispielsweise in Bezug auf Kreditgenossenschaften, einer Zentralorganisation zugeordnete Unternehmen gemäß Artikel 10 der Eigenmittelverordnung oder institutsbezogene Sicherungssysteme. Die Kommissionsdienststellen begrüßten diese Beiträge und zeigten sich bereit, die Vorbereitungsarbeiten für eine neue Datenerhebung unter dem bevorstehenden finnischen Vorsitz aufzunehmen.

24. Was die Auswirkungen des EDIS auf die Rentabilität der Banken betrifft, so machten die Kommissionsdienststellen und die GFS deutlich, welche Unterschiede bei den Beiträgen sich beim Wechsel von einem rein nationalen System zu einem voll funktionsfähigen EDIS ergeben würden, und welchen Einfluss diese Unterschiede auf den durchschnittlichen Eigenkapitalertrag oder die von den Einlegern gezahlten Zinsen (falls die Unterschiede an die Einleger weitergegeben werden) haben würden. Die anonymisierten, nach Ländern aufgeschlüsselten Ergebnisse zeigten, dass die Auswirkungen auf den Eigenkapitalertrag eher gering sind, wenngleich einige spezifische Simulationen für die Berechnung risikobasierter Beiträge größere Abweichungen aufwiesen. Die Auswirkungen auf die Zinsen waren allen Simulationen zufolge offensichtlich vernachlässigbar.
25. Ein Mitgliedstaat forderte eine weitere Analyse auf der Grundlage alternativer Optionen für die Gestaltung des EDIS, wie einem Rückversicherungsansatz oder einem vorgeschriebenen Darlehensmechanismus. Zwei Mitgliedstaaten baten die Kommissionsdienststellen, den Mitgliedstaaten die Ergebnisse und die entsprechenden Daten offenzulegen. Die Kommissionsdienststellen bekundeten ihre Bereitschaft, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten und die konkreten Ergebnisse auf bilateraler Ebene (angesichts der Vertraulichkeit der Datenbank) mit ihnen zu erörtern. Es müsste jedoch eine Vielzahl potenzieller Simulationen analysiert werden. Daher wäre es im Sinne der Effizienz produktiver, ein angemessen großes Paket an Simulationen zu erstellen, nachdem mehr Klarheit über die Gestaltung des EDIS erreicht wurde, und anschließend auf der Grundlage einer aktualisierten und erweiterten Datenbank fortzufahren (siehe vorstehenden Absatz).

26. Bezüglich der alternativen Finanzierungsregelungen nach Artikel 10 Absatz 9 der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme gaben die Kommissionsdienststellen einen Überblick über die Umsetzung in den Mitgliedstaaten. In den allermeisten Mitgliedstaaten werden unterschiedliche Arten von Darlehensregelungen (z. B. kommerzielle Kredite, Begebung von Schuldverschreibungen) umgesetzt. In mehreren Mitgliedstaaten sind die Regierung und/oder die nationale Zentralbank darin eingebunden (z. B. Sicherheiten, Brückenfinanzierungen). In einigen Mitgliedstaaten werden diese Regelungen durch Elemente eines "Solidaritätsmechanismus" ergänzt (so können beispielsweise andere Einlagensicherungssysteme eines Mitgliedstaats aufgefordert werden, ein notleidendes Einlagensicherungssystem in demselben Mitgliedstaat zu unterstützen). Alternative Finanzierungsregelungen sind erstattungsfähig, d. h. solche Regelungen werden letztendlich durch den Bankensektor finanziert. Nach Ansicht der Kommission sind – angesichts der geplanten größeren Finanzausstattung und der Effizienzgewinne durch die Verankerung einer gemeinsamen Versicherung in einer breiteren und stärker diversifizierten Basis – weitere Überlegungen über solche Regelungen im Rahmen des EDIS erforderlich. Darüber hinaus würden alternative Finanzierungsregelungen in einer Phase der Liquiditätshilfe die Rückzahlung der Hilfen aus dem EDIS umfassender garantieren.
27. Ein Mitgliedstaat begrüßte die Tatsache, dass alternative Finanzierungsregelungen in fast allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen; dies ist eine Verbesserung der Situation, die noch vor ein paar Jahren nicht absehbar war. Einige Mitgliedstaaten bezweifelten, dass das EDIS die von der Kommission beabsichtigten positiven Wirkungen haben werde, und ein Mitgliedstaat stellte insbesondere die Aussage in Frage, wonach die Liquiditätshilfe im Rahmen des EDIS weniger aufwendig für den nationalen Bankensektor sei als alternative Finanzierungsregelungen, da auch die aus dem EDIS bereitgestellten Mittel durch den nationalen Bankensektor zurückgezahlt werden müssten. Einige andere Mitgliedstaaten brachten eine Letztsicherung für das EDIS im Kontext der alternativen Finanzierungsregelungen zur Sprache, während andere diese Idee ablehnten. Die Kommissionsdienststellen wiesen darauf hin, dass nur die Vorkehrungen vorgestellt worden seien, die auf nationaler Ebene im Rahmen der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme umgesetzt werden.

III. FAZIT

Der rumänische Vorsitz ersucht den Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen, damit die Arbeiten weiter vorangebracht werden können.

Der finnische Vorsitz wird ersucht, nach der Übernahme des Vorsitzes auf den erreichten Fortschritten aufzubauen und weiter auf die Stärkung der Bankenunion hinzuarbeiten, indem er sich mit den verschiedenen einschlägigen Arbeitsbereichen befasst, über die im Fahrplan vom Juni 2016 Einvernehmen erzielt wurde.
