



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. Dezember 2020
(OR. en)

14136/20

EF 332
ECOFIN 1162
COVID-19 62

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 822 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK Abbau notleidender Kredite nach der COVID-19-Pandemie

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 822 final.

Anl.: COM(2020) 822 final



Brüssel, den 16.12.2020
COM(2020) 822 final

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

Abbau notleidender Kredite nach der COVID-19-Pandemie

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

Abbau notleidender Kredite nach der COVID-19-Pandemie

EINFÜHRUNG

Die COVID-19-Pandemie hatte in der EU und weltweit einen drastischen Konjunkturrückgang zur Folge. Um Haushalte und Unternehmen vor den Auswirkungen zu schützen, haben die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden der EU Maßnahmen zur Unterstützung von Banken ergriffen, damit diese sofort in der Lage waren, weiterhin Kredite zu vergeben und pandemiebedingte Verluste aufzufangen. So sollte insbesondere mit dem COVID-19-Bankenpaket der Kommission, das eine Erläuternde Mitteilung zur Anwendung der Bilanzierungs- und Aufsichtsrahmenvorschriften der Union („Unterstützung von Unternehmen und Haushalten in der COVID-19-Krise“)¹ sowie gezielte „Sofort“-Änderungen² an den EU-Aufsichtsvorschriften für Banken (Eigenkapitalverordnung, CRR)³ umfasste, sichergestellt werden, dass die Banken auch auf dem Höhepunkt der Krise private Haushalte und Unternehmen weiter mit Krediten versorgen konnten. Die Banken tragen somit heute wesentlich zur Abfederung der Folgen der Krise bei, was weitgehend ihrer starken Eigenkapitalposition zu verdanken ist, die sie vor dem Hintergrund der signifikanten, nach der Finanzkrise von 2008 angestoßenen Reformen aufbauen mussten. **Auch die Mitgliedstaaten haben entschlossene Maßnahmen ergriffen und Förderregelungen eingeführt, um Liquiditätsengpässen bei Haushalten und Unternehmen entgegenzuwirken.** Wesentliche Bestandteile derartiger Regelungen sind üblicherweise öffentliche Garantiesysteme und/oder Zahlungsstundungen („Moratorien“). Solche Maßnahmen dienen dazu, Kreditnehmern mit vorübergehenden Liquiditätsproblemen unter die Arme zu greifen und verhindern einen sprunghaften Anstieg notleidender Kredite (NPL). In diesem Zusammenhang hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) kürzlich beschlossen, ihre Leitlinien zu legislativen und nichtlegislativen Moratorien zu reaktivieren.⁴ Die Kommission hat zudem einen Befristeten Rahmen angenommen, damit die Mitgliedstaaten den in den Beihilfavorschriften vorgesehenen Spielraum in vollem Umfang ausschöpfen können, um die Wirtschaft nach dem COVID-19-Ausbruch zu unterstützen.

¹ COM(2020) 169 final.

² Die Änderungen traten am 26. Juni 2020 in Kraft, d. h. rechtzeitig für die Rechnungslegung der Banken im zweiten Quartal. Siehe Verordnung (EU) 2020/873 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 aufgrund bestimmter Anpassungen infolge der COVID-19-Pandemie (ABl. L 204 vom 26.6.2020, S. 4).

³ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

⁴ Siehe <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

Wenngleich der EU-Bankensektor nach den ersten wirtschaftlichen und finanziellen Schockwellen der COVID-19-Pandemie finanziell weiterhin sehr solide ist, sind Abwärtsrisiken erkennbar. Im 2. Quartal 2020 belief sich die durchschnittliche Kernkapitalquote für alle Banken in der EU auf 16,4 %, und die durchschnittliche NPL-Quote lag bei 2,8 %. Die bedeutenden Finanzinstitute konnten sich mit einer Liquiditätsdeckungsquote von 165,5 % auf ein komfortables Polster stützen. Auch wenn auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen angelaufen sind, hat die Pandemie die Wirtschaft hart getroffen, sodass alle Mitgliedstaaten sich nun in einer Rezession befinden.⁵ Die Risiken der Banken ergeben sich aus ihren Krediten an Unternehmen und Einzelpersonen, deren Anfälligkeit sich durch die Krise erhöht hat, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), deren Einnahme- und Finanzierungsquellen weniger stark diversifiziert sind, sowie bestimmte Wirtschaftszweige (z. B. Verkehr, Tourismus und Gastgewerbe). Daher ist es entscheidend, die Lage und die möglichen Risiken für die Finanzstabilität genau zu beobachten und sicherzustellen, dass die Banken auch bei der wirtschaftlichen Erholung nach dem Konjunkturrückgang weiterhin eine konstruktive Rolle spielen können. Um zu verhindern, dass in den Bankbilanzen mittelfristig notleidende Kredite auflaufen, könnten weitere strukturelle Maßnahmen erforderlich sein. Die Kommission empfiehlt, dass Finanzinstitute, Aufsichtsbehörden und politische Entscheidungsträger auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten gemeinsam entschlossene Maßnahmen ergreifen, damit das Finanzsystem besser auf einschlägige Entwicklungen vorbereitet ist und so die Finanzstabilität und die wirtschaftliche Erholung gefördert werden.

Eine wichtige Lehre aus der letzten Wirtschaftskrise ist, dass einer erneuten Häufung notleidender Kredite in den Bankbilanzen so früh wie möglich Einhalt geboten werden muss. Um zu erörtern, welche Elemente eine wirksame Strategie zum Abbau notleidender Kredite nach der COVID-19-Pandemie enthalten könnte, initiierte die Kommission im September 2020 Rundtischgespräche mit öffentlichen und privaten Interessenträgern. Die Kommission gelangte dabei zu der Auffassung, dass eine wirksame Strategie sich auf eine Kombination ergänzender politischer Maßnahmen konzentrieren sollte, um Folgendes zu erreichen: i) Weiterentwicklung der Sekundärmärkte für notleidende Vermögenswerte⁶, damit notleidende Kredite aus den Bilanzen der Banken entfernt werden können und gleichzeitig ein angemessener Schuldnerschutz gewährleistet ist; und ii) Reformierung der Insolvenz- und Schuldenbeitragsrahmen, damit den Interessen von Gläubigern und Schuldnern angemessen und ausgewogen Rechnung getragen wird.

Auch der Aktionsplan des Rates zu notleidenden Krediten vom Juli 2017 hatte sich bereits umfassend auf die beiden Elemente Sekundärmärkte und Insolvenzrahmen gestützt.⁷ Wenngleich bei der Umsetzung dieses Aktionsplans signifikante Fortschritte erzielt worden sind, steht die Verabschiedung wesentlicher Maßnahmen durch das Europäische Parlament und den Rat noch aus, insbesondere die Verabschiedung des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und

⁵ Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.
Siehe: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2021.

⁶ Zu diesem Zweck sollten gegebenenfalls Maßnahmen auf nationaler Ebene und auf Unionsebene ergriffen werden.

⁷ Aktionsplan des ECOFIN-Rates für den Abbau notleidender Kredite in Europa vom Juli 2017.

die Verwertung von Sicherheiten⁸. Auch durch die Aufbau- und Resilienzfähigkeit können Reformen zum Abbau notleidender Kredite, die insbesondere auf eine Verbesserung des insolvenzrechtlichen, gerichtlichen und administrativen Rahmens abzielen und damit einer effizienten Abwicklung notleidender Kredite zuträglich sind, erheblich gefördert werden. Schließlich sollten den Banken möglichst viele Anreize geboten werden, damit sie einen proaktiven Ansatz verfolgen und frühzeitig und konstruktiv mit ihren Schuldern nach Lösungen suchen. Die Kommission würde die Mitgliedstaaten durch das Instrument für technische Unterstützung⁹ weiter bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Rahmen und beim Ausbau der Kapazitäten ihrer Aufsichtsbehörden unterstützen, sodass diese sich der wachsenden Zahl notleidender Kredite entgegenstemmen können.

Um eine mögliche, durch die COVID-19-Pandemie bedingte mittelfristige Häufung notleidender Kredite angehen zu können, bedarf es weiterer gezielter Maßnahmen, die auf dem Aktionsplan des Rates von 2017 aufbauen. Die Kommission schlägt in der vorliegenden Mitteilung daher eine Reihe neuer Maßnahmen vor, die dazu beitragen sollen, die anrollende Welle neuer NPL zu bewältigen.

Da vor dem Hintergrund von COVID-19 nach wie vor erhebliche Unsicherheit darüber besteht, wie sich die wirtschaftlichen Aussichten entwickeln werden, ist eine Bestandsaufnahme des breiteren politischen Instrumentariums vonnöten, mit dem auf mögliche Schwierigkeiten bei einzelnen Banken reagiert werden kann. Zu diesem Zweck wird in der vorliegenden Mitteilung aufbauend auf der Blaupause der Kommission für die Einrichtung nationaler Vermögensverwaltungsgesellschaften¹⁰ ein Rahmen für die Mitgliedstaaten dargelegt, mit dem die wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 gegebenenfalls angegangen werden können. Darin wird auch festgelegt, wie vorbeugende Maßnahmen im Einklang mit den Rahmenvorschriften der Union für Bankenabwicklung und staatliche Beihilfen genutzt werden könnten, um die Auswirkungen von COVID-19 auf die Wirtschaft einzudämmen und auf diese Weise die fiskalpolitischen Unterstützungsmaßnahmen zu ergänzen, die die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Umfang ergriffen haben, um betroffenen Unternehmen zu helfen.

Bei der Herausforderung, notleidende Kredite abzubauen, muss sichergestellt werden, dass die Verbraucher – vor allem anfällige Kreditnehmer – angemessen geschützt sind. So hat die Kommission insbesondere mit Blick auf den Markt für Kreditdienstleister und Kreditkäufer bereits vorgeschlagen, dass bei der Übertragung eines Darlehens auf einen anderen Anleger der Schutz bestehen bleiben soll, den die betroffenen Kreditnehmer mit der ursprünglichen Kreditbank vereinbart hatten.¹¹ Die Kommission begrüßte außerdem die

⁸ COM(2018) 135 final - 2018/063 (COD).

⁹ COM(2020) 409 final.

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Die Blaupause war Teil des Maßnahmenpakets der Kommission, mit dem die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Elemente des Aktionsplans des Rates von 2017 umgesetzt wurden. Sie wurde gemeinsam von der Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB), der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss (SRB) ausgearbeitet. In dem Dokument werden die wichtigsten Erfolgsfaktoren genannt und es wird erläutert, wie solche staatlich geförderten Vermögensverwaltungsgesellschaften – im Einklang mit dem EU-Rechtsrahmen, insbesondere der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus, die vollumfänglich in Kraft sind und darauf abzielen, die Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen zu begrenzen, sowie den Vorschriften über staatliche Beihilfen – ausgestaltet werden können.

¹¹ Siehe COM(2018) 135 final.

vom Finanzsektor sowie von Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden vereinbarten „bewährten Verfahren“, die Aussagen dazu enthalten, wie die diversen Marktteilnehmer den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen durch die Krise helfen können.¹² Im Nachgang zu dieser Vereinbarung plant die Kommission einen weiteren Runden Tisch, um im Hinblick auf die in den Mitgliedstaaten angebotenen Hilfsmaßnahmen der ersten Pandemiewelle Bilanz zu ziehen und zu erörtern, inwieweit die bewährten Verfahren tatsächlich angewandt wurden und den Verbrauchern und Firmen bei der Inanspruchnahme der nationalen Hilfsmaßnahmen geholfen haben. Was weitere Maßnahmen angeht, die möglicherweise in Zukunft auf den Weg gebracht werden müssen, wird die Kommission an fairen, robusten und konsequent durchzusetzenden Verbraucherschutzregeln festhalten.

Um sicherzustellen, dass die in der vorliegenden Mitteilung dargelegte Strategie wirksam umgesetzt wird, setzt die Kommission eine beratende Gruppe zu notleidenden Krediten ein, die aus einschlägigen Interessenträgern der Branche und Verbraucherorganisationen bestehen wird. Diese Gruppe wird die Kommission bei der Umsetzung vieler der vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützen. Sie soll die Kommission im Zusammenhang mit künftigen Vorschlägen beraten.

1. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN

Nachdem sich die NPL-Quoten in der EU in den letzten Jahren allmählich nach unten bewegt haben, zeichnet sich nun infolge der COVID-19-Pandemie eine leicht gegenläufige Entwicklung ab. Aus den aktuellen Zahlen geht hervor, dass für **alle Banken in der EU** bereits eine leichte Aufwärtsbewegung der Brutto-NPL-Quote feststellbar ist (4. Quartal 2019: 2,6 %, 1. Quartal 2020: 2,9 %; siehe Abbildung 1). Damit ist der seit dem 4. Quartal 2014 verzeichnete allgemeine Abwärtstrend beendet. Im 2. Quartal 2020 betrug die durchschnittliche NPL-Quote für alle Banken in der EU 2,8 %. Richtet man das Hauptaugenmerk auf **bedeutende Institute**¹³, so stellt sich die Lage etwas anders dar, da deren NPL-Quote in der EU im 2. Quartal 2020 bei 2,94 % und damit unter den im 1. Quartal 2020 und 4. Quartal 2019 verzeichneten Werten lag (3,05 % bzw. 3,22 %). Die **Rückstellungsquote**¹⁴ hat sich im 2. Quartal 2020 deutlich verbessert und ist im Quartalsvergleich um 1,6 Prozentpunkt und gegenüber dem Vorjahr um 4,5 Prozentpunkte auf 63,4 % gestiegen. Der **absolute Betrag der NPL** (Bruttowert) für alle Banken in der EU beläuft sich auf 588 Mrd. EUR (2. Quartal 2020) gegenüber 585 Mrd. EUR im 1. Quartal 2020 und 646 Mrd. EUR im 4. Quartal 2019.¹⁵ Aus Tabelle 1 geht hervor, dass sich die **Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor sehr unterschiedlich darstellt.**

¹² „Best practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the COVID-19 crisis“, 14. Juli 2020.

Siehe:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

¹³ Direkt von der EZB beaufsichtigte Kreditinstitute.

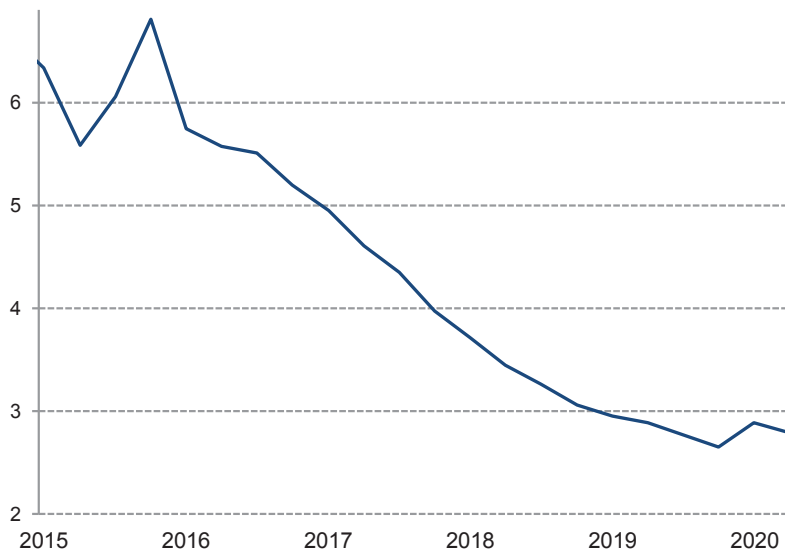
¹⁴ Diese Quote zeigt an, in welchem Umfang eine Bank Mittel zur Deckung von Kreditverlusten vorhält. Quelle: EZB. Da keine Daten zu Kreditrückstellungen vorliegen, wurde die Rückstellungsquote für die EU unter Berücksichtigung von Wertminderungen und notleidenden Krediten bei allen Schuldtiteln (Kredite und Schuldverschreibungen) berechnet.

¹⁵ Quelle: EZB.

Die meisten Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahren ermutigende Fortschritte erzielt, was dem Wirtschaftswachstum sowie dem entschlossenen Handeln der Banken, Aufsichtsbehörden und politischen Entscheidungsträger geschuldet ist. Dies hat es erleichtert, das Volumen und die Quote notleidender Kredite zu verringern. Darüber hinaus hat die Kommission weiterhin konstruktiv mit den Mitgliedstaaten darauf hingearbeitet, im Rahmen der EU-Beihilfavorschriften und der Regelungen zur Krisenbewältigung vor dem Hintergrund der Bankenunion auf einzelne Banken zugeschnittene Lösungen zu ermöglichen.

Abbildung 1: NPL-Quote in der EU

Gesamtanteil der notleidenden Bruttokredite und -darlehen in der EU,
in % der gesamten Bruttokredite und -darlehen, Quartalsendwerte



Quelle: Europäische Zentralbank

Allerdings muss auch anerkannt werden, dass das recht robuste wirtschaftliche Umfeld der vergangenen Jahre mehreren Mitgliedstaaten beim Abbau notleidender Kredite geholfen hat. In den letzten Monaten hat sich die rückläufige Entwicklung des Volumens notleidender Kredite jedoch infolge der Pandemie und der damit einhergehenden Lockdown-Maßnahmen verlangsamt oder ist gänzlich zum Stillstand gekommen. Aus den verfügbaren Analysen geht hervor, dass die Rückzahlungsfähigkeit in bestimmten Sektoren Anlass zur Sorge gibt, insbesondere was KMU und einige Wirtschaftszweige, die besonders stark von der Pandemie betroffen sind, anbelangt.¹⁶ Weitverbreitete Kreditausfälle konnten jedoch bislang durch die auf nationaler Ebene zur Krisenbewältigung ergriffenen Maßnahmen vermieden werden. Dies hat dazu beigetragen, den Anstieg der NPL-Quote im Zaum zu halten. Es besteht jedoch Unsicherheit darüber, wie sich die Situation für Kreditnehmer und ihre Banken darstellen wird, wenn die Maßnahmen zur Krisenbewältigung zurückgefahren werden. Hinzu kommt, dass die Banken durch die umfangreiche Aktivierung von Unterstützungsprogrammen für Unternehmen vor COVID-19-bedingten Verlusten geschützt wurden; in den Ländern jedoch, die solche Programme nicht (oder lediglich in geringerem Umfang) umgesetzt haben, sind die Banken zur ersten Verteidigungslinie geworden.

¹⁶ „The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts“, Thematische Anmerkung der EBA EBA/REP/2020/17, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Tabelle 1: NPL und Rückstellungen je Mitgliedstaat¹⁷

	Bruttowert der NPL und Rückstellungen (in % des Gesamtbruttowerts der Kredite und Rückstellungen)		NPL an den Privatsektor* (in % der Kredite an den Privatsektor)		Gesamtwert der Rückstellungen für Verluste (Kredite)** (in % des Gesamtwerts der zweifelhaften und notleidenden Kredite)	
	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2
	Österreich	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5
Belgien	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulgarien	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Kroatien	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Zypern	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Tschechische Republik	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Dänemark	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estland	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finnland	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
Frankreich	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Deutschland	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Griechenland	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Ungarn	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Irland	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Italien	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Lettland	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Litauen	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Luxemburg	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Niederlande	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polen	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugal	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Rumänien	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Slowakei	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Slowenien	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Spanien	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Schweden	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
Europäische Union	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Quelle: EZB. Berechnungen der Europäischen Kommission.

¹⁷ Anmerkungen: Die Zahlen beziehen sich auf inländische Kreditinstitute und unter ausländischer Kontrolle stehende Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen.

* Für die EU, Finnland, Malta (d. h. für das 2. Quartal 2019 und das 2. Quartal 2020) und für Schweden (d. h. für das 2. Quartal 2019) 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 Schweden (d. h. für das 2. Quartal 2019) sowie für Bulgarien, Deutschland, Ungarn und die EU liegen keine Daten für die Kreditrückstellungen vor. In diesen Fällen basieren die Angaben auf Wertminderungen bei allen Schudtiteln (d. h. Darlehen und Schuldverschreibungen). Für Ungarn liegen (für das 2. Quartal 2020) keine Daten vor.

Da sich das wirtschaftliche Umfeld nun drastisch verschlechtert hat, wird es für die Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung sein, erforderlichenfalls weitere entschlossene politische Maßnahmen zu ergreifen und Schwachstellen in den nationalen Insolvenzrahmen zu beseitigen, damit die Banken in der Lage sind, die anrollende Welle neuer notleidender Kredite zu bewältigen. Dies wäre der effizienteste Weg, um die Situation zu entschärfen, und zudem würde dadurch eine erneute Häufung notleidender Kredite in den Bankbilanzen verhindert. Eine wichtige Grundlage hierfür bleibt die ordnungsgemäße Anerkennung und Verwaltung notleidender Kredite durch die Banken.¹⁸ Je früher die Banken potenzielle notleidende Kredite ermitteln und entsprechende Rückstellungen bilden, desto schneller und reibungsloser verläuft das Verfahren für deren Abwicklung und Veräußerung, sodass künftige Spätfolgen vermieden werden. Die Banken sollten ferner ermutigt werden, notleidende Schuldner frühzeitig zu ermitteln und proaktiv auf diese zuzugehen, um bei Bedarf rechtzeitig eine angemessene Umschuldung vorzunehmen. Von den Banken sollte erwartet werden, dass sie Kapazitäten aufbauen, damit sie in der Lage sind, rasch Änderungen bei der Schuldendienstfähigkeit zu bewerten und zwischen Liquiditäts- und Solvabilitätsbedarf zu unterscheiden, insbesondere wenn es um Unternehmen geht.

2. ENTWICKLUNG VON SEKUNDÄRMÄRKTEN FÜR NOTLEIDENDE VERMÖGENSWERTE

Ein tiefer und liquider Sekundärmarkt für notleidende Vermögenswerte würde den Banken die Möglichkeit bieten, ihre notleidenden Kredite durch Veräußerung an Drittinvestoren abzubauen. Dies würde den Banken helfen, sich auf ihre Hauptaufgaben zu konzentrieren, da auf diese Weise innerhalb der Bankbilanzen Spielraum für neue Kreditvergabe geschaffen wird und die Banken dadurch zur Finanzierung der wirtschaftlichen Erholung beitragen können. Markteintritt und Beteiligung insbesondere kleinerer Verkäufer und Käufer, die für die Abwicklung notleidender Kredite auf lokaler Ebene von entscheidender Bedeutung sein könnten, sollten erleichtert und gefördert werden.

Ein wichtiger Schritt ist die rasche Einigung über den im März 2018 vorgelegten Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten.¹⁹ Der Vorschlag zielt auf eine Marktöffnung ab und soll sicherstellen, dass beim Verkauf von Darlehen im gesamten Binnenmarkt keine Abstriche beim Schuldnerschutz gemacht werden und der Schutz, den die ursprüngliche kreditgebende Bank gewährt hat, somit erhalten bleibt. Mit dem Vorschlag würde für die Einhaltung der Verbraucherschutzbestimmungen gesorgt, und zwar unabhängig davon, wie notleidende Kredite abgewickelt werden. Der Rat hat ein Verhandlungsmandat zu diesem Vorschlag erreicht, doch das Europäische Parlament ist noch nicht zur Aufnahme interinstitutioneller Verhandlungen bereit.

Um zu verhindern, dass in den Bankbilanzen längerfristig erneut notleidende Kredite auflaufen, hat die Kommission zudem gezielte Verbesserungen des

¹⁸ Siehe Leitlinien der EBA zur Verwaltung notleidender und gestundeter Risikopositionen, EBA/GL/2018/06.

¹⁹ COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

Verbriefungsrahmens für notleidende Risikopositionen (NPE)²⁰ von Banken vorgeschlagen.²¹ Die Kommission begrüßt die von den gesetzgebenden Organen im Dezember 2020 hierzu erzielte Einigung. Die damit verbundenen Verbesserungen werden entscheidend dazu beitragen, die Folgen der COVID-19-Krise zu bewältigen. Wenn es gelingt, bestehende rechtliche Hindernisse zu beseitigen und den Verbriefungsrahmen so anzupassen, dass den besonderen Merkmalen von NPE-Verbriefungen Rechnung getragen wird, wobei ein hohes Niveau an Aufsichtsstandards zu wahren ist, so werden die Banken dieses Instrument umfassender nutzen können, um ihre Bilanzen von NPE zu befreien.

2.1. Verbesserung der Qualität und Vergleichbarkeit der Daten

Eine wesentliche Maßnahme, mit der die Sekundärmärkte für notleidende Kredite unterstützt werden könnten, wäre die weitere Verbesserung der Qualität und Vergleichbarkeit der Daten zu notleidenden Krediten. Die von der EBA im Jahr 2017 ausgearbeiteten Datenübermittlungsbögen bilden eine gute Grundlage für die Entwicklung eines gemeinsamen Datensatzes für NPL-Transaktionen in der EU, der die finanzielle Due-Diligence-Prüfung und die Bewertung von NPL-Transaktionen erleichtern würde. Die Datenübermittlungsbögen sollen Informationsasymmetrien an den Märkten für notleidende Kredite in der EU verringern und könnten als Grundstock für einen gemeinsamen Datenstandard für Transaktionen dienen, der auch für länderübergreifende Vergleiche notleidender Kredite herangezogen werden könnte.

Da die Datenübermittlungsbögen jedoch komplex sind und ihre Nutzung freiwillig ist, werden sie von den Marktteilnehmern nicht flächendeckend verwendet, sodass sondiert werden sollte, wie die Nutzung ausgeweitet werden kann. **Die Kommission will die EBA daher Anfang 2021 damit beauftragen, ausgehend von einer für 2021 geplanten Konsultation der Marktteilnehmer – sowohl der Käufer- als auch der Verkäuferseite – eine Überprüfung der Datenübermittlungsbögen vorzunehmen.** Bei der Überprüfung sollte versucht werden, unter Heranziehung der bisherigen praktischen Erfahrungen mit NPL-Transaktionen genauer zwischen kritischen und nicht kritischen Daten zu unterscheiden und den Bedürfnissen der Käufer Rechnung zu tragen, wobei zu berücksichtigen ist, welche Daten bereits vorhanden sind und welche Kosten auf der Verkäuferseite durch die Datenverarbeitung entstünden. Auf diese Aspekte war in den Erörterungen mit Interessenträgern im Rahmen der Rundtischgespräche der Kommission zu notleidenden Krediten im September 2020 klar hingewiesen worden. Die zeitliche Gesamtplanung der Initiative würde von der Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer abhängen, die es ermöglichen würde, einen überarbeiteten, verhältnismäßigeren und vereinfachten EBA-Datenübermittlungsbogen in technische Durchführungsstandards zu überführen.

Damit der Datenübermittlungsbogen zunehmend von den Marktteilnehmern genutzt wird und auf diese Weise die Vergleichbarkeit und Qualität der Daten verbessert werden, könnte die Verwendung des Datenübermittlungsbogens – zunächst nur für

²⁰ Notleidende Kredite fallen unter die weiter gefassten notleidenden Risikopositionen. So können notleidende Risikopositionen neben Darlehen auch andere Schuldtitel wie Schuldverschreibungen, Kredite und Sichteinlagen umfassen.

²¹ COM(2020) 282 final und COM(2020) 283 final.

neue notleidende Kredite, d. h. für Kredite, die nach einem bestimmten Stichtag notleidend werden – **vorgeschrieben werden**. Wenngleich der Datenstandard verbindlich wäre, könnte bei den Datenfeldern, die auszufüllen sind, gewisse Flexibilität eingeräumt werden. Die EBA müsste nach Konsultation der Interessenträger in diesem Zusammenhang Orientierungshilfe bieten, welche Daten als kritisch anzusehen sind. Zudem sollten Banken nicht sanktioniert werden, falls unwesentliche Daten fehlen. Der Nutzen für den Sekundärmarkt für notleidende Kredite wäre am größten, wenn die Verwendung des Datenübermittlungsbogens verpflichtend wäre, die Datenanbieter aber bei Bedarf Datenfelder für spezifische unwesentliche Daten leer lassen könnten.

2.2. Dateninfrastruktur

Die Kommission hält die Einrichtung einer zentralen Datenplattform auf EU-Ebene für angezeigt, um mehr Markttransparenz auf granularer Ebene zu erreichen. Eine solche Datenplattform könnte als Datenregister für den NPL-Markt fungieren. Über die Plattform würde eine umfassende elektronische Datenbank (die regelmäßig aktualisiert wird) betrieben, die Daten würden bewertet und die Marktteilnehmer, insbesondere Kreditverkäufer, Kreditkäufer, Kreditdienstleister, NPL-Verkäufer und private NPL-Plattformen, hätten Zugang dazu. Dadurch entstünde eine Plattform für die europaweite Zusammenarbeit und Koordinierung.²² Die zentrale Datenplattform könnte dazu beitragen, einen gemeinsamen Datenstandard festzulegen (sodass die Verwendung des EBA-Datenübermittlungsbogens als Standard bei NPL-Transaktionen ausgeweitet würde), sie könnte Datenqualitätskontrollen und automatisierte Validierung bieten und Verkäufer bei der Datenaufbereitung für die Meldung unterstützen.

Die Kommission beabsichtigt, die verschiedenen Möglichkeiten für eine Datenplattform auf europäischer Ebene zu prüfen und das weitere Vorgehen festzulegen; sie wird sich hierbei auf eine für das erste Halbjahr 2021 geplante öffentliche Konsultation stützen. Eine mögliche Option in diesem Zusammenhang wäre beispielsweise eine entsprechende Ausweitung des European DataWarehouse (ED).²³

Die Datenplattform auf europäischer Ebene würde anonymisierte Daten zu getätigten NPL-Transaktionen erfassen und speichern und den Marktteilnehmern diese Nachhandelsdaten und Verkaufspreise zur Verfügung stellen.²⁴ Die Marktteilnehmer bekämen dadurch nicht nur die Möglichkeit, Geschäfte systematisch zu vergleichen, sondern auch Einblicke in die tatsächliche Preisbildung bei Vermögenswerten und die Marktliquidität. Die Datenplattform könnte auch Informationen über Anleger, deren Präferenzen und Profile sowie allgemeine Informationen über rechtliche Verfahren liefern.

²² Es wäre sichergestellt, dass eine solche Zusammenarbeit/Koordinierung mit den EU-Kartellvorschriften im Einklang steht, insbesondere im Hinblick auf den Austausch vertraulicher Informationen.

²³ Das European DataWarehouse (ED) ist Teil der von der EZB ins Leben gerufenen Initiative für die Meldung von Daten auf Einzelkreditebene für Asset-Backed Securities. Das ED bietet ein zentralisiertes Verbriefungsregister für die Erfassung, Validierung und Verbreitung detaillierter, standardisierter und nach Anlageklasse spezifizierter Daten auf Einzelkreditebene für Asset-Backed Securities sowie für private Gesamtkreditportfolios in Europa. Es speichert Daten auf Einzelkreditebene sowie die zugehörigen Unterlagen für Anleger und andere Marktteilnehmer. Das ED hat ein eng gefasstes Mandat und darf nicht mit seinen Interessenträgern, bei denen es sich in erster Linie um europäische Banken handelt, in Wettbewerb treten.

²⁴ Zu einem späteren Zeitpunkt könnte geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen Banken (und andere Dateneigner) bereit wären, auch Vorhandelsdaten zu notleidenden Krediten auszutauschen.

Über die Informationen zu Transaktionen hinaus könnten von Käufern notleidender Kredite bereitgestellte Nachhandelsinformationen, die Cashflows im Zusammenhang mit der Abwicklung der von ihnen erworbenen Vermögenswerte betreffen, wichtige Einblicke in den NPL-Markt bieten.²⁵ Daten zur Wertentwicklung im Rahmen von Abwicklungen sind wesentliche Informationen, die den Anlegern jedoch derzeit nicht öffentlich auf dem Markt zur Verfügung stehen. Insbesondere Informationen über Cashflows im Zusammenhang mit der Verwertung und mit den damit verbundenen Ausgaben wären bei Entscheidungsprozessen von Anlegern nützlich, die an ähnlichen Vermögenswerten interessiert sind, und könnten ihnen dabei helfen, die Preise zu bestimmen, die sie zu zahlen bereit wären, und die Unsicherheit verringern. Der Anreiz für Käufer notleidender Kredite, diese Informationen nachträglich vorzulegen, bestünde in erster Linie darin, im Gegenzug dafür auf andere Daten zugreifen zu können und auf diese Weise Informationen über Wertentwicklungen im Rahmen von Abwicklungen vergleichbarer Vermögenswerte zu erhalten. Dadurch würden Referenzwerte bereitgestellt und die Schätzungen fairer Preise/Gebote bei künftigen Transaktionen verbessert.

Auf diese Weise würde für mehr Transparenz gesorgt, was entscheidend ist, um die Preisbildung zu unterstützen und die Märkte effizienter zu machen. Dadurch würde ein Beitrag dazu geleistet, die oftmals hohen Geld-Brief-Spannen zu verringern, die nach wie vor eine erhebliche Hürde darstellen und viele Transaktionen verhindern. Banken, Kreditdienstleister, Vermögensverwaltungsgesellschaften und potenzielle Kreditkäufer würden über die Datenplattform Informationen über Transaktionen und die Wertentwicklung von Vermögenswerten in der Nachhandelsphase weitergeben. Im Gegenzug erhielten diese Datenanbieter Zugang zum Pool anonymisierter Daten und zu den Analysediensten, die die Datenplattform bietet. Dies ist ein wichtiger Aspekt, da Interessenträger Daten eher dann bereitstellen/austauschen, wenn sie dafür auch Zugang zu den Daten anderer erhalten. Eine zentrale Konsolidierung einschlägiger Nachhandelsdaten würde diesbezüglich an den Sekundärmärkten Abhilfe schaffen. Detaillierte Daten zu den Beitreibungsquoten und zur Dauer von Abwicklungen nach Anlageklasse, rechtlichem Verfahren und Land würden den Anlegern sicherlich helfen, ihre Tätigkeiten in der gesamten EU auszuweiten. Die bestehenden Initiativen zur Bündelung von Daten zeigen deutlich, dass zusätzliche Daten zu Abwicklungen benötigt werden. Hierbei könnte die Datenplattform von wesentlichem Nutzen für den Markt sein und für mehr Transparenz sorgen und weitere Informationen zum NPL-Sekundärmarkt liefern. Diese Initiative müsste mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in Einklang stehen und gewährleisten, dass die für Dritte bereitgestellten Informationen ausschließlich zur Förderung des Sekundärmarkts für notleidende Kredite und nicht zur Erfassung von Daten zu Bankbilanzen für andere Zwecke (z. B. Verfahren im Zusammenhang mit Fusionen und Unternehmenskäufe) verwendet werden.²⁶

²⁵ Daten zu laufenden Abwicklungen könnten unter Verwendung des Datenübermittlungsbogens für NPL oder des Datenübermittlungsbogens der ESMA für NPL-Verbriefungen weitergegeben werden. Diese Portfolios könnten auf die gleiche Weise wie Verbriefungsportfolios gemeldet werden; dies würde nur sehr begrenzte Anpassungen der bestehenden Dateninfrastruktur erfordern.

²⁶ Die Daten müssten zudem im Sinne der DSGVO anonymisiert werden. In Erwägungsgrund 26 der DSGVO wird präzisiert, wann Daten als anonymisiert betrachtet werden können.

2.3. Nutzung vorhandener Datenquellen

Wenn den Marktteilnehmern mehr und bessere Daten zur Verfügung gestellt werden, können sie sich aktiver und effizienter am Markt beteiligen. Anonymisierte Daten, sofern sie granular genug sind, können verwendet werden, um aussagekräftige Aggregate abzuleiten, die wiederum die aggregierten Informationen ergänzen, die bereits von den Banken unter Verwendung der von der EBA ausgearbeiteten Standards auf der Grundlage der Offenlegungen im Rahmen der Säule 3²⁷ bereitgestellt werden. Im Sinne der Ressourcenoptimierung wäre es hilfreich, die Meldungen in das bestehende EBA-Datenpunktmodell zu integrieren; hierbei sollten die zuständigen Behörden eng zusammenarbeiten.

Es gibt bereits eine Reihe von Datenquellen, die die Grundlage für regelmäßige Meldungen über aggregierte Informationen bilden könnten, die den Marktteilnehmern an Sekundärmärkten zur Verfügung gestellt würden. Da die Stellen, die einschlägige Informationen sammeln und speichern, mit der Meldung befasst würden, entstünde beispielsweise Banken kein zusätzlicher Meldeaufwand. Die Kommission würde gemeinsam mit den betreffenden Interessenträgern Anfang 2021 prüfen, wie die vorhandenen Datensätze transferiert und Marktteilnehmern in angemessen aggregierter Form zur Verfügung gestellt werden könnten, sodass hinsichtlich der Banken und Kreditnehmer Vertraulichkeit gewährleistet ist. Auf diese Weise ließen sich rasch und kostengünstig Verbesserungen erzielen. Werden Daten mit einer angemessenen Granularität bereitgestellt, so könnten neue Anleger auf verbesserte Informationen zugreifen, und die Anleger könnten leichter in Ländern investieren, die außerhalb ihres üblichen Anlageuniversums liegen.²⁸ Darüber hinaus würde die Kommission prüfen, wie die Zusammenarbeit und die Verbindungen zwischen der Datenplattform auf europäischer Ebene und diesen Datenquellen gefördert werden könnten.

Zu den wichtigsten bestehenden Datenquellen gehören z. B.:

- Die Kreditrisikodatenbank „Analytical Credit Dataset“ („AnaCredit“) der EZB, in der granulare Kreditrisikodaten innerhalb des EU-Bankensektors erfasst und geteilt werden.
- Verbriefungsregister, in denen Aufzeichnungen über Verbriefungsinstrumente und zugrunde liegende Vermögenswerte zentral erfasst und verwahrt werden. Sie enthalten somit gute Daten auf Einzelkreditenebene, die auch den Teilnehmern an den Sekundärmärkten für notleidende Kredite wertvolle Einblicke bieten können.
- Datenmeldung der Banken über den Zeitraum bis zur Beitreibung und die Beitreibungsquote (brutto und abzüglich der Beitreibungskosten): Nach dem Aktionsplan zur Kapitalmarktunion vom 24. September 2020²⁹ würde die

²⁷ Die Säule 3 des Basler Rahmens umfasst zahlreiche Offenlegungspflichten, mit denen den Marktteilnehmern Informationen an die Hand gegeben werden sollen, die ausreichend sind, um die wesentlichen Risiken und die Eigenkapitalausstattung einer international tätigen Bank zu bewerten.

²⁸ Z. B. Meldung der Beitreibungsquoten und Dauer von Abwicklungen nach NUTS-3-Region, Art des Kreditnehmers (Unternehmen oder Einzelperson) und Anlageklasse (z. B. unbesichert, durch Wohn- oder Gewerbeimmobilien besichert, für verschiedene Beleihungssätze).

²⁹ Mitteilung der Kommission „Eine Kapitalmarktunion für Menschen und Unternehmen – neuer Aktionsplan“, COM (2020) 590 final. Siehe Maßnahme 11/B.

Kommission zunächst prüfen, ob wiederkehrende Berichte möglich sind, wobei so weit wie möglich auf bestehende Datenpunkte zurückgegriffen wird.

Schließlich würde die Kommission die Interessenträger im ersten Halbjahr 2021 zu einer möglichen Überprüfung der Offenlegungspflichten im Rahmen der Säule 3 nach der CRR konsultieren. Weitere Kennzahlen, deren Offenlegung sich an den Märkten positiv niederschlagen könnte, wären unter anderem die Genesungsquote, die Dauer der Beitreibung, die Beitreibungsquote usw. Aus der Veröffentlichung solcher zusätzlichen Informationen sollten den Banken keine Nachteile erwachsen, da dadurch die Transparenz im Zusammenhang mit notleidenden Krediten erhöht werden kann, was den Sekundärmärkten zugute käme. Angesichts potenzieller Überschneidungen mit den Datenübermittlungsbögen für NPL würde die EBA ersucht, dies im Detail zu prüfen, damit sichergestellt ist, dass effiziente und verhältnismäßige Offenlegungspflichten ausgearbeitet werden.

2.1. „Bestmögliche Ausführung“ von Verkäufen

Ziel der Kommission ist es, bis zum dritten Quartal 2021 in Zusammenarbeit mit der EBA und im Austausch mit anderen maßgeblichen Interessenträgern Leitlinien für die Verkäufer notleidender Kredite auszuarbeiten. Diese Leitlinien würden Empfehlungen im Hinblick darauf enthalten, was bei Transaktionen am Sekundärmarkt unter der „bestmöglichen Ausführung“ eines Verkaufs zu verstehen ist. Dies würde ganz generell vorbildliche Verkaufsprozesse fördern und könnte insbesondere kleineren Banken oder Verkäufern helfen, da diese möglicherweise über weniger Erfahrungen mit Sekundärmarkttransaktionen verfügen. In diesen Leitlinien könnten einige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Ablauf skizziert werden. Zählen könnten hierzu u. a. die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien/neutralen Verkaufsprozesses, breit gestreute Werbung, gemeinsame Materialien zur Gewährleistung der erforderlichen Sorgfalt („due diligence“), die elektronische Annahme von Geboten, die Nutzung der EBA-Datenübermittlungsbögen etc. Die darin ausgesprochenen Empfehlungen müssten von den Marktteilnehmern nicht verbindlich eingehalten werden, sondern würden vielmehr als Orientierungshilfe für vorbildliche Verkäufe dienen.

Auch könnten die Leitlinien Informationen dazu enthalten, inwieweit Transaktionsplattformen für notleidende Kredite zusätzlichen Nutzen bei Verkäufen bieten könnten. Dies könnte insbesondere kleineren Banken die Entscheidung darüber erleichtern, ob Transaktionsplattformen genutzt werden sollen und wenn ja, wie diese für ihre Ziele eingesetzt werden können. Die Empfehlungen zur bestmöglichen Ausführung von Verkäufen könnten daher indirekt einen Anstoß zur Nutzung solcher Plattformen geben.

2.2. Beseitigung rechtlicher Hindernisse für den Ankauf notleidender Kredite durch Banken

Eine der verbleibenden Hürden für Banken, die notleidende Kredite am Sekundärmarkt ankaufen, ist die aufsichtsrechtliche Behandlung angekaufter ausgefallener Vermögenswerte, d. h. die Risikogewichte, die Banken beim Standardansatz für das Kreditrisiko bei der Berechnung der Eigenkapitalanforderungen ansetzen müssen. Nach Artikel 127 CRR sollte das Risikogewicht 100 % betragen, wenn mehr als 20 % einer ausgefallenen unbesicherten

Risikoposition zurückgestellt/abgeschrieben werden, und ansonsten bei 150 % liegen. Allerdings können hier nur vom Institut selbst vorgenommene Rückstellungen/Abschreibungen (sog. „Kreditrisikoanpassungen“) berücksichtigt werden, nicht aber Abschreibungen, die schon im Transaktionspreis der Risikoposition enthalten sind. In der Praxis kann dies dazu führen, dass der Käufer auf einen unbesicherten notleidenden Kredit ein höheres Risikogewicht anwenden muss als zuvor der Verkäufer. Eine Beseitigung dieses Problems würde vor allem kleineren Banken, die notleidende Kredite ankaufen, darunter auch einige auf den Ankauf solcher Kredite spezialisierte Unternehmen mit Banklizenz nutzen, da diese normalerweise den Standardansatz für das Kreditrisiko anwenden. Dies würde zu einem intensiveren Wettbewerb auf der Käuferseite beitragen.

Die Kommission will Anfang 2021 gemeinsam mit der EBA einen geeigneten Ansatz entwickeln, der das Risikogewicht bei angekauften ausgefallenen Vermögenswerten auf ein angemessenes Maß reduzieren würde. Ein solcher Ansatz müsste mit dem Regulierungsrahmen als Ganzes vereinbar sein und erforderlichenfalls an angemessene Schutzmaßnahmen geknüpft werden, um zu verhindern, dass das Risiko zu niedrig angesetzt wird.

3. VERMÖGENSVERWALTUNGSGESELLSCHAFTEN

Vermögensverwaltungsgesellschaften sind im Zusammenhang mit notleidenden Krediten mit einer Reihe von Vorteilen verbunden. Sie sind insbesondere dann wirksam, wenn wertgeminderte Aktiva einen großen Teil des inländischen Bankensystems belasten und hauptsächlich aus durch Gewerbeimmobilien besicherten Krediten und Großkrediten an Unternehmen bestehen. Ihr Hauptziel besteht darin, notleidende Kredite aus den Bankbilanzen zu entfernen und ein Maximum ihres Wertes zurückzuerlangen, indem sie aktiv abgewickelt werden und die Vermögenswertpreise sich allmählich wieder erholen.

Vermögensverwaltungsgesellschaften können privat oder (zu einem Teil) öffentlich finanziert sein. Selbst wenn (in gewissem Umfang) öffentliche Mittel eingesetzt werden, wären diese – wenn der Staat wie ein Marktteilnehmer agiert, – nicht als staatliche Beihilfen anzusehen. Da Vermögensverwaltungsgesellschaften viele verschiedene Formen haben und unterschiedlich strukturiert und finanziert sein können, sollte nicht per se davon ausgegangen werden, dass eine solche Gesellschaft mit staatlichen Beihilfen verbunden ist. Vermögensverwaltungsgesellschaften können dezentral organisiert werden und gezielte, bankspezifische Konzepte anbieten. Alternativ dazu können solche Gesellschaften aber auch auf nationaler Ebene angesiedelt werden. Solche nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften könnten die notwendige Expertise einholen und damit Fachwissen bündeln, Skaleneffekte sowie die Vorteile einer Gläubigerkoordinierung auf höherer Ebene nutzen und die mit notleidenden Krediten kämpfenden Banken entlasten. Den Banken würde dies dabei helfen, sich erneut auf die Kreditvergabe an gesunde Unternehmen und Haushalte zu konzentrieren. Neben der Errichtung von Vermögensverwaltungsgesellschaften haben einige Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren erfolgreich verschiedene andere Maßnahmen für den Umgang mit wertgeminderten Vermögenswerten auf den Weg gebracht. Diese können von bankseitigen Initiativen, verbriefungsbasierten Konzepten, Garantien oder Systemen zur Absicherung von Bankaktiva bis hin zu ad hoc errichteten Vermögensverwaltungsgesellschaften einzelner oder mehrerer Banken reichen. Vermögensverwaltungsgesellschaften und Systeme zur

Absicherung von Bankaktiva verfolgen ähnliche Ziele, können einander ergänzen und ermöglichen dadurch eine maßgeschneiderte Herangehensweise, die der Lage der einzelnen Mitgliedstaaten bei wertgeminderten Vermögenswerten Rechnung trägt. So arbeiten einige Mitgliedstaaten bereits mit systemweiten Verbriefungsregelungen, wie Italien mit seiner *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS), die nicht mit staatlichen Beihilfen verbunden ist, oder Griechenland mit seinem ebenfalls beihilfefreien Programm „Hercules“. Beide haben sich als erfolgreich erwiesen und neue Transaktionen sind geplant.

Um entscheidend zur Eindämmung COVID-bedingt notleidender Kredite beitragen zu können, müssen Vermögensverwaltungsgesellschaften über ausreichende Finanzkraft, d. h. eine ausreichende Verlustabsorptionsfähigkeit/ausreichendes Eigenkapital, verfügen. Wird vor allem eine mögliche Errichtung auf nationaler Ebene in Betracht gezogen, wäre für diese Gesellschaften von vornherein eine erhebliche Finanzausstattung vorzusehen. Bei öffentlichen Vermögensverwaltungsgesellschaften würde dies wahrscheinlich in Form einer Eigenkapitalspritze erfolgen, verbunden mit Garantien für die Finanzierung der Gesellschaft. Auch eine Marktfinanzierung ohne Garantie sollte bei der Konzeption in Betracht gezogen werden und könnte, falls durchführbar, einer staatlich abgesicherten Finanzierung vorgezogen werden. Doch selbst wenn zur Finanzierung privates Kapital mobilisiert werden könnte, wären in den meisten Fällen dennoch erhebliche öffentliche Mittel erforderlich, was eine Überprüfung auf das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe notwendig machen würde.

Bei der Errichtung nationaler Vermögensverwaltungsgesellschaften kann den Erfordernissen des inländischen Bankensektors Rechnung getragen werden. Das Spektrum an Aktiva könnte so festgelegt werden, dass Potenzial und Vorteile voll ausgeschöpft werden können. Als Richtschnur sollten hier die Leitlinien in der Blaupause der Kommission zu Vermögensverwaltungsgesellschaften dienen, da einige Vermögenswertklassen in diesem Kontext problematischer sind und sich die Rückerlangung von Wert als schwierig erweisen könnte. Das Spektrum der an die Vermögensverwaltungsgesellschaft zu übertragenden Vermögenswerte sollte stets so festgelegt werden, dass die Gesamteffizienz der Vermögensverwaltungsgesellschaft dadurch nicht geschmälert wird.

Um die Zusammenarbeit zwischen nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften zu fördern und wertvolle Synergien zu schaffen, könnte ein grenzüberschreitendes EU-weites Netz eingerichtet werden. Die nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften könnten empfehlenswerte Verfahren und Erfahrungen austauschen, Daten- und Transparenzstandards umsetzen sowie erforderlichenfalls Gläubigermaßnahmen koordinieren. Damit könnte ein solches Netz die kollektive Effektivität der nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften EU-weit steigern.

Der größte Vorteil einer solchen Zusammenarbeit bestünde darin, dass bei der Informationsverarbeitung Skaleneffekte genutzt werden könnten. Die oben genannte europäische Datenplattform könnte sich auch als spezielles Instrument für die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften eignen. Durch Anbindung der Vermögensverwaltungsgesellschaften an diese Datenplattform könnten auch einige signifikante Datenlücken geschlossen und die Transparenz des Marktes erhöht werden. Dies ist insofern von Bedeutung, als Vermögensverwaltungsgesellschaften über sehr große Datenmengen verfügen, die auch für den breiteren Markt von Nutzen sein könnten. Im

Interesse größerer Markttransparenz könnten nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften daher unter Einhaltung der DSGVO in Standardformaten Vorhandelsdaten zu notleidenden Krediten sammeln und veröffentlichen. Würden Menge und Wertentwicklung der von Vermögensverwaltungsgesellschaften gehaltenen notleidenden Kredite über die Datenplattform europaweit offengelegt, würde dies einen wirkungsvolleren Wettbewerb zwischen Anlegern und Transaktionsplattformen um die Vermögenswerte der Vermögensverwaltungsgesellschaften und eine akkuratere Bepreisung der notleidenden Kredite ermöglichen. Soweit sinnvoll, könnten die Vermögensverwaltungsgesellschaften darüber hinaus ihre Kräfte bündeln und eine gemeinsame europäische Transaktionsplattform schaffen. Da viele Vermögensverwaltungsgesellschaften schon selbst solche Plattformen einrichten, um die Verkäufe zu erleichtern und ein breiteres Anlegerpublikum zu erreichen, könnten diese Kräfte ebenso gut gebündelt und eine einzige Transaktionsplattform speziell für die Verkäufe der teilnehmenden Verwaltungsgesellschaften geschaffen werden. Auch die Zusammenarbeit mit einschlägigen Drittdienstleistern könnte dadurch weiter verbessert werden.

Der Nutzen eines solchen Netzwerk-Konzepts hängt von der Homogenität und Anzahl der nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften ab. Zunächst müsste jede nationale Vermögensverwaltungsgesellschaft so gestaltet werden, dass für Effizienz innerhalb des Netzes gesorgt ist. Unterschiede bei Konzeption, Tätigkeiten und Vorgehensweisen der Verwaltungsgesellschaften könnten sich äußerst nachteilig auf die mögliche Zusammenarbeit zwischen diesen Gesellschaften auswirken. Aus diesem Grund wird die Kommission in diesen Punkten aktiv die ordnungsgemäße Umsetzung der Blaupause für Vermögensverwaltungsgesellschaften fördern. Zweitens könnte eine begrenzte Anzahl nationaler Vermögensverwaltungsgesellschaften dazu führen, dass mögliche positive Effekte einer verstärkten Zusammenarbeit der Vermögensverwaltungsgesellschaften in einem Netz in diesem Fall nicht voll zum Tragen kämen. Dennoch wäre es nützlich, diese Verwaltungsgesellschaften mit der europäischen Datenplattform zu verknüpfen, da sie diese dazu nutzen könnten, sich abzustimmen und zusammenzuarbeiten, um empfehlenswerte Verfahren sowie Informationen über Anleger, Schuldner und Dienstleister auszutauschen. Die Vermögensverwaltungsgesellschaften könnten sich damit einen besseren Überblick über Unterschiede bei den Beitreibungsquoten in den verschiedenen Mitgliedstaaten verschaffen und durch einen Vergleich der Stärken und Schwächen in diesen Ländern Lehren für sich ziehen.

Die Kommission steht bereit, Mitgliedstaaten, die nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften errichten wollen, bei diesem Vorhaben zu unterstützen³⁰ – und würde gemeinsam mit bestehenden nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften, der EZB und der EBA eruieren, wie die Schaffung eines EU-Netzes aus nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften Synergien und Zusammenarbeit fördern könnte.³¹ Gingen mehrere Mitgliedstaaten mit gutem Beispiel

³⁰ In der Blaupause zu Vermögensverwaltungsgesellschaften wird erläutert, wie eine solche Gesellschaft gemäß dem derzeitigen Rahmen für das Krisenmanagement errichtet werden kann, doch können die darin genannten Grundsätze auch auf Systeme zur Absicherung von Bankaktiva, die notleidende Kredite garantieren, angewandt werden. Die Kommission ist bereit, die Mitgliedstaaten bei konkreten Fragen zu diesem Thema zu beraten.

³¹ Hierbei wäre sichergestellt, dass ein solches Netz insbesondere mit Blick auf den Austausch vertraulicher Informationen den EU-Kartellvorschriften entspricht.

voran, könnte das Netz schrittweise aufgebaut werden, je nachdem, wie schnell und in welchem Umfang die Banken in den verschiedenen Mitgliedstaaten entlastet werden müssten.

4. INSOLVENZ-, BEITREIBUNGS- UND UMSCHULDUNGSRAHMEN

Auf kurze Sicht fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat dringend auf, zügig eine Einigung zum Legislativvorschlag³² für eine Mindestharmonisierung bei der beschleunigten außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten zu erzielen und Verbraucher gänzlich von diesem Verfahren auszunehmen. Auch wenn der Rat ein Verhandlungsmandat erteilt hat, haben die interinstitutionellen Verhandlungen noch immer nicht begonnen. Da diese Richtlinie KMU den Zugang zu Bankenfinanzierung erleichtern und so zur wirtschaftlichen Erholung beitragen würde, sollte ihre Annahme Priorität haben.

Der Leistungsvergleich bei den Regelungen zur Kreditvollstreckung (der Teil des Aktionsplans des Rates zum Abbau notleidender Kredite aus dem Jahr 2017 war) ist nunmehr abgeschlossen.³³ In diesem Kontext wurden Daten dazu erhoben, in welchem Umfang (Beitreibungsquote) und in welchem Tempo es den Banken in den einzelnen Mitgliedstaaten in der Praxis gelungen ist, notleidende Kredite beizutreiben. Das Ergebnis stellt eine Momentaufnahme dar und zeigt aus Perspektive der Banken, wie viel Zeit die Beitreibung eines Kredits im Rahmen der mitgliedstaatlichen Insolvenzverfahren in Anspruch nimmt, und wieviel des ursprünglichen Wertes dabei zurückerlangt wird. Auf ein Beratungersuchen der Kommission hin hat die EBA Daten von Banken in sämtlichen Mitgliedstaaten erhoben, deren Mitarbeit freiwillig war, die Repräsentativität der Stichprobe verbessert und die Datenqualität mit den zuständigen nationalen Behörden erhöht. Wenngleich die Daten einiger Mitgliedstaaten nicht ganz repräsentativ waren, enthält der Schlussbericht zahlreiche nützliche Informationen wie die Beitreibungsquoten, die Dauer der Beitreibung sowie deren Kosten nach Land und Vermögenswertklasse.

Dieser Vergleich ermöglicht eine bessere Bewertung, wie wirksam der rechtliche Rahmen der Mitgliedstaaten bei Ausfall oder Insolvenz von Bankkreditnehmern ist. Wie im Aktionsplan zum Abbau notleidender Kredite aus dem Jahr 2017 betont, sollte in den länderspezifischen Empfehlungen größerer Wert auf die Verbesserung des Insolvenzrahmens gelegt werden, was insbesondere für Länder mit einer großen Menge an notleidenden Krediten gilt.

Angesichts der bei diesem Vergleich gesammelten Erfahrungen und der Zugänglichkeit der Daten wird die Kommission eingehend prüfen, ob ein solcher Leistungsvergleich regelmäßiger stattfinden sollte.³⁴ Im Aktionsplan zur Kapitalmarktunion wird vorgeschlagen, (ausgehend von den Meldepflichten) regelmäßig Datenerhebungen durchzuführen, damit deren Ergebnisse ins Europäische Semester

³² COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

³³ „Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks“, EBA/Rep/2020/29.

³⁴ Bei diesen Angaben handelt es sich nicht um aufsichtliche Informationen. Zugleich wird bei jeder Meldepflicht für Banken gegenüber den zuständigen Behörden – selbst wenn es sich dabei nicht um aufsichtliche Meldungen im eigentlichen Sinne handelt – berücksichtigt werden müssen, mit welcher Belastung die bereits bestehenden Meldepflichten für die Banken einhergehen.

einfließen können. Besonderes Augenmerk wird dabei darauf gelegt, unnötige Lasten für die Banken zu vermeiden.

Auch die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1023 über präventive Restrukturierungsrahmen³⁵ dürfte dazu beitragen, das Auflaufen notleidender Kredite zu verhindern. Durch eine Verbesserung präventiver Restrukturierungsrahmen würde sichergestellt, dass Maßnahmen ergriffen werden, noch bevor Unternehmen ihre Kredite nicht mehr bedienen können, und so zur Verringerung des Risikos beigetragen, dass Kredite bei Konjunkturabschwüngen zu notleidenden Krediten werden, was die negativen Auswirkungen auf den Finanzsektor abmildern würde. Gleichzeitig sollten nicht bestandsfähige Unternehmen ohne Überlebenschance so schnell wie möglich abgewickelt werden. Die Mitgliedstaaten müssen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, bis zum 17. Juli 2021 erlassen und veröffentlichen.³⁶

Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit wird u. a. durch kapazitätserweiternde Investitionen Anreize für Reformen zum Abbau notleidender Kredite, insbesondere zur Steigerung der Effizienz von nationalen Insolvenzrahmen und von Verwaltung und Justiz geben und diese Reformen fördern. Besonders relevant wird dies für diejenigen Mitgliedstaaten sein, bei denen in den länderspezifischen Empfehlungen der Jahre 2019 und 2020 im Rahmen des Europäischen Semesters Reformbedarf in diesen Bereichen festgestellt wurde.

Auch die Ergebnisse des Leistungsvergleichs gehören zu den Elementen, die in die vorbereitenden Arbeiten für die im neuen Aktionsplan zur Kapitalmarktunion genannte legislative oder nicht legislative Maßnahme zur Erhöhung der Konvergenz der nationalen Insolvenzrahmen für Nichtbanken einfließen sollten. Die im Rahmen einer solchen Initiative vorgeschlagenen Maßnahmen würden die als Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen ermittelten Aspekte von Insolvenzverfahren angehen. Wie im Aktionsplan zur Kapitalmarktunion von 2020 angekündigt, wird die Kommission gezielt auf die Harmonisierung oder Konvergenz zentraler Aspekte des materiellen Insolvenzrechts hinarbeiten, wozu u. a. die Auslöser für die Einleitung eines Insolvenzverfahrens, die Rangfolge der Forderungen, Anfechtungsklagen, die Feststellung und Aufspürung der zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögenswerte und die Vermögensbewertung zählen. Die Kommission wird sich dabei u. a. auch auf die Ergebnisse einer früheren vergleichenden Studie zum materiellen Insolvenzrecht aus dem Jahr 2016 stützen, die große Unterschiede zwischen den nationalen Insolvenzrahmen aufgezeigt und auf Probleme hingewiesen hatte, die eine eingehendere Überprüfung durch den EU-Gesetzgeber sinnvoll erscheinen lassen³⁷. Die Kommission wird in diesem Zusammenhang mit einer Gruppe unabhängiger Experten zusammenarbeiten. Eine Folgenabschätzung in der

³⁵ Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz).

³⁶ Nach Artikel 34 Absatz 2 können Mitgliedstaaten, die bei der Umsetzung dieser Richtlinie auf besondere Schwierigkeiten stoßen, eine Verlängerung der Umsetzungsfrist von bis zu einem Jahr in Anspruch nehmen. Ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen müssen, teilen die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 17. Januar 2021 mit (einige Mitgliedstaaten haben bereits eine solche Verlängerung beantragt).

³⁷ Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf

Anfangsphase wurde im November 2020 veröffentlicht³⁸; daran wird sich eine öffentliche Konsultation anschließen und eine Expertengruppe wird sich mit den fachlichen Aspekten befassen.

5. ROLLE DER EU-VORSCHRIFTEN ZU BANKENKRISENMANAGEMENT UND STAATLICHEN BEIHILFEN BEIM ABBAU NOTLEIDENDER KREDITE NACH DER COVID-19-PANDEMIE

5.1. Vorbeugende öffentliche Stützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19

Zwar ist der EU-Bankensektor heute generell in deutlich soliderer Verfassung als noch 2008 und werden die potenziellen Auswirkungen von COVID-19 auf diesen Sektor durch verschiedene politische Maßnahmen abgemildert, doch weisen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Eindämmung der Pandemiefolgen einen sehr unterschiedlichen Umfang auf und sind die Folgen nicht in allen Wirtschaftszweigen gleich schwer. Infolgedessen lassen die verfügbaren Analysen zwar den Schluss zu, dass der EU-Bankensektor insgesamt der durch die Pandemie verursachten Belastung standhalten kann^{39,40}, weisen aber auch darauf hin, dass einige Banken bei einer Verschlechterung der Lage womöglich Maßnahmen treffen müssen⁴¹.

Aus diesem Grund könnten die Behörden Interventionsmöglichkeiten benötigen, um etwaigen Hindernissen für die wirtschaftliche Erholung im Anschluss an die Pandemie vorzubeugen. Marktgestützte Lösungen sollten für den Umgang mit notleidenden Krediten als Erstes in Betracht gezogen werden und das Hauptinstrument bleiben. Die in dieser Mitteilung dargelegte Strategie zielt deshalb darauf ab, solche Lösungen zu erleichtern und ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Sollte es allerdings Anzeichen dafür geben, dass die Banken infolge der Pandemie so sehr in Schwierigkeiten geraten könnten und die Finanzstabilität so sehr beeinträchtigt würde, dass die verfügbaren marktgestützten Lösungen nicht ausreichen, kann nach den Rahmenbestimmungen der Union zum Bankenrisikomanagement⁴² und zu staatlichen Beihilfen⁴³ unter derart außergewöhnlichen Umständen vorbeugend öffentliche Unterstützung geleistet werden, um eine anhaltende Kreditversorgung der Realwirtschaft sicherzustellen, die wirtschaftliche Erholung zu fördern und die sozialen Folgen der Krise abzufedern.

³⁸ Siehe <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

³⁹ EBA thematic note EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ Schwachstellenanalyse der EZB im Zusammenhang mit COVID-19, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>.

⁴¹ Schwachstellenanalyse der EZB im Zusammenhang mit COVID-19.

⁴² Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190) und Verordnung (EU) Nr. 806/2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1).

⁴³ Der durch die Artikel 107, 108 und 109 AEUV geschaffene Rahmen sowie die nach Artikel 108 Absatz 4 oder Artikel 109 AEUV erstellten oder verabschiedeten Verordnungen und sonstigen Rechtsvorschriften der Union einschließlich Leitlinien, Mitteilungen und Bekanntmachungen.

Wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom März 2020⁴⁴ anerkannt, kommt den Banken bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise eine Schlüsselrolle zu, denn sie müssen den Kreditfluss an die Wirtschaft aufrechterhalten. Mit der Unterstützung des Bankensektors wird das Ziel verfolgt, Anreize für die anhaltende Finanzierung der Wirtschaftstätigkeit in der EU zu geben. Mit ihren Krisenmaßnahmen zur Stützung der Realwirtschaft (Moratorien, Garantien, etc.) haben viele Mitgliedstaaten die Banken indirekt vor potenziellen Kreditausfällen bewahrt. Auch vorbeugende direkte staatliche Unterstützung für Banken, die ohne COVID-19 und den dadurch bedingten Schock solide dastünden, zielt darauf ab, die letztlichen Kosten für die Steuerzahler und die möglichen Auswirkungen auf die Realwirtschaft so gering wie möglich zu halten. Die Anwendung der EU-Rahmenvorschriften für Bankenkrise management und staatliche Beihilfen würde zugleich dafür sorgen, dass eine solche Unterstützung stets zielgerichtet und beschränkt ist und nicht zur Rettung von Banken führt, die schon vor der COVID-19-Krise Probleme mit ihrer Wirtschaftlichkeit hatten. Für ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Institute sieht der Unionsrahmen für das Krisenmanagement eine Reihe von Instrumenten vor, darunter bei einer Abwicklung den sogenannten „Bail-in“ (d. h. die Beteiligung von Gläubigern und Aktionären an den Sanierungskosten bzw. Verlusten).

Vorbeugende Liquiditäts- oder Kapitalstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten können als alternative oder ergänzende Lösungen unterschiedliche Formen haben. Eine kapitalmäßige Unterstützung kann als direkte Kapitalspritze, darüber hinaus aber auch in Form anderer Maßnahmen erfolgen, die zur Erhaltung der Kreditvergabekapazitäten beitragen können. In ihrer Blaupause zu Vermögensverwaltungsgesellschaften hat die Kommission insbesondere bereits bestätigt, dass ein Transfer notleidender Kredite an eine Vermögensverwaltungsgesellschaft vorbeugend finanziert werden kann, sofern eine solche Maßnahme die gleichen Ziele verfolgt und die gleichen Voraussetzungen erfüllt wie eine Kapitalspritze (wie bei Systemen zur Absicherung von Bankaktiva der Fall), d. h. das betreffende Portfolio in der Bankbilanz muss durch öffentliche Garantien abgesichert sein. Wie in der Blaupause zu Vermögensverwaltungsgesellschaften klargestellt, ist es damit möglich, im Rahmen der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD)⁴⁵ auch Systeme zur Absicherung von Bankaktiva als vorbeugende Maßnahme einzusetzen, wobei den Sicherheitsvorkehrungen Rechnung zu tragen ist, die erforderlich sind, um für die Einhaltung der geltenden rechtlichen Anforderungen zu sorgen.

5.2. Anwendung vorbeugender Maßnahmen im Rahmen der BRRD und der Beihilfavorschriften

Der Krisenmanagement-Rahmen der Union sieht für ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Institute eine Reihe von Instrumenten vor, darunter auch die Beteiligung von Aktionären und Gläubigern, wenn sich das Institut bereits in Abwicklung befindet. Dies gilt generell für jede Bank, die eine außerordentliche finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln benötigt, um ihre Bestandsfähigkeit, Liquidität oder Solvenz zu sichern. Allerdings gibt es der BRRD zufolge außergewöhnliche Umstände,

⁴⁴ Mitteilung der Kommission – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (ABl. C 91I vom 20. März 2020, S. 1) sowie nachfolgende Änderungen.

⁴⁵ Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

unter denen der Bedarf an außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln nicht zwangsläufig zu der Feststellung führt, dass ein Institut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt. Die entsprechenden Ausnahmen sind in Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d Ziffern i bis iii BRRD aufgeführt. Insbesondere eine Zuführung von Eigenmitteln oder ein Kauf von Kapitalinstrumenten bei einem solventen Institut mit dem Ziel, bei Stresstests, Bewertungen der Vermögenswertqualität oder vergleichbaren Prüfungen festgestellte Kapitallücken zu schließen, führen nicht automatisch zu der Feststellung, dass ein Institut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt, wenn damit vorübergehend eine schwere Störung der Volkswirtschaft eines Mitgliedstaates abgewendet und die Finanzstabilität gewahrt wird.

Eine solche Maßnahme kommt nur für solvente Banken infrage. Ob die Voraussetzung der Solvenz erfüllt ist, muss die zuständige Behörde beurteilen. Erfüllt sein sollte sie zu dem Zeitpunkt, zu dem die Maßnahme gewährt wird.

Nach Auffassung der Kommission kann die in Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d Ziffer iii BRRD genannte Ausnahme in der COVID-19-Krise angewandt werden. Anwendung finden könnte sie auf Banken, die finanziell überlebensfähig sind, aber möglicherweise von einem systemweiten Ereignis wie einer EU-weiten oder einen einzelnen Mitgliedstaat betreffenden Krise in Mitleidenschaft gezogen werden. Diese Bestimmung soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Instituten bei außerordentlich ungünstigen Bedingungen vorübergehend einen Kapitalpuffer zur Verfügung zu stellen, um das Vertrauen in den Bankensektor und in die Finanzstabilität zu stärken. In ihrem Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft⁴⁶ hat die Kommission bereits anerkannt, dass die COVID-19-Krise eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben darstellt, auf die die Bankenmitteilung von 2013⁴⁷ angewandt werden kann. Die zur Behebung einer solchen beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben getroffenen Maßnahmen können unter die in der BRRD vorgesehene Ausnahme fallen.

Die Höhe der Stützungsmaßnahme ist anhand eines Stresstests oder eines gleichwertigen Tests zu bestimmen. Wie in Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d BRRD festgelegt, ist eine solche Maßnahme solventen Instituten vorbehalten und kann – wie es etablierte Praxis der Kommission ist – nur nach endgültiger Genehmigung im Rahmen der Unionsvorschriften zu staatlichen Beihilfen erfolgen. Nach welcher Methode im Einzelfall verfahren wird, bestimmen die Behörden, die den Stresstest oder den gleichwertigen Test durchführen. Der Stresstest bzw. gleichwertige Test bleibt im Prinzip ein Jahr lang gültig. Die Kommission hat die Absicht, generell davon ausgehen, dass die Bücher der Institute korrekt sind. Allerdings kann sie bei Gewährung der staatlichen Beihilfe im Einzelfall weitere Überprüfungen durch die zuständige Behörde verlangen, um sicherzugehen, dass es (beispielsweise im Zusammenhang mit Fehleinstufungen von Krediten oder unzureichenden Kreditrückstellungen am Stichtag des Stresstests) keine versteckten wahrscheinlichen oder tatsächlichen Verluste gibt⁴⁸. Für die Bankenunion hat die EZB bereits im Juli 2020 eine

⁴⁶ Mitteilung der Kommission – Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (ABl. C 91I vom 20. März 2020, S. 1) sowie nachfolgende Änderungen.

⁴⁷ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise (ABl. C 216 vom 30.7.2013, S. 1).

⁴⁸ Für zwischen dem Stichtag des gleichwertigen Tests und dem Tag der Maßnahme gebuchte Verluste müsste kein Abzug vorgenommen werden, wenn vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass die Bücher

Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Ergebnisse einer solchen Analyse könnten einen Ausgangspunkt für die Bewertung der Kapitallücken darstellen, die zu Stützungsmaßnahmen nach Artikel 32 Absatz 4 Buchstabe d Ziffer iii BRRD führen.⁴⁹ Ähnliches würde für Stresstests wie den EU-weiten Stresstest 2021 oder für Prüfungen gelten, die zuständige nationale Behörden oder die EZB nach der gleichen oder einer ähnlichen Methode durchführen können.⁵⁰

Beihilferechtlich betrachtet sind sowohl öffentliche Garantien für ein Kreditportfolio in einer Bankbilanz als auch Übertragungen notleidender Kredite auf eine öffentlich abgesicherte Vermögensverwaltungsgesellschaft als Entlastungsmaßnahmen zu betrachten, die unter die Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen an Finanzinstitute fallen.⁵¹ Um mit den geltenden Beihilfavorschriften vereinbar zu sein, darf der Preis der übertragenen notleidenden Kredite grundsätzlich nicht über dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert liegen, der den zugrunde liegenden langfristigen wirtschaftlichen Wert der Kredite widerspiegeln sollte, der von unabhängigen Experten anhand der damit verbundenen Cashflows sowie der längerfristigen Aussichten⁵² zu beurteilen ist.

Die Kommission wird prüfen, ob der tatsächliche wirtschaftliche Wert möglicherweise nach einem vereinfachten Verfahren bestimmt werden könnte. Hierbei wird sie der Verschärfung der Anforderungen an Eigenkapital und Verlustabsorptionsfähigkeit, den von den Banken angewandten Rechnungslegungsstandards und der Bewertung der Rückstellungsgrundsätze der Banken durch die Aufsichtsbehörden Rechnung tragen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Je nach Verlauf und Tempo der wirtschaftlichen Erholung und je nachdem, in welcher Form und wie schnell die Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen und Haushalte auslaufen, könnte sich die Qualität der Bankaktiva und dadurch bedingt auch die Kapazität der Banken zur Kreditvergabe infolge der COVID-19-Krise verschlechtern. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass notleidende Kredite am besten frühzeitig und entschlossen in Angriff genommen werden und dabei ein solider Verbraucherschutz sichergestellt werden sollte, damit der Bankensektor die Funktion, die ihm bei der Förderung der wirtschaftlichen Erholung zukommt, auch erfüllen kann.

Aufbauend auf den vom Rat im Jahr 2017 genannten Maßnahmen sind weitere strukturelle Maßnahmen erforderlich, um dem möglichen mittelfristigen Auflaufen

korrekt sind und es keine versteckten wahrscheinlichen oder tatsächlichen Verluste gibt, das Institut solvent ist und vernünftigerweise angenommen werden kann, dass wahrscheinliche oder tatsächliche Verluste voll und ganz aus privaten Mitteln absorbiert wurden, ohne dass dies einen Verstoß gegen die Solvenzschwelle zur Folge gehabt hätte. Stellt die zuständige Behörde am Stichtag des Stresstests oder gleichwertigen Tests allerdings versteckte wahrscheinliche oder tatsächliche Verluste fest, die auf Fehleinstufungen von Krediten oder unzureichende Kreditrückstellungen zurückzuführen sind, sollten diese vom Betrag der vorbeugenden Rekapitalisierung abgezogen werden.

⁴⁹ Eine Schwachstellenanalyse ist weder ein Stresstest noch eine Überprüfung der Aktivaqualität, sondern könnte als gleichwertiger Test betrachtet werden.

⁵⁰ Bei jedem neuen Stresstest oder gleichwertigen Test müsste bei Festlegung der Szenarien den bei der Durchführung herrschenden Bedingungen Rechnung getragen werden.

⁵¹ Siehe Mitteilung der Kommission über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor der Gemeinschaft (ABl. C 72 vom 26.3.2009, S. 1).

⁵² Siehe Abschnitt 40 der Mitteilung zur Behandlung wertgeminderter Aktiva.

notleidender Kredite entgegenzuwirken. Die in dieser Mitteilung vorgestellte EU-weite Strategie soll dem künftigen Auflaufen notleidender Kredite in den Bankbilanzen zuvorkommen und dabei gleichzeitig ein hohes Maß an Verbraucherschutz sicherstellen. Sie ist vor allem darauf gerichtet, Risiken zu verringern (indem notleidende Kredite frühzeitig angegangen werden und so ein mögliches neuerliches Auflaufen in den Bankbilanzen verhindert wird) und dadurch sicherzustellen, dass Banken die wirtschaftliche Erholung unterstützen können. Dieser neue Ansatz stützt sich auf die von den Finanzministern 2017 gebilligten Maßnahmen und führt einige der noch nicht umgesetzten Elemente zu Ende. Diese Maßnahmen würden als Grundlage für weitere Aktionen dienen. Sie würden sich gegenseitig ergänzen und bei gemeinsamer Durchführung größere Wirkung erzielen.

Die Kommission steht bereit, die Mitgliedstaaten über das Instrument für technische Unterstützung u. a. in folgenden Bereichen zu unterstützen: i) Entwicklung nationaler Strategien für den Bereich notleidender Kredite; ii) Erhöhung der aufsichtsbehördlichen Kapazitäten für den Umgang mit einer wachsenden Zahl notleidender Kredite; iii) Errichtung einer nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaft im Einklang mit der Blaupause zu Vermögensverwaltungsgesellschaften und empfehlenswerten Verfahren; iv) Entwicklung und Verbesserung der Datenverarbeitungsarchitektur bei den Aufsichtsbehörden und Vorantreiben von Innovationen im Bereich SupTech und v) Stärkung der Rahmen für Schuldenbeitreibung, Insolvenz und Umschuldung.

Die Kommission ruft das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten auf sicherzustellen, dass die Strategie zum Abbau notleidender Kredite auf Unions- und auf nationaler Ebene koordiniert umgesetzt wird. Sie drängt darauf, die bereits vorgeschlagenen Maßnahmen, darunter den Vorschlag für eine Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten, zügig zu anzunehmen. Die Kommission ruft ebenfalls dazu auf, die Umsetzung der in dieser Mitteilung dargelegten Maßnahmen konstruktiv zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, etwaige Schwachstellen in den nationalen Rahmen proaktiv anzugehen. Dies würde den Banken dabei helfen, sich so effektiv wie möglich auf einen möglichen Anstieg der notleidenden Kredite vorzubereiten.

Während für die Gesamtwirtschaft strukturpolitische Maßnahmen ergriffen werden, bieten die EU-Rahmenvorschriften für Bankenrisikomanagement und staatliche Beihilfen das Instrumentarium für die speziellen Probleme, die im Bankensektor bedingt durch COVID-19 auftreten könnten. So können bei bestandsfähigen Banken insbesondere vorbeugende Rekapitalisierungsmaßnahmen vorgenommen werden, um die möglichen Folgen der COVID-19-Pandemie einzudämmen und es dem Bankensektor zu ermöglichen, auch weiterhin zur Bewältigung der Krise beizutragen.