



Brüssel, den 18.1.2018
COM(2018) 37 final

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

Erster Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite in Europa

{SWD(2018) 33 final}

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

Erster Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite in Europa

1. ABBAU NOTLEIDENDER KREDITE ALS MITTEL ZUR MINDERUNG DER RISIKEN IM FINANZSEKTOR

Seit der Finanzkrise hat sich der Regulierungsrahmen für Banken grundlegend geändert. Bei der Durchführung der Reformen, die weltweit von G20 und Basler Ausschuss mit dem Ziel vereinbart wurden, die Finanzstabilität zu erhöhen, die Risiken im Bankensektor zu verringern und eine finanzielle Beteiligung der Steuerzahler an den Kosten von Bankenausfällen zu vermeiden, hat die Europäische Union eine Führungsrolle übernommen.

Neben erheblich strengeren Kapital- und Liquiditätsanforderungen für Banken und der für alle Banken geltenden Pflicht, für Abwicklungszwecke „bail-in“-fähiges Kapital in ausreichender Höhe vorzuhalten, wurde die institutionelle Struktur für die Beaufsichtigung und Abwicklung von Banken in der Union und insbesondere im Euroraum durch die Schaffung der Bankenunion und die Errichtung von zwei der geplanten drei Säulen – dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und dem Einheitlichen Abwicklungsausschuss – wesentlich verstärkt.¹ Dank dieser Maßnahmen steht der EU-Bankensektor heute weitaus besser da als noch vor wenigen Jahren. So haben die Banken im Euroraum ihr Eigenkapital seit 2014 um 234 Mrd. EUR aufgestockt und liquide Vermögenswerte in Höhe von 813 Mrd. EUR hinzugefügt. Ihre Bestände an Staatsschuldtiteln haben die Banken im Euroraum zwischen 2015 und 2017 um 17 % verringert und damit in den vergangenen Jahren auch ihre finanzielle Verknüpfung mit ihren Heimatländern abgebaut. Im November 2016 hat die Kommission weitere risikomindernde Maßnahmen vorgeschlagen, darunter Änderungen an der Eigenkapitalrichtlinie und der Eigenkapitalverordnung², und einen Vorschlag zu Unternehmensinsolvenzen, Umstrukturierungen und zweiter Chance³ vorgelegt. Die Kommission treibt auch die Kapitalmarktunion – eine ihrer obersten Prioritäten – weiter voran.

¹ Für die dritte Säule der Bankenunion, das Europäische Einlagenversicherungssystem, hat die Kommission im November 2015 einen Vorschlag vorgelegt. Mit ihrer Mitteilung über die Vollendung der Bankenunion [COM(2017) 592] verlieh die Kommission den Verhandlungen über das Europäische Einlagenversicherungssystem (EDIS) im Oktober 2017 neuen Schwung.

² Nach den Vorschlägen der Kommission sollen die Banken verpflichtet werden, einen Puffer an notfalls bail-in-fähigen Verbindlichkeiten aufzubauen, indem der Standard des Financial Stability Board für die Gesamtverlustabsorptionskapazität umgesetzt und in die bestehenden Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten integriert wird. Außerdem sollen harmonisierte Vorschriften dafür eingeführt werden, wo die im Zusammenhang mit der Gesamtverlustabsorptionskapazität/Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten anererkennungsfähigen Schuldinstrumente sowie die als Puffer vorgehaltenen berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten in der Hierarchie der Bankengläubiger stehen. Die Kommissionsvorschläge sehen auch harmonisierte Vorschriften für die Anwendung von Moratoriumsinstrumenten durch die Aufsichts- und Abwicklungsbehörden zur Stabilisierung von Banken vor, die nach den jüngsten Erfahrungen ebenso bedeutend sind. Zu guter Letzt umfasst das Bankenpaket Vorschläge zur Einführung verschiedener internationaler Standards, insbesondere auch einer Verschuldungsquote und einer strukturellen Liquiditätsquote (NSFR),

³ COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD).

Die bei einigen Banken und Mitgliedstaaten vorhandenen hohen Bestände an notleidenden Krediten (NPLs, Non-Performing Loans) werden derzeit abgebaut. Ihr durchschnittlicher Anteil ist seit 2014 um ein Drittel zurückgegangen und nimmt weiter kontinuierlich ab. Hohe Bestände an notleidenden Krediten können das kurz- und langfristige Unternehmensergebnis einer Bank im Wesentlichen auf zweierlei Weise beeinträchtigen. Erstens erfordern notleidende Kredite höhere Rückstellungen. Kreditrückstellungen schmälern die Rentabilität einer Bank und verringern das aufsichtsrechtlich vorgeschriebene Eigenkapital. Schlimmstenfalls können die für notleidende Kredite erforderlichen Rückstellungen die Überlebensfähigkeit der Bank infrage stellen, was sich wiederum auf die Finanzstabilität auswirken kann. Zweitens binden notleidende Kredite einen erheblichen Teil der Personal- und Finanzressourcen einer Bank. Dies schränkt die Kreditvergabekapazität der Bank ein, wovon auch Kredite an kleinere und mittlere Unternehmen betroffen sind, die in weitaus größerem Umfang auf Bankkredite angewiesen sind als Großunternehmen, was sich nachteilig auf das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirkt. Die Kommission weist deshalb seit Langem auf die dringende Notwendigkeit hin, die zum Abbau der Risiken notleidender Kredite notwendigen Maßnahmen zu treffen.

Die hohen Bestände an notleidenden Krediten abzubauen und zu verhindern, dass sie künftig wieder auflaufen können, ist für die Vollendung der Bankenunion unerlässlich, und gut entwickelte Sekundärmärkte für notleidende Kredite gehören zu den Bausteinen einer gut funktionierenden Kapitalmarktunion. Diese Elemente stellen eine zentrale Priorität der EU-Agenda zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion dar, die die Kommission in ihrem Reflexionspapier vom Mai 2017⁴ vorgestellt hat. Darüber hinaus wird ein integriertes Finanzsystem die Widerstandsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion für den Fall negativer Schocks erhöhen, indem es die grenzüberschreitende private Risikoteilung erleichtert, während die Notwendigkeit einer Mitübernahme von Risiken durch die öffentliche Hand gleichzeitig abnimmt. Das von der Kommission am 6. Dezember 2017 vorgelegte WWU-Paket⁵ enthielt einen Fahrplan sowie konkrete Vorschläge zur Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die Teil einer enger vereinten, stärkeren und demokratischeren Union ist.

Die Hauptverantwortung für den Abbau des hohen Anteils an notleidenden Krediten liegt weiterhin bei den betroffenen Banken und Mitgliedstaaten. Hierauf hat die Kommission die betreffenden Länder konsequent im Rahmen des Europäischen Semesters hingewiesen. Angesichts des hohen Grads an Verflechtung des Bankensektors in der EU und insbesondere im Euroraum besteht jedoch auch auf EU-Ebene ein klares Interesse daran, den derzeitigen Anteil an notleidenden Krediten zu verringern und ein Auflaufen solcher Kredite in Zukunft zu verhindern. Von Mitgliedstaaten mit einem hohen Anteil an notleidenden Krediten gehen in puncto Wirtschaftswachstum und Finanzstabilität hohe Spillover-Effekte auf die EU-Gesamtwirtschaft aus.

Unter Berücksichtigung dieser EU-Dimension hat der Rat im Juli 2017 angesichts des großen Konsenses über die Notwendigkeit, die von der Kommission eingeleiteten Maßnahmen fortzusetzen und auszuweiten, einen „Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa“ angenommen. Darin werden verschiedene Institutionen – darunter auch

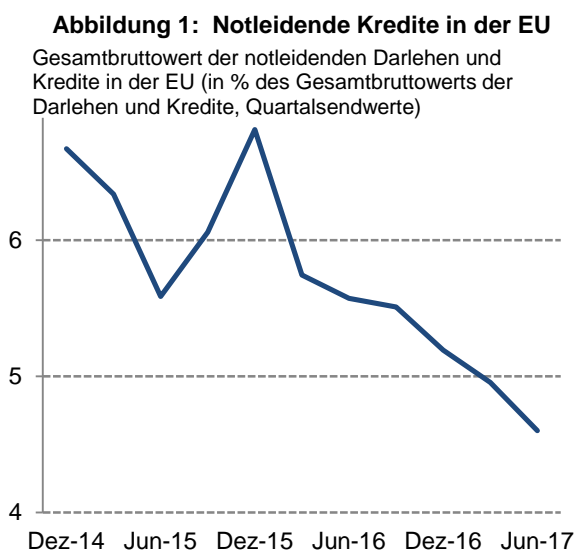
⁴ COM(2017) 291.

⁵ COM (2017) 821.

die Kommission – dazu aufgerufen, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um den mit den hohen NPL-Quoten in Europa verbundenen Herausforderungen noch entschlossener zu begegnen. Darüber hinaus kam der Rat überein, sich regelmäßig und erstmals nach sechs Monaten erneut mit dieser Frage zu befassen, um eine Bilanz der Entwicklung notleidender Kredite in Europa zu ziehen und die erzielten Fortschritte auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der Kommission zu bewerten. Die vorliegende Mitteilung und die beigefügte Arbeitsunterlage der Dienststellen stellen den ersten Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans dar. Die Arbeitsunterlage enthält auch Beiträge anderer EU-Interessenträger, die neben der Kommission vom Rat dazu aufgefordert wurden, Maßnahmen zur Förderung und Beschleunigung der Auflösung notleidender Kredite in der Union einzuleiten.

2. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN BEI DEN NOTLEIDENDEN KREDITEN

Wie bereits erwähnt hat sich der in den letzten Jahren verzeichnete generelle Rückgang der NPL-Quoten auch 2017 fortgesetzt. Die Qualität der Banken-Kreditportfolios hat sich weiter verbessert. Die jüngsten Zahlen bestätigen den rückläufigen Trend bei der NPL-Quote, die im 2. Quartal 2017 auf 4,6 % zurückgegangen ist und damit im Jahresvergleich etwa einen Prozentpunkt verloren hat (siehe Abbildung 1). Dies ist der niedrigste Wert seit dem 4. Quartal 2014. Auch die Rückstellungsquote hat sich erhöht und beträgt nun 50,8 % (2. Quartal 2017).⁶



In jüngster Zeit sind die NPL-Quoten in nahezu allen Mitgliedstaaten zurückgegangen, auch wenn die Lage von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ist. Während mehrere nach wie vor hohe NPL-Quoten verzeichnen (in 9 Mitgliedstaaten lag die Quote am Ende des 2. Quartals 2017 über 10 %) sind die Werte bei anderen ausgesprochen niedrig (in 10 Mitgliedstaaten liegt die Quote unter 3 %). Die beigefügte Arbeitsunterlage der Dienststellen gibt einen detaillierten Überblick über die Entwicklung der notleidenden

⁶ Quelle: EZB. Da zu Kreditrückstellungen keine Daten vorliegen, wurde die Rückstellungsquote für die EU unter Berücksichtigung von Wertminderungen und notleidenden Krediten bei allen Schuldtiteln (Kredite und Schuldverschreibungen) berechnet.

Kredite und die in einer Reihe von Ländern mit hoher NPL-Quote eingeleiteten Politikmaßnahmen.

Es gibt Anzeichen dafür, dass in diesen Mitgliedstaaten durch politische Maßnahmen und wirtschaftliches Wachstum ermutigende Fortschritte bei der Verringerung der NPL-Quoten erzielt werden. Dennoch stellen notleidende Kredite nach wie vor ein Risiko für das Wirtschaftswachstum und die Finanzstabilität dar. EU-weit liegen die notleidenden Kredite mit einem Gesamtvolumen von 950 Mrd. EUR immer noch deutlich über dem Vorkrisenniveau.⁷ Einem rascheren Rückgang der Bestände stehen nach wie vor strukturelle Faktoren im Wege. So reicht trotz des wachsenden Interesses bestimmter Anlegergruppen und des zunehmenden Volumens NPL-bezogener Transaktionen u. a. die Aktivität auf dem Sekundärmarkt noch nicht aus, um wesentlich zu den Bemühungen um Abbau der notleidenden Kredite beizutragen. Auch die Umschuldungs-, Insolvenz- und Beitreibungsverfahren sind nach wie vor zu langsam und in einigen Fällen zu unkalkulierbar.

3. SCHRITTE ZU EINEM UMFASSENDEN MAßNAHMENPAKET ZUM ABBAU NOTLEIDENDER KREDITE

Seit dem Ausbruch der Finanzkrise 2008/9 hat die Kommission dem Problem der notleidenden Kredite große Aufmerksamkeit geschenkt. So hat sie die Mitgliedstaaten (zum Teil im Rahmen eines Finanzhilfeprogramms) dabei unterstützt, für Banken, deren Überlebensfähigkeit durch hohe NPL-Quoten bedroht war, Ad-hoc- und systemweite Maßnahmen zum Abbau der Bestände an notleidenden Krediten zu ergreifen, die mit den Beihilfavorschriften vereinbar sind, wie z. B. spezielle Maßnahmen für wertgeminderte Aktiva von Banken, Abwicklungsgesellschaften und/oder marktkompatible Strukturen, die es ermöglicht haben, den Bestand an notleidenden Krediten im Bankensektor erheblich zu senken. Auf diese Weise hat sie den Banken einen Anreiz dafür gegeben, ihre notleidenden Kredite über Marktmechanismen zu steuern und abzubauen, und die Steuerzahler so durch eine angemessene Lastenteilung und umfassende Umstrukturierung davor bewahrt, für die Kosten eintreten zu müssen. Die Notwendigkeit, entschlossen gegen hohe NPL-Quoten vorzugehen, wurde auch in den Empfehlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters unterstrichen. Auch die Europäische Zentralbank in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus), die zuständigen nationalen Behörden und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde haben bei der Verbesserung von Überwachung und Meldung notleidender Kredite in Europa eine wichtige Rolle gespielt, während die Europäische Zentralbank gleichzeitig bei der Erhaltung der Finanzstabilität in der Union von zentraler Bedeutung war.

Dieser umfassende Ansatz zum Abbau der hohen NPL-Quoten muss auch in Zukunft weiterverfolgt werden und sollte gemäß dem Aktionsplan des Rates aus einem Mix komplementärer Politikmaßnahmen in vier Bereichen bestehen: i) aufsichtliche Maßnahmen, ii) Reformierung des Rahmens für Umschuldung, Insolvenz und Schuldeneinzug, iii) Entwicklung von Sekundärmärkten für ausfallgefährdete Vermögenswerte und iv) Förderung der Umstrukturierung des Bankensystems. Die

⁷ Quelle: EZB.

Maßnahmen in diesen Bereichen sollten auf nationaler Ebene und – wo sinnvoll – auf Unionsebene durchgeführt werden.

Die Kommission ist ihrerseits entschlossen, die in ihre unmittelbare Zuständigkeit fallenden Punkte des NPL-Aktionsplans umzusetzen. In ihrer Mitteilung zur Vollendung der Bankenunion hat die Kommission im Oktober 2017 angekündigt, bis zum Frühjahr 2018 ein umfassendes Paket zur Verringerung der hohen NPL-Quoten vorzulegen.⁸ Diese Arbeiten schreiten zügig voran, sodass das Maßnahmenpaket, das drei Legislativvorschläge enthalten soll⁹, wie geplant im Frühjahr 2018 vorgelegt werden dürfte.

Das Paket wird aus folgenden Maßnahmen bestehen:

- Einem Konzept im Hinblick darauf, wie unter Einhaltung der geltenden EU-Banken- und -Beihilfavorschriften gemäß empfehlenswerten, aus den Erfahrungen der Mitgliedstaaten abgeleiteten Praktiken nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften errichtet werden können. Zusätzlich zur Ausarbeitung eines Konzepts für nationale Vermögensverwaltungsgesellschaften will die Kommission, sofern relevant, weitere vorgeschlagene Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva analysieren, die eine Alternative zu zentralen nationalen Vermögensverwaltungsgesellschaften sein könnten, wobei die BRRD, die SRMR und die staatlichen Beihilfavorschriften vollumfänglich respektiert werden müssen.
- Maßnahmen zur weiteren Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite, die insbesondere darauf abzielen, ungerechtfertigte Hindernisse für die Kreditbedienung durch Dritte und die Übertragung von Krediten zu beseitigen.
- Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes abgesicherter Gläubiger, die es diesen gestatten, im Rahmen einer beschleunigten außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten (AECE, Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement) bei besicherten Krediten auf effizientere Methoden zum Forderungseinzug zurückzugreifen. Hierbei handelt es sich um einen Mechanismus zur raschen und effizienten außergerichtlichen Durchsetzung, der abgesicherten Kreditgebern die Realisierung von Sicherheiten ermöglicht, die ausschließlich von Unternehmen und Unternehmern zur Besicherung von Krediten gestellt werden.¹⁰
- Einführung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen zur Vorbeugung des Risikos unzureichender Rückstellungen für notleidende Kredite. Bei neu ausgereichten, später ausfallenden Krediten würden solche Sicherungsmaßnahmen in Mindestrückstellungen und Eigenmittelabzügen bestehen, die Banken zur Deckung erlittener und erwarteter Verluste vornehmen müssten. In diesem Zusammenhang wird die Kommission auch die Einführung einer gemeinsamen Definition von ausfallgefährdeten Risikopositionen

⁸ COM (2017) 592.

⁹ Zu diesen drei potenziellen Legislativinitiativen hat die Kommission die Interessengruppen konsultiert.

¹⁰ Die Arbeiten in diesem Bereich werden durch die Folgenabschätzung bestimmt und mit dem von der Kommission im November 2016 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie über Restrukturierung, zweite Chance und Effizienz von Insolvenzverfahren in Einklang stehen und diesen ergänzen. Zudem erfordern sie keine Harmonisierung der derzeitigen Insolvenzbestimmungen.

(NPE) in Betracht ziehen, die der für aufsichtliche Meldewecke verwendeten Definition entspräche.

- Vorstellung von Möglichkeiten zur Förderung der Transparenz notleidender Kredite in Europa, indem die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit der Daten zu notleidenden Krediten verbessert wird und die Marktteilnehmer bei der Entwicklung entsprechender Informationsplattformen oder Kreditregister unterstützt werden könnten.¹¹

Wie bereits erwähnt hat die Kommission zusätzlich dazu im November 2016 im Rahmen ihrer Arbeiten zur Kapitalmarktunion einen Vorschlag für eine Richtlinie über Restrukturierung, zweite Chance und die Effizienz von Insolvenzverfahren¹² vorgelegt. Die zentralen Elemente dieses Vorschlags, insbesondere der mögliche Rückgriff auf Restrukturierungsverfahren, die überlebenschfähigen, in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Unternehmen eine Insolvenz ersparen würden, sowie die darin vorgesehenen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs- und Insolvenzverfahren, würden zum Abbau notleidender Kredite sowie zur Verhinderung ihres künftigen Entstehens beitragen. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diesen bedeutenden Vorschlag rasch voranzutreiben, nachdem er vom Rat „Justiz und Inneres“ eingehend geprüft und vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ unlängst bei einem Meinungsaustausch erörtert wurde. In ihrem mit der Mitteilung vom Oktober 2017 vorgelegten Bericht über die Überprüfung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus hat die Kommission auch die Auslegung der einschlägigen Artikel der Eigenkapitalrichtlinie (CRD) und der Verordnung über den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus klargestellt. Dabei hat sie bestätigt, dass die darin festgelegten Aufsichtsbefugnisse die zuständigen Behörden in die Lage versetzen, die Rückstellungsgrundsätze der Banken für notleidende Kredite innerhalb des anwendbaren Rechnungslegungsrahmens zu beeinflussen und spezielle Anpassungen vorzunehmen, wenn dies für Aufsichtszwecke erforderlich ist.¹³

In der der vorliegenden Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage liefern die Kommissionsdienststellen einen detaillierten Überblick über die Fortschritte, die bei der Umsetzung des Aktionsplans des Rates insgesamt erzielt wurden. Diese betreffen nicht nur die Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Kommission, sondern auch die im Zuständigkeitsbereich der anderen Organe und Agenturen.

Insgesamt wurden bislang an allen Fronten ermutigende Fortschritte erzielt. Diese Bemühungen sollten von allen Akteuren mit dem Ziel fortgesetzt werden, die im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen zum Abschluss zu bringen, um unionsweit für das Problem der notleidenden Kredite eine tragfähige Lösung zu finden.

¹¹ Da effizientere und kalkulierbarere Rahmenbestimmungen für Kreditbeitreibung und Insolvenz der Verwaltung notleidender Kredite zugutekämen, führt die Kommission hinsichtlich der Regelungen für die Kreditbeitreibung derzeit auch ein Benchmarking durch, das ein verlässliches Bild darüber vermitteln soll, wie lange Banken bei Ausfall eines Kreditnehmers warten müssen und wie viel ihrer Forderungen sie in einem solchen Fall zurückerhalten. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und Aufsichtsbehörden auf, bei der Entwicklung einer soliden, aussagekräftigen Benchmarking-Methode eng mit ihr zusammenzuarbeiten. In der von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinie über Unternehmensinsolvenzen, Restrukturierung und zweite Chance sollen die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang verpflichtet werden, vergleichbare Daten zu Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren zu erheben und an die Kommission weiterzuleiten, was zum Nachweis der Effizienz des Regulierungsrahmens der Mitgliedstaaten für zahlungsunfähige Schuldner von zentraler Bedeutung wäre.

¹² COM/2016/0723 final - 2016/0359 (COD).

¹³ COM (2017) 591.

4. FAZIT

Da bei der Risikominderung im Bankensektor alles in allem bedeutsame Fortschritte erzielt wurden, geht auch der Anteil der notleidenden Kredite in der Union weiter zurück. Trotz dieser positiven Entwicklung stellen hohe NPL-Quoten für mehrere Mitgliedstaaten wie auch für die Union insgesamt eine erhebliche Herausforderung dar. Der vom Rat im Juli 2017 beschlossene Aktionsplan war ein wichtiger Schritt zu deren Bewältigung. Die vorliegende erste Bewertung zeigt, dass bei der Umsetzung des Aktionsplans bedeutende Fortschritte erzielt werden.

Wenn der hohe Anteil an notleidenden Krediten abgebaut, d. h. nicht nur die aktuellen Bestände auf ein tragfähiges Maß verringert, sondern auch jede künftige Entstehung verhindert werden soll, muss dieses Umsetzungstempo in den kommenden Monaten und Jahren gehalten werden. Während auf Ebene der betroffenen Banken und Mitgliedstaaten die Arbeiten kontinuierlich weitergehen müssen, sind auf EU-Ebene weiterhin konzertierte Aktionen der Kommission und anderer EU-Institutionen, einschließlich der Europäischen Zentralbank erforderlich. Die Kommission wird im Frühjahr 2018 ein spezielles Maßnahmenpaket vorlegen, darunter auch eine Reihe von Legislativvorschlägen, die den Banken die Verwaltung notleidender Kredite erleichtern und die Entstehung neuer notleidender Kredite in Zukunft verhindern sollen.

Die Kommission wird dieses Thema auch weiterhin eingehend verfolgen und spätestens im März 2018 einen neuen Bericht vorlegen.