



Brüssel, den 12.6.2019
COM(2019) 278 final

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

**Vierter Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite und den weiteren
Risikoabbau in der Bankenunion**

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

Vierter Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite und den weiteren Risikoabbau in der Bankenunion

EINLEITUNG

Um zu gewährleisten, dass die Wirtschafts- und Währungsunion negativen Schocks künftig besser standhalten kann, ist eine voll entwickelte Bankenunion mit mehr grenzübergreifender Risikoteilung von elementarer Bedeutung. Wie in der Mitteilung „Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bilanz vier Jahre nach dem Bericht der fünf Präsidenten“ dargelegt, würde die Vollendung der Bankenunion das Vertrauen in den Bankensektor und in die Wirtschafts- und Währungsunion allgemein erheblich stärken.

Um diesen Schritt nach vorn zu ermöglichen, haben die Union und ihre Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen zum Abbau von Risiken unternommen. Wie der vorliegende Fortschrittsbericht zeigt, zahlen sich diese Anstrengungen aus. In dem Bericht werden die entschlossenen Maßnahmen dargelegt, die in den vergangenen Jahren getroffen wurden, um das Problem der notleidenden Kredite (NPL) und damit einen der Schlüsselbereiche für den Risikoabbau im europäischen Bankensektor in Angriff zu nehmen. Aus verschiedenen Gründen, zu denen die Finanzkrise und die anschließenden Rezessionen sowie eine riskante Kreditvergabe und unzureichende Kreditwürdigkeitsprüfungen zählen, waren insbesondere in Mitgliedstaaten mit langen oder tiefen Rezessionen viele Kreditnehmer (Privatpersonen wie Unternehmen) nicht mehr zur Rückzahlung ihrer Kredite in der Lage und mussten sogar Konkurs anmelden. Infolgedessen sahen sich viele Banken mit einer Häufung notleidender Kredite in ihren Bilanzen konfrontiert.

Den Auftakt für die Anstrengungen der letzten Jahre und die dabei erzielten (aktuellen und künftigen) Ergebnisse bildet das umfassende Maßnahmenpaket, das im „Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa“ des Rates Wirtschaft und Finanzen¹ skizziert ist. Dieser Aktionsplan ist nahezu vollständig umgesetzt. Als Reaktion darauf hat die Kommission im März 2018 über den Fahrplan des Rates von 2016 hinausgehend ein zielgerichtetes, umfassendes Maßnahmenpaket zum weiteren Abbau notleidender Kredite vorgelegt. Der Rat ist ferner übereingekommen, sich künftig regelmäßig mit der Frage der notleidenden Kredite zu befassen und die bisherigen Fortschritte anhand einer Bestandsaufnahme der Kommission zu bewerten. Diese Mitteilung stellt den vierten diesbezüglichen Fortschrittsbericht und damit einen Beitrag zur Junitagung des Europäischen Rates dar, auf der die strategische Agenda der EU für 2019-2024, die auch die Wirtschafts- und Währungsunion einschließt, erörtert werden soll.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>.

Es wurden wichtige Schritte unternommen, um den aktuellen Bestand an notleidenden Krediten abzubauen und zur Verhinderung einer erneuten Häufung in der Zukunft beizutragen. Auch wenn die Bestände an notleidenden Krediten in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch sind, ist doch hervorzuheben, dass der Abbau vorankommt. Alle Beteiligten müssen ihre Anstrengungen fortsetzen, damit dieses Kapitel im Laufe der Zeit endgültig abgeschlossen werden kann.

1. BREITERER KONTEXT: RISIKOABBAU IN DER UNION

In den vergangenen zehn Jahren haben die Union und ihre Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen zum Abbau der Risiken im Bankensektor unternommen.² Seit der Finanzkrise wurde ein breites Spektrum an Maßnahmen ergriffen, die 1.) die Position der Banken im Hinblick auf Solvenz, Verschuldung und Liquidität signifikant und konkret gestärkt, 2.) die Unternehmensführung innerhalb des Bankensektors und die Beaufsichtigung des Sektors wesentlich verbessert und 3.) die Abwicklungsfähigkeit der Banken signifikant erhöht haben. Bei den direkt vom Einheitlichen Aufsichtsmechanismus beaufsichtigten Banken des Euroraums sind die durchschnittlichen Kernkapitalquoten³ mit 15,54 % im vierten Quartal 2018 (gegenüber 15,63 % im gleichen Quartal des Vorjahres) stabil geblieben.⁴ Diese verbesserten Eigenkapitalpositionen spiegeln sich auch in höheren Verschuldungsquoten wider. So liegt die durchschnittliche Verschuldungsquote⁵ mit 5,28 % im vierten Quartal 2018 (gegenüber 5,41 % im gleichen Quartal des Vorjahres) nach wie vor deutlich über den verlangten 3 %. Angesichts der hohen Liquiditätsdeckungsquote (145,61 % im vierten Quartal 2018 gegenüber 143,56 % im gleichen Quartal des Vorjahres) sind die Banken im Euro-Währungsgebiet ebenfalls nach wie vor in der Lage, Liquiditätsschocks standzuhalten. All dies zeugt von den entschlossenen Maßnahmen, die Risiken im gesamten Eurogebiet zu verringern.

Wie in ihrer Mitteilung zur Bankenunion von 2017⁶ dargelegt und in ihrem zweiten und dritten Fortschrittsbericht zum Abbau notleidender Kredite⁷ bestätigt, hat die Kommission weitere umfangreiche und ergänzende Maßnahmen zum Risikoabbau und zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensektors vorgeschlagen. So wurden in den vergangenen Monaten zusätzlich zu den speziellen Maßnahmen im Bereich der notleidenden Kredite, auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird, wichtige Etappenziele erreicht, auf die die Kommission hingearbeitet hatte:

² Siehe hierzu auch: „Monitoring report on risk reduction indicators“, https://www.consilium.europa.eu/media/37029/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2018.pdf.

³ Die Kernkapitalquote ist das Verhältnis des harten Kernkapitals einer Bank – d. h. ihres Eigenkapitals und ihrer ausgewiesenen Rücklagen – zur Gesamtheit ihrer risikogewichteten Aktiva.

⁴ Die Angaben in diesem Abschnitt stammen aus den Bankenstatistiken, die die EZB in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde führt.

⁵ Gemeint ist an dieser Stelle die volle Verschuldungsquote (d. h. das Kernkapital geteilt durch die Gesamtaktiva der Bank), bei deren Berechnung strengere Maßstäbe angelegt werden und die vor 2019, d. h. vor Ende der Übergangsphase vorgelegt wird. Die dämpfende Wirkung des Übergangszeitraums bleibt hier unberücksichtigt.

⁶ COM(2017) 592 vom 11. Oktober 2017.

⁷ COM(2018) 133 vom 14. März 2018.

- Erstens haben sich das Europäische Parlament und der Rat auf das „Bankenpaket“ geeinigt, mit dem ein robusterer Rahmen für die Bankenregulierung und -aufsicht geschaffen wird.⁸ Dies stellt für die Umsetzung internationaler Standards und den Abschluss der nach der Krise festgelegten Regulierungsagenda einen Meilenstein dar. Die Krisenfestigkeit der EU-Banken wird dadurch erhöht und ihre Kapazitäten zur Vergabe von Krediten an die Realwirtschaft in der EU gesteigert; und
- zweitens haben sich die gesetzgebenden Organe auf die Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren geeinigt; diese beruht auf Systemen, die sich in den Mitgliedstaaten bewährt haben.⁹ Sie wird potenziell rentable Unternehmen im Interesse der Werterhaltung und der Rettung möglichst vieler Arbeitsplätze zu einer frühzeitigen Umstrukturierung ermutigen. Darüber hinaus wird sie redlichen Unternehmern eine zweite Chance für die Gründung eines neuen Unternehmens eröffnen, anstatt sie für frühere Fehlschläge zu bestrafen. Dies stellt einen entscheidenden Schritt dar, denn wirkungsvolle Umstrukturierungs- und Insolvenzvorschriften sind eine wesentliche Voraussetzung, um notleidenden Krediten vorzubeugen und diese abzubauen.

Die Kommission begrüßt die Annahme dieser beiden Vorschläge und ruft zu ihrer fristgerechten Umsetzung auf.

2. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN

Der Anteil der notleidenden Kredite ist im dritten Quartal 2018 weiter zurückgegangen. Die jüngsten Zahlen zeigen, dass ihr Bruttoanteil (im 3. Quartal 2018) bei allen EU-Banken weiter auf 3,3 % gesunken ist, was einem Rückgang um 1,1 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr entspricht (siehe Abbildung 1). Dies bestätigt den seit dem 4. Quartal 2014 zu verzeichnenden allgemeinen Abwärtstrend. Damit nähert sich der Anteil der notleidenden Kredite im EU-Durchschnitt wieder seinem Vorkrisenstand an (siehe Abbildung 2). Auch die Rückstellungsquote¹⁰ hat sich weiter erhöht und lag im 3. Quartal 2018 bei 59,4 %.

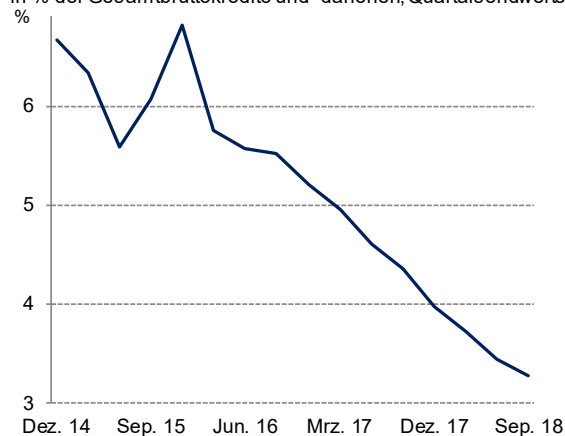
⁸ Im November 2016 hat die Kommission ein umfangreiches Legislativpaket zur Überarbeitung der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR), der Eigenkapitalrichtlinie IV (CRD IV) und der Eigenkapitalverordnung (CRR) vorgeschlagen, um die verbleibenden Risiken im Bankensektor weiter zu verringern. Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_de.htm.

⁹ COM/2016/0723 - 2016/0359 (COD).

¹⁰ Diese Quote zeigt an, in welchem Umfang eine Bank Mittel zur Deckung von Kreditverlusten vorhält. Quelle: Europäische Zentralbank. Da keine Daten zu Kreditrückstellungen vorliegen, wurde die Rückstellungsquote für die EU unter Berücksichtigung von Wertminderungen und notleidenden Krediten bei allen Schuldtiteln (Kredite und Schuldverschreibungen) berechnet.

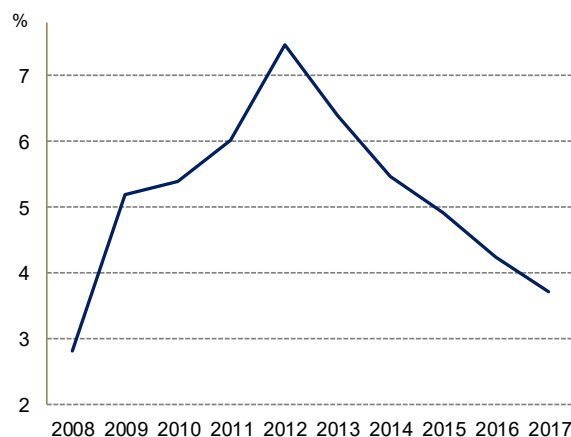
Abbildungen 1 und 2: Anteil notleidender Kredite in der Union

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



Quelle: Europäische Zentralbank

Notleidende Kredite in der EU insgesamt,
in % der Gesamtbruttokredite, Jahresendwerte



Quelle: Weltbank - Weltentwicklungsindikatoren

Die jüngsten Quartalsdaten zeigen, dass der Anteil der notleidenden Kredite in fast allen Mitgliedstaaten weiter zurückgegangen ist. Allerdings bestehen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Unterschiede (siehe Tabelle 2). Am Ende des 3. Quartals 2018 wiesen die Banken in 14 Mitgliedstaaten einen eher geringen Anteil an notleidenden Krediten auf, nämlich unter 3 %, während in einigen anderen Mitgliedstaaten nach wie vor hohe Quoten verzeichnet wurden, in drei Mitgliedstaaten sogar über 10 %.¹¹ Selbst in Mitgliedstaaten mit einem relativ hohen Anteil an notleidenden Krediten werden dank einer Kombination aus politischen Maßnahmen und wirtschaftlichem Wachstum in den meisten Fällen ermutigende und anhaltende Fortschritte erzielt.

¹¹ In Portugal dürfte die Quote zwischenzeitlich bis zum Ende des 4. Quartals 2018 auf unter 10 % zurückgegangen sein. Allerdings ist die EZB derzeit noch dabei, die Quartalsenddaten für alle Mitgliedstaaten zu validieren.

Tabelle 2: Notleidende Kredite und Rückstellungen nach Mitgliedstaaten¹²

	Notleidende Kredite und Darlehen (brutto) (in % der Gesamtbruttokredite und -darlehen)		Notleidende Kredite im Privatsektor* (in % der Darlehen im Privatsektor)		Verlustrückstellungen (für Darlehen) insgesamt** (in % der zweifelhaften und notleidenden Kredite insgesamt)	
	Q32018	Q32017	Q32018	Q32017	Q32018	Q32017
Belgien	2,2	2,7	3,0	3,9	54,6	50,1
Bulgarien	8,6	11,5	13,6	18,6	64,3	56,6
Tschechische Republik	2,1	2,6	4,0	5,0	65,2	54,2
Dänemark	2,3	2,7	2,8	3,0	36,7	39,6
Deutschland	1,6	2,1	2,6	4,0	85,5	42,6
Estland	1,7	2,0	2,2	2,7	41,0	42,9
Irland	7,8	11,2	10,9	15,4	37,2	37,2
Griechenland	43,5	46,7	47,3	50,4	51,0	49,1
Spanien	4,0	4,7	5,1	-	63,0	-
Frankreich	2,8	3,2	3,9	4,5	65,3	60,3
Kroatien	7,9	10,8	12,3	15,8	74,2	69,0
Italien	9,5	12,1	12,4	15,7	59,3	53,6
Zypern	21,8	32,1	37,4	51,3	52,3	47,3
Lettland	6,0	6,0	8,1	9,0	39,2	44,1
Litauen	2,9	3,7	3,7	4,9	35,7	34,4
Luxemburg	0,9	0,7	2,1	1,7	43,6	52,4
Ungarn	6,1	9,6	8,1	14,1	78,1	67,1
Malta	2,9	3,4	-	5,7	51,8	44,7
Niederlande	1,9	2,2	2,6	2,9	35,1	37,2
Österreich	2,8	3,8	3,8	5,3	66,8	63,8
Polen	6,5	6,6	7,1	7,2	68,0	57,9
Portugal	11,3	14,6	12,6	15,6	58,8	50,2
Rumänien	5,7	8,1	7,4	10,3	77,4	70,1
Slowenien	6,9	10,8	9,1	13,9	70,1	70,9
Slowakei	3,6	4,1	3,9	4,6	86,0	70,4
Finnland	1,1	1,2	1,9	2,1	33,5	31,8
Schweden	1,2	1,2	1,5	1,4	35,6	34,5
Vereinigtes Königreich	1,2	1,6	2,1	-	50,1	41,2
Europäische Union	3,3	4,4	-	-	59,4	50,7

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

¹² *Anmerkungen:* Die Zahlen beziehen sich auf inländische Kreditinstitute und unter ausländischer Kontrolle stehende Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen.

* Für die EU, für Malta (3. Quartal 2018) und für Spanien (3. Quartal 2017) liegen keine sektorspezifischen Daten vor. Für Bulgarien, Deutschland und Ungarn liegen die sektorspezifischen Daten (d. h. die Gesamtexposition gegenüber privaten Haushalten und nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften) nur als Buchwert vor.

** Für Bulgarien, Deutschland, Spanien (mit Ausnahme des 3. Quartals 2018), Ungarn und die EU liegen keine Daten zu Kreditrückstellungen vor. In diesen Fällen basieren die Angaben auf Wertminderungen bei allen Schuldtiteln (d. h. Darlehen und Schuldverschreibungen).

Erleichtert wurden der Abbau notleidender Kredite und die Verringerung der Quoten durch entschlossenes Handeln aufseiten der Banken und der politischen Entscheidungsträger, insbesondere in Ländern, die einen relativ hohen Bestand an solchen Krediten aufweisen. Darüber hinaus hat die Kommission auch weiterhin konstruktiv mit den Mitgliedstaaten darauf hingearbeitet, im Rahmen der EU-Beihilfe- und -Bankenvorschriften auf einzelne Banken zugeschnittene Lösungen zu ermöglichen, wobei klar das Ziel verfolgt wurde, die Kosten für den Steuerzahler in Grenzen zu halten und zugleich allzeit die volle Einlagensicherung zu gewährleisten. Dadurch konnten die Bankbilanzen in den vergangenen drei Jahren um notleidende Kredite im Umfang von etwa 112 Mrd. EUR brutto bereinigt werden (wovon rund 82 Mrd. EUR auf Italien, rund 24 Mrd. EUR auf Portugal und rund 6 Mrd. EUR auf Zypern entfallen).

Doch sollten die Union und ihre Mitgliedstaaten nicht in ihren Anstrengungen nachlassen und sollten wir uns der potenziellen Auswirkungen eines Konjunkturabschwungs bewusst sein. So wurde der Abbau der notleidenden Kredite in den vergangenen Jahren durch die kräftige Konjunktur begünstigt. Wenn wir unsere kollektiven Anstrengungen fortsetzen, werden wir das Problem am effizientesten in Angriff nehmen und so unsere künftige Widerstandsfähigkeit gegenüber negativen Schocks erhöhen können.

Die unterschiedlichen Quoten in den Mitgliedstaaten zeigen, dass die Finanzkrise nach wie vor nicht in allen Mitgliedstaaten gleich stark zum Tragen kommt. Trotz der insgesamt ermutigenden Fortschritte stellen notleidende Kredite in einigen Mitgliedstaaten noch immer ein (wenn auch abnehmendes) Risiko für die Überlebensfähigkeit der meisten betroffenen Banken und für das Wirtschaftswachstum und die Finanzstabilität dar. Durch einen weiteren Abbau der notleidenden Kredite könnte größere Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden. Unionsweit beläuft sich der Wert der notleidenden Kredite derzeit auf insgesamt 786 Mrd. EUR.¹³ Das Augenmerk sollte weiterhin auf Umschuldungs-, Insolvenz- und Beitreibungsverfahren gerichtet werden, denen weitere Reformen in vielen Fällen zugutekommen könnten. Effiziente und berechenbare Vollstreckungs- und Insolvenzrahmen sind zentrale Elemente, die den Banken dabei helfen, ihre Bestände an notleidenden Krediten abzubauen und deren erneutes Auflaufen in Zukunft zu verhindern. Würde dieser wichtige Komplex auf wirkungsvolle Weise angegangen, würde dies einen kräftigen Impuls für den weiteren Abbau notleidender Kredite geben. Angesichts der engen Verflechtungen mit Rechtsbereichen, die unter nationale Zuständigkeit fallen, sowie mit politischen Entscheidungen, die über das Thema notleidende Kredite hinausreichen, erweist sich eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften hier als außerordentlich schwierig.

Auch das anhaltende Wachstum der Sekundärmärkte für notleidende Kredite ist ein wichtiger Faktor. Bei den kollektiven Anstrengungen von Mitgliedstaaten und EU-Behörden sollte das bislang ungenutzte Potenzial eines gut funktionierenden Sekundärmarkts nicht nur im Hinblick auf die aktuellen Bestände, sondern auch als Ventil für künftige Abflüsse nicht aus den Augen verloren werden, da ein solcher Markt entscheidend dazu beitragen könnte, ein neuerliches Auflaufen notleidender Kredite in den Bankbilanzen zu verhindern. Die einschlägigen politischen Maßnahmen (siehe auch unten) sollten kontinuierlich auf die Weiterentwicklung des Sekundärmarkts gerichtet werden, um

¹³ Quelle: Europäische Zentralbank.

die derzeit in mehreren Mitgliedstaaten zu verzeichnende Dynamik zu fördern und beizubehalten.

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 deren Entwicklung in der Union zu verfolgen, und anhand einer Bestandsaufnahme der Kommission die bei der Umsetzung des Aktionsplans erzielten Fortschritte zu bewerten. Aus Tabelle 3 geht hervor, dass bei der Umsetzung des Aktionsplans große Fortschritte erzielt worden sind.

Tabelle 3: Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans

Nr.	Im Aktionsplan vorgesehene Initiative	Nr.	Im Aktionsplan vorgesehene Initiative
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-Angaben
2	Lösung des Problems zu niedriger Rückstellungen durch automatische und fristgebundene Rückstellungen	9	Stärkung der NPL-Dateninfrastruktur einschließlich möglicher Transaktionsplattformen
3	Ausweitung der NPL-Leitlinien des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus auf kleine Banken	10	Ausarbeitung einer Blaupause für Vermögensverwaltungsgesellschaften
4	Annahme unionsweiter Leitlinien für das NPE-Management	11	Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite
5	Neue Leitlinien für Kreditvergabe, Monitoring und interne Governance der Banken	12	Benchmarking der nationalen Regelungen für Darlehensvollstreckung und Insolvenzverfahren
6	Entwicklung makroprudenzieller Ansätze, um einem künftigen Auflaufen notleidender Kredite entgegenzuwirken	13	Stärkere Fokussierung auf den Themenkomplex Insolvenz beim Europäischen Semester
7	Verbesserte Angabepflichten im Hinblick auf die Qualität von Vermögenswerten und auf notleidende Kredite für alle Banken	14	Verbesserung des Schutzes abgesicherter Gläubiger

	Abgeschlossen
	Kurz vor Abschluss
	In Bearbeitung

3.1. AUSREICHENDE DECKUNG KÜNFTIGER VERLUSTE AUS NOTLEIDENDEN KREDITEN

Die Kommission hat im März 2018 ein Legislativpaket zu notleidenden Krediten vorgelegt, das auch einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Eigenkapitalverordnung

(„CRR“)¹⁴ enthielt, mit der eine gesetzlich vorgeschriebene aufsichtsrechtliche Letztsicherung eingeführt werden soll, um zu verhindern, dass für notleidende Kredite keine ausreichenden Rückstellungen gebildet werden. Diese Verordnung wurde im April 2019 erlassen.¹⁵

Dieser Verordnung zufolge müssen Banken bei neu ausgereichten Krediten über eine ausreichende Verlustdeckung (gemeinsame Mindestdeckungshöhe) verfügen, um sich gegen das Risiko eines möglichen späteren Ausfalls abzusichern. Erreicht eine Bank die verlangte Mindestdeckungshöhe nicht, muss sie den Fehlbetrag von ihren Eigenmitteln abziehen.

Für die Zwecke der Letztsicherung hängt die geltende Mindestdeckungsanforderung von zwei wesentlichen Input-Variablen ab:

- ob der notleidende Kredit ganz oder teilweise durch eine anererkennungsfähige Kreditbesicherung (im Sinne der CRR) abgesichert ist und
- für welchen Zeitraum ein Kredit als notleidend eingestuft wurde.

Die Deckungsanforderungen für Banken erhöhen sich schrittweise auf 100 % und zwar bei unbesicherten notleidenden Krediten innerhalb von drei Jahren, bei immobilienbesicherten notleidenden Krediten innerhalb von 9 Jahren und bei notleidenden Krediten, die durch eine andere anererkennungsfähige Kreditbesicherung abgesichert sind, innerhalb von 7 Jahren. Diese Vorgehensweise spiegelt das erhöhte Risiko bei „älteren“ notleidenden Krediten wider, selbst wenn diese besichert sind: Je länger ein solcher Kredit in der Bankbilanz verbleibt, desto geringer die Aussicht der Bank, ihr Geld zurückzubekommen. Ziel dieser Maßnahme ist es, den Banken einen Anreiz für ein proaktives, rechtzeitiges Management ihrer notleidenden Kredite zu geben. Dies ist umso wichtiger, als ein erfolgreicher Schuldeneinzug und eine tragfähige Stundung normalerweise in den ersten Jahren nach der Einstufung eines Kredits als „notleidend“ stattfinden.

Um Rechtssicherheit und einen konsistenten Aufsichtsrahmen zu gewährleisten, enthält die Verordnung auch eine gemeinsame Definition von „notleidenden Risikopositionen“, die der bereits für aufsichtliche Meldezwecke verwendeten Definition entspricht.

Alles in allem wird die Letztsicherung die Anhäufung oder die Zunahme notleidender Kredite mit potenziellen Spillover-Effekten vor allem unter angespannten Marktbedingungen verhindern und so die Risiken, die sich aus einer großen Menge unzureichend besicherter notleidender Kredite für die Finanzstabilität ergeben, verringern. Gleichzeitig wird sie dazu beitragen, dass die Institute über ausreichende Mittel zur Deckung von Verlusten aus notleidenden Krediten verfügen, und dadurch in Stressphasen deren Rentabilität und Kapital schützen und deren Finanzierungskosten stabil halten. Dies wiederum würde zu stabilen, weniger prozyklischen Finanzierungsmöglichkeiten für private Haushalte und Unternehmen beitragen.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012.

¹⁵ Verordnung (EU) 2019/630 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 im Hinblick auf die Mindestdeckung notleidender Risikopositionen.

3.1. RICHTLINIE ÜBER KREDITDIENSTLEISTER, KREDITKÄUFER UND DIE VERWERTUNG VON SICHERHEITEN

Die vorgeschlagene Richtlinie¹⁶ würde den Banken einen effizienteren Umgang mit Krediten, die notleidend werden, ermöglichen, indem sie bessere Bedingungen dafür schüfe, 1. den betreffenden Kredit entweder auf einem Sekundärmarkt an Dritte zu verkaufen oder 2. die Kreditsicherheit zu verwerten.

Eines der Hauptziele des Vorschlags besteht darin, die Entwicklung von Sekundärmärkten zu fördern, auf denen Banken notleidende Kredite sowohl innerhalb eines Mitgliedstaats als auch grenzüberschreitend in anderen Mitgliedstaaten verkaufen könnten, während zugleich ein hoher Kreditnehmerschutz gewahrt bliebe. Um dieses Ziel zu erreichen, werden mit der Richtlinie harmonisierte und weniger restriktive Regelungen für Kreditkäufer und Kreditdienstleister eingeführt und unnötige Hindernisse für die grenzüberschreitende Tätigkeit beseitigt. Dadurch würde die Fortentwicklung eines gut funktionierenden Sekundärmarktes gefördert und damit erheblich zum Abbau der derzeitigen Bestände an notleidenden Krediten beigetragen.

Um das zweite zentrale Ziel zu erreichen, hat die Kommission einen ergänzenden Mechanismus für die beschleunigte außergerichtliche Verwertung von Sicherheiten vorgeschlagen. Der Mechanismus würde Banken und gewerblichen Kreditnehmern (nicht aber Verbrauchern) die Möglichkeit geben, sich im Voraus vertraglich darauf zu verständigen, dass der Kreditgeber die gestellte Sicherheit bei Ausfall des gewerblichen Kreditnehmers nach dem vereinbarten Verfahren rasch verwerten könnte. Durch diesen Mechanismus würden sich die Chancen erhöhen, dass der Gläubiger den Wert der Sicherheit zurückbekäme, was das Auflaufen künftiger notleidender Kredite vermeiden helfen soll.

Die beiden Wege, die die Richtlinie Banken¹⁷ für den Umgang mit notleidenden Krediten eröffnet, hätten positive Rückwirkungen aufeinander. Kürzere Fristen für die Verwertung von Sicherheiten und höhere Rückholwerte sorgen dafür, dass sowohl der Wert notleidender Kredite als auch der Angebotspreis bei möglichen NPL-Transaktionen steigt. Zudem ließen sich besicherte notleidende Kredite an den Sekundärmärkten leichter bepreisen als unbesicherte, da durch den Wert der Sicherheit bereits ein Mindestwert für den notleidenden Kredit vorgegeben wird. Aus diesem Grund könnten Kreditkäufer auch eine Präferenz für notleidende Kredite entwickeln, bei denen eine beschleunigte außergerichtliche Verwertung von Sicherheiten vorgesehen ist. Dies wiederum wäre für die Kreditinstitute ein zusätzlicher Anreiz, beim Abschluss neuer Kredite eine entsprechende Vereinbarung zu treffen. Darüber hinaus würde die mit der beschleunigten außergerichtlichen Verwertung von Sicherheiten erzielte Harmonisierung das Auftreten gesamteuropäisch aktiver NPL-Anleger begünstigen, was die Marktliquidität weiter verbessern würde.

Während sich der Rat auf den allgemeinen Ansatz für Sekundärmärkte bereits teilweise verständigt hat, sind die Verhandlungen über die Verwertung von Sicherheiten noch nicht abgeschlossen. Sobald sich das neue Parlament konstituiert hat, sollten die Beratungen über

¹⁶ COM/2018/0135 final - 2018/063 (COD).

¹⁷ Von den Banken abgesehen hätten auch die für Kreditkäufer und Kreditdienstleister geltenden Aspekte des Vorschlags positive Rückwirkungen aufeinander.

diese beiden Aspekte im Europäischen Parlament vorrangig vorangetrieben werden. Dass dieses im Aktionsplan des Rates vorgesehene Dossier rasch zum Abschluss gebracht wird, ist von elementarer Bedeutung dafür, dass es der EU gelingt, das Problem der notleidenden Kredite in ganz Europa in den Griff zu bekommen. Die Kommission ruft die beiden gesetzgebenden Organe daher auf, bei diesem wichtigen Vorschlag rasch zu einer Einigung zu gelangen.

3.2. BENCHMARKING DER NATIONALEN INSOLVENZREGELUNGEN

Effizientere und vorhersehbarere Rahmenregelungen für die Kreditbeitreibung und die Insolvenzverfahren würden den Umgang mit notleidenden Krediten erleichtern. Die Kommissionsdienststellen führen daher gegenwärtig ein Benchmarking der nationalen Regelungen für die Kreditbeitreibung durch, bei dem sowohl einzelne als auch kollektive Beitreibungs- bzw. Insolvenzverfahren unter die Lupe genommen werden. Auf diese Weise soll ein zuverlässiges Bild der zeitlichen Verzögerungen und Beitreibungsquoten der Banken bei Schuldnerausfällen entstehen. Welche Ergebnisse in diesem Zusammenhang erzielt werden, hängt in hohem Maße von den Kapazitäten der Justiz im jeweiligen Mitgliedstaat ab. Der Stand dieses Benchmarking wurde bei verschiedenen Zusammenkünften, zuletzt am 13. Februar und am 10. April 2019, mit den Mitgliedstaaten erörtert, wobei auch das Problem des mangelnden Zugangs zu aussagekräftigen Daten zur Sprache kam. Im Januar 2019 ersuchten die Kommissionsdienststellen die Europäische Bankenaufsichtsbehörde, Daten über die Beitreibungsquoten und -geschwindigkeiten in den verschiedenen Ländern bei den Banken einzuholen und auszuwerten und eine diesbezügliche Empfehlung an die Kommission abzugeben. Dies sollte durch qualitative Daten über die grundlegenden Merkmale der nationalen Beitreibungs- und Insolvenzregelungen untermauert werden. Diese qualitativen Daten wurden von der Kommission bei den Mitgliedstaaten angefragt.

3.3. TECHNISCHE BLAUPAUSE FÜR DIE NATIONALEN VERMÖGENSVERWALTUNGSGESELLSCHAFTEN

Im Rahmen ihres Maßnahmenpakets zu notleidenden Krediten hat die Kommission den Mitgliedstaaten auch eine Blaupause für Vermögensverwaltungsgesellschaften an die Hand gegeben, d. h. unverbindliche und praktische Leitlinien dazu, wie sie bei Bedarf gänzlich EU-rechtskonforme nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften einrichten können. Diese Blaupause baut, soweit anwendbar, auf bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten auf. Sie umfasst unter anderem Erläuterungen zu zentralen Grundsätzen, wie den relevanten Vermögenswerten, dem Umfang von Beteiligungen, der Vermögenswertschwelle, den Regeln für die Bewertung von Vermögenswerten, der angemessenen Kapitalstruktur sowie der Leitung und Tätigkeit der Vermögensverwaltungsgesellschaft. Natürlich kann es sein, dass die Blaupause in einigen Punkten an die jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten angepasst werden muss.

Die Kommission stellt fest, dass seit der Veröffentlichung der Blaupause noch kein Mitgliedstaat davon Gebrauch gemacht und die Einrichtung einer Vermögensverwaltungsgesellschaft auf nationaler Ebene angestoßen hat. Allerdings ist bei informellen Gesprächen mit einigen Mitgliedstaaten deutlich geworden, dass darüber durchaus intensiv nachgedacht wird. Wohlgedacht kann eine solche Vermögensverwaltungsgesellschaft nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich 1. auf einen geeigneten rechtlichen und administrativen Rahmen, der z. B. die Schuldenbeitreibung und

den Zugang zu Sicherheiten erleichtert, und 2. auf eine gesunde, wachstumsfreundliche makroökonomische Politik stützen kann. Auch sei abermals daran erinnert, dass die Blaupause die zulässige Gestaltung einer Vermögensverwaltungsgesellschaft mit Beihilfeelement (die als Ausnahmelösung betrachtet werden muss¹⁸) abbildet, welche in vollem Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen und insbesondere mit der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten, der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus und den Vorschriften über staatliche Beihilfen steht.

3.4. EUROPÄISCHE TRANSAKTIONSPLATTFORMEN FÜR NOTLEIDENDE KREDITE

Im Aktionsplan des Rates wurden die Europäische Zentralbank (EZB), die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die Kommission auch ersucht, die Einführung von Transaktionsplattformen für notleidende Kredite in Betracht zu ziehen, um die Entwicklung dieses Sekundärmarktes zu stimulieren. Ende November 2018 wurde eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die mögliche Einrichtung solcher Plattformen veröffentlicht, die in Zusammenarbeit mit den Dienststellen der EZB und der EBA erstellt wurde. In dieser Arbeitsunterlage wird dargelegt, wie solche Plattformen in der Praxis funktionieren könnten.

Eine unionsweite Transaktionsplattform für notleidende Kredite wäre ein elektronischer Marktplatz, auf dem die Inhaber notleidender Kredite – Banken und sonstige Kreditgeber – mit interessierten Anlegern Informationen über notleidende Kredite austauschen und Handel damit treiben könnten.¹⁹ Solche Plattformen könnten mehrere aktuelle Ursachen für Marktversagen auf dem Sekundärmarkt für notleidende Kredite beheben, etwa die Informationsasymmetrie zwischen Verkäufern und Käufern und die hohen Transaktionskosten. Dadurch könnten sie den Anlegern den Zugang zu den Märkten für notleidende Kredite erleichtern und den Banken die Möglichkeit geben, mehr notleidende Kredite zu veräußern und so ihre Bilanzen schneller und zu höheren Verkaufspreisen zu bereinigen als derzeit möglich. Solche Plattformen könnten beim Abbau der aktuellen Bestände an notleidenden Krediten helfen und einen Weg eröffnen, künftig anfallende notleidende Kredite effizient abzustößen. In diesem Sinne könnten sie eine wichtige, aber kostengünstige Investition in Infrastruktur darstellen, die verhindert, dass in den Bilanzen der Kreditinstitute künftig wieder große Bestände an notleidenden Krediten auflaufen.

Nach der Veröffentlichung der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veranstaltete die Kommission am 15. Januar als Auftakt zu den Arbeiten an der Einrichtung unionsweiter Transaktionsplattformen für notleidende Kredite einen Runden Tisch mit Interessenträgern aus der Branche, der EBA und der EZB, der Gelegenheit für einen Informations- und

¹⁸ Vermögensverwaltungsgesellschaften können von der Privatwirtschaft getragen oder (teilweise) durch die öffentliche Hand unterstützt werden, ohne dass staatliche Beihilfen notwendig sind, sofern davon ausgegangen werden kann, dass der Staat wie jedes andere Wirtschaftssubjekt handelt. Der Einsatz staatlicher Beihilfen sollte daher nicht als Standardlösung angesehen werden. Daher werden in der Blaupause auch bestimmte alternative Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva beschrieben, die keine staatlichen Beihilfen darstellen, wie etwa marktkonforme staatliche Garantien, die die Verbriefung von notleidenden Krediten ermöglichen.

¹⁹ Sofern diese Plattformen personenbezogene Daten verarbeiten, müsste dies unter uneingeschränkter Achtung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) geschehen. So wäre insbesondere durch detaillierte Vorschriften für die Gestaltung und Funktionsweise der Plattformen sicherzustellen, dass die Datenschutz-Grundverordnung vollumfänglich eingehalten wird.

Meinungsaustausch mit und zwischen den Interessenträgern bot. Um bei diesen Plattformen voranzukommen, sollten sich die privaten Interessenträger über die konkreten Formen der Entwicklung und Herausgabe von Industriestandards für europäische NPL-Plattformen einigen. Damit dieses Ziel erreicht wird, wird sich die Kommission gemeinsam mit der EZB und der EBA weiterhin maßgeblich dafür einsetzen, konkrete Fortschritte bei der Entwicklung unionsweiter NPL-Plattformen zu ermöglichen. Als nächstes wird die Kommission einen zweiten Runden Tisch mit den Interessenträgern veranstalten.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie der vorliegende Fortschrittsbericht deutlich macht, ist es gelungen, die starke Dynamik bei der Risikominderung im EU-Bankensektor, die in den letzten Jahren immer mehr zugenommen hat, aufrechtzuerhalten. In der gesamten Union werden Risiken, unterstützt durch das Wirtschaftswachstum und die einschlägigen Maßnahmen der Politik, weiterhin erheblich und inzwischen auch gleichmäßiger abgebaut. Der vorliegende Fortschrittsbericht stellt somit einen wichtigen Beitrag zur Juni-Tagung des Europäischen Rates dar.

Wie in diesem Fortschrittsbericht ausführlich erläutert, sind die notleidenden Kredite in der Union tendenziell weiter rückläufig. Die Robustheit dieses Abwärtstrends sollte die Union und ihre Mitgliedstaaten dazu ermutigen, ihre gemeinsamen Anstrengungen fortzusetzen, um die verbleibenden Bestände an notleidenden Krediten überzeugend anzugehen und ein künftiges Wiederauflaufen zu verhindern. Besonders in einigen Mitgliedstaaten stellt der Anteil der notleidenden Kredite nach wie vor eine Herausforderung dar und muss weiterhin im Auge behalten werden.

Alle Punkte des im Juli 2017 vom Rat beschlossenen Aktionsplans wurden verwirklicht oder eingeleitet. Die Kommission ruft alle Interessenträger sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene auf, die noch laufenden Maßnahmen unverzüglich zum Abschluss zu bringen.

Insbesondere ruft die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, rasch eine Einigung über alle Bestandteile des im März 2018 vorgeschlagenen umfassenden Gesetzgebungspakets zum Abbau notleidender Kredite zu erzielen. Zusammen mit den merklichen Fortschritten, die in Zusammenarbeit mit der EBA, der EZB und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken beim Abbau notleidender Kredite erzielt worden sind, ist dieses Paket unerlässlich, um die laufenden gemeinsamen Arbeiten zur Verringerung der verbleibenden Risiken im europäischen Bankensektor zu unterstützen, und würde insbesondere auch die Vervollendung der Bankenunion erleichtern.