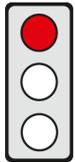


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will den hohen Bestand an notleidenden Krediten (Non-performing loans, NPL) reduzieren und verhindern, dass sich künftig erneut viele notleidende Kredite bilden.

Betroffene: Kreditgeber, Kreditdienstleister, Kreditnehmer.



Pro: (1) Der EU-Pass für Kreditdienstleister senkt die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Zugang zum Markt für Kreditdienstleistungen und trägt zur Schaffung liquider, grenzüberschreitender Sekundärmärkte für NPL bei.

Contra: (1) Die Kommission sollte in den vorgesehenen Durchführungsrechtsakten auf hohe und teure Informationspflichten verzichten, um die Übertragung von NPL nicht zu verhindern.

(2) Nach der Rechtsprechung des EuGH kann das AECE-Verfahren nicht auf Art. 114 AEUV gestützt werden. Es bezweckt nicht die Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften für die außergerichtliche Vollstreckung von Sicherheiten.

(3) Dass die Berichtspflichten für jede Kreditübertragung gelten sollen, ist unverhältnismäßig.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2018) 135 vom 14. März 2018 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten**

Kurzdarstellung

► Definitionen, Hintergrund und Ziele

- "Notleidende Kredite" (Non-performing loans, NPL) sind Kredite, deren Rückzahlung mehr als 90 Tage überfällig oder "unwahrscheinlich" ist [S. 1].
- Das Gesamtvolumen an NPL in der EU beträgt 731 Milliarden Euro (Q2 2018). Die Quote der NPL im Verhältnis zu den Gesamtdarlehen in der EU („NPL-Quote“) stieg von 2% im Jahr 2007 auf fast 8% im Jahr 2013 und sank im zweiten Quartal 2018 auf 3,4%. Die NPL-Quote liegt in Griechenland (44,9%), Zypern (28,1%) und Portugal (11,7%) immer noch über 10% und in Italien bei 10%.
- Laut Kommission führen hohe Bestände an NPL dazu, dass [S. 1]
 - die Rentabilität der Banken sinkt, da sie weniger Einnahmen erzielen als mit planmäßig bedienten Krediten,
 - die Kapitalbasis der Banken erodiert, wenn NPL Verluste verursachen, und
 - die Kreditvergabefähigkeit der Banken sinkt, da NPL finanzielle Ressourcen binden.
- Um die hohen NPL-Bestände zu verringern und eine erneute Erhöhung künftig zu verhindern, schlägt die Kommission vor [S. 3]:
 - Vorschriften für Kreditdienstleister und –käufer, damit sich Sekundärmärkte für NPL entwickeln, und
 - ein gemeinsames Verfahren zur "beschleunigten außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten" (AECE), um die Verwertung von Sicherheiten zu erleichtern.
- „Kreditgeber“ sind Banken, andere kreditgebende Unternehmen und Kreditkäufer [Art. 3 Nr. 2]. „Kreditnehmer“ sind juristische und natürliche Personen, die Kreditverträge mit Kreditgebern abschließen [Art. 3 Nr. 4].
- „Kreditkäufer“, z.B. Investmentfonds, kaufen Kredite von Banken [Art. 3 Nr. 7]. „Kreditdienstleister“ erfüllen Aufgaben im Auftrag von Banken oder Kreditkäufern. Beispielsweise überwachen sie die Bedienung von Kreditverträgen oder setzen vertragliche Rechte und Pflichten durch. [Art. 3 Nr. 8]
- Die Richtlinie gilt nicht für Kreditdienstleister und Kreditkäufer, die Banken sind [Art. 1 lit. a, b; Art. 3 Nr. 7, 8].

► Vorschriften für Kreditdienstleister

- Kreditdienstleister benötigen eine Zulassung bei der zuständigen nationalen Behörde [Art. 4, Art. 20 Abs. 3].
- Die zuständigen Behörden lassen Kreditdienstleister nur zu, sofern sie bestimmte Anforderungen erfüllen. Ihre Geschäftsleitung und qualifizierte Anteilseigner müssen u.a. „ausreichend gut beleumundet“ und dürfen nicht in ein laufendes Insolvenzverfahren verwickelt oder für zahlungsunfähig erklärt worden sein. [Art. 5 Abs. 1]
- Kreditdienstleister dürfen Dienstleistungen für Kreditgeber nur auf Grundlage einer schriftlichen Vereinbarung erbringen. Diese muss u.a. Angaben über die zu erbringenden Leistungen, die Vergütung und den Umfang der Vertretungsmacht gegenüber dem Kreditnehmer enthalten. [Art. 9 Abs. 1]

- Kreditdienstleister müssen die von Kreditgebern erhaltenen Anweisungen aufzeichnen. Sie müssen ihre Aufzeichnungen sowie ihre Korrespondenz mit Kreditgebern und Kreditnehmern mindestens zehn Jahre aufbewahren und sie den zuständigen Behörden auf Anfrage zur Verfügung stellen. [Art. 9 Abs. 2 und 3]
- Kreditdienstleister, die in einem Mitgliedstaat zugelassen sind, können ihre Dienstleistungen in der gesamten EU erbringen („EU-Pass“). Dazu müssen sie die zuständige Behörde in ihrem Herkunftsmitgliedstaat u.a. über den Mitgliedstaat, in dem sie ihre Tätigkeiten ausüben wollen, informieren. [Art. 11 Abs. 1 und 2]
- Grundsätzlich überwacht die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats des Kreditdienstleisters dessen Tätigkeiten im EU-Ausland. Die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats kann jedoch „angemessene Verwaltungsstrafen oder Bußgelder“ verhängen und „Abhilfemaßnahmen ergreifen“, wenn (Art. 12)
 - sie feststellt, dass der Kreditgeber gegen die Vorschriften der Richtlinie verstößt, und
 - die Behörde des Herkunftsmitgliedstaats nicht tätig wird.

► **Vorschriften für Kreditkäufer**

- Kreditgeber können Kreditverträge an Kreditkäufer übertragen. Zuvor müssen sie den Kreditkäufern Informationen zur Verfügung stellen, mit denen diese [Art. 13 Abs. 1, Art. 14]
 - den „Wert“ des Kreditvertrags ermitteln und
 - einschätzen können, wie wahrscheinlich es ist, dass sie „den Wert dieses Vertrags wiedereingringen“ können, etwa indem Sicherheiten veräußert werden.

Die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA) entwickelt und die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte über das Format für die Übermittlung dieser Informationen.

- Banken, die einen Kreditvertrag an Kreditkäufer übertragen, müssen die zuständigen Behörden zu jedem Kreditvertrag informieren über den Kreditnehmer, den Kreditkäufer, den Wert und die Art der Sicherheiten sowie darüber, ob es sich um einen Verbraucherkredit handelt [Art. 13].
- Kreditkäufer aus Drittstaaten müssen schriftlich einen Vertreter innerhalb der EU benennen. Der Vertreter muss sich – entweder anstelle des Kreditkäufers oder gemeinsam mit ihm – an die Vorschriften der Richtlinie halten. Bei Verbraucherkreditverträgen müssen Kreditkäufer auch eine Bank oder einen Kreditdienstleister mit Sitz in der EU benennen. [Art. 15 Abs. 1, Art. 17]
- Die Kreditkäufer bzw. ihre Vertreter müssen die zuständigen Behörden informieren, an welche Banken oder Kreditdienstleister sie Kreditdienstleistungen delegieren [Art. 16 Abs. 1].
- Kreditkäufer bzw. ihre Vertreter müssen ihre zuständigen Behörden informieren, wenn sie beabsichtigen, einen Kreditvertrag unmittelbar, d.h. ohne Einschaltung eines Gerichts, zu vollstrecken. Sie müssen sie auch über den Kreditnehmer, sich selbst, den Wert und die Art der Sicherheiten sowie darüber informieren, ob es sich um einen Verbraucherkredit handelt. [Art. 18]

► **Beschleunigtes außergerichtliches Verfahren zur Realisierung von Sicherheiten (AECE-Verfahren)**

- Die Mitgliedstaaten müssen ein „eigenständigen gemeinsamen Mechanismus“ für ein „beschleunigtes Verfahren zur außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten“ (AECE-Verfahren) einführen [Titel V], das neben die nationalen gerichtlichen und außergerichtlichen Vollstreckungsverfahren gestellt wird [Erwägungsgrund 40].
- Das AECE-Verfahren gilt nur für „Unternehmensschuldner“, also nicht für Verbraucherkredite. Kreditgeber und Unternehmensschuldner „können“ das Verfahren in Anspruch nehmen. Sie müssen dies schriftlich oder, falls vom Mitgliedstaat vorgeschrieben, notariell vereinbaren. Kreditgeber müssen Unternehmensschuldner „unmissverständlich“ über die Folgen des Rückgriffs auf das AECE-Verfahren informieren. [Art. 23 Abs. 1 lit. a, b]
- Das AECE-Verfahren gilt nur für Kreditverträge, die durch „bewegliche oder unbewegliche Vermögenswerte“ besichert sind; ausgenommen ist jedoch etwa der Hauptwohnsitz des Kreditnehmers [Art. 23, Art. 2 Abs. 2, Art. 2 Abs. 5 lit. c].
- In den AECE-Vereinbarungen sind die Kriterien, die die Anwendung des AECE-Verfahrens auslösen („Realisierungsfall“) und ein Zeitraum nach dem Realisierungsfall anzugeben, in dem der Kreditnehmer den Kredit noch zurückzahlen kann, um das AECE-Verfahren abzuwenden. Die Mitgliedstaaten können eine Verlängerung dieses Zeitraums um mindestens sechs Monate vorsehen, falls Kreditnehmer bereits 85 % des Kredits zurückgezahlt haben. Die Vereinbarungen müssen einen „direkt vollstreckbaren Titel“ enthalten, so dass der Kreditgeber nicht vor Gericht ziehen muss. [Art. 23 Abs. 1]
- Der Kreditgeber informiert den Kreditnehmer „in der Regel“ binnen vier Wochen nach einem Realisierungsfall über seine Absicht, nach dem AECE-Verfahren zu vollstrecken, und darüber, ob eine öffentliche Versteigerung oder ein Privatverkauf stattfinden wird. Nach Erhalt der Informationen darf der Kreditnehmer über die Sicherheiten nicht mehr verfügen. [Art. 23 Abs. 1 und 2]
- Die Mitgliedstaaten müssen für jede Art von Sicherheit die Verwertungsform festlegen: öffentliche Versteigerung oder Privatverkauf oder beides [Art. 24 Abs. 2]. Sie können auch eine „Inbesitznahme“ vorsehen, was bedeutet, dass der Kreditgeber Eigentümer der Sicherheit wird [Art. 24 Abs. 3, Erwägungsgrund 47].
- Vor der Verwertung muss ein unabhängiger Taxator die Vermögenswerte bewerten. Er wird gemeinsam vom Kreditgeber und vom Kreditnehmer ausgewählt. Können sie sich nicht auf einen Taxator einigen, wird er von einem Gericht bestellt. [Art. 24 Abs. 4 und 5]
- Der Kreditnehmer kann die Durchführung des AECE-Verfahrens vor einem nationalen Gericht anfechten, wenn die Bewertung der Vermögenswerte, die öffentliche Versteigerung oder der Privatverkauf nicht nach den in der Richtlinie festgelegten Vorschriften stattgefunden hat [Art. 28].

Politischer Kontext

Im Juli 2017 nahm der Rat einen „Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa“ an [\[459/17\]](#). Im Oktober 2017 kündigte die Kommission in ihrer „Mitteilung zur Vollendung der Bankenunion“ [COM(2017) 592, siehe [cepInput](#)] eine ähnliche Absicht an. Die Richtlinie wird durch eine Verordnung [COM(2018) 134] zur Änderung der Eigenkapitalverordnung [(EU) Nr. 575/2013] ergänzt, die sich mit der unzureichenden Risikovorsorge für NPL befasst.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die nationalen Vorschriften für Kreditkäufe und -dienstleistungen unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten; in einigen gibt es keine Vorschriften. Die Folge ist eine Fragmentierung im Binnenmarkt. Die Ziele der Richtlinie können daher von den Mitgliedstaaten nicht allein erreicht werden. AECE-Verfahren auf nationaler Ebene, soweit überhaupt vorhanden, wurden häufig nur aufgrund „innerstaatlicher Erwägungen“ eingerichtet. Sie können die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Sekundärmarktes für NPL daher nicht unterstützen.

Stand der Gesetzgebung

14.03.2018 Annahme durch die Kommission

Offen Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (DG FISMA)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter: Esther de Lange (EVP, Niederlande); Roberto Gualtieri (S&D, Italien)
Bundesministerien:	Finanzen (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestages:	Finanzen (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Zustimmung von 55 % der Mitgliedstaaten, die 65 % der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) Art. 53 AEUV (selbständige Tätigkeit)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Das Problem anhaltend hoher NPL-Bestände, wie sie insbesondere in Griechenland, Zypern und Italien zu beobachten sind, ist in erster Linie von Kreditgebern – also zumeist Banken -, Aufsichtsbehörden und betroffenen Mitgliedstaaten zu lösen: Zunächst sollten die Banken selbst entscheiden können, wie sie mit NPL umgehen, z.B. ob, ggf. wann und zu welchem Preis sie sie an Kreditkäufer übertragen. Diese strategische Geschäftsentscheidung sollte grundsätzlich die Bank treffen können. Nur im Falle von Finanzstabilitätsrisiken sollten die Aufsichtsbehörden Banken zwingen können, ihre NPL-Bestände zu reduzieren. Zudem sind Banken nur dann in der Lage, ihre NPL-Bestände zu reduzieren, wenn es effiziente nationale Verfahren gibt, z.B. für die Realisierung von Sicherheiten. In einigen Mitgliedstaaten ist dies derzeit nicht der Fall. Die Kommissionsvorschläge ergänzen die Bemühungen der Banken, Aufsichtsbehörden und Mitgliedstaaten daher zu Recht:

Der EU-Pass für Kreditdienstleister senkt die bestehenden Hindernisse für den grenzüberschreitenden Zugang zum Markt für Kreditdienstleistungen und ermöglicht positive Größenvorteile auch auf den Märkten für den Kauf von NPL. Auf diese Weise trägt die Richtlinie zur Schaffung liquider, grenzüberschreitender Sekundärmärkte für NPL bei. Die vorgesehenen kostspieligen Informations- und Berichtspflichten können jedoch die positiven Effekte relativieren. Der Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Kreditgebern und Kreditkäufern kann zwar zum Funktionieren der NPL-Märkte beitragen. Angesichts professioneller Kreditkäufer sind zwingende Vorschriften für die Informationsbereitstellung jedoch unnötig. Die Kreditkäufer werden die für den Kauf nötigen Informationen verlangen. **Die Kommission sollte in den vorgesehenen Durchführungsrechtsakten jedenfalls auf hohe und teure Informationspflichten verzichten, um die Übertragung von NPL nicht zu verhindern.**

Angesichts der hohen NPL-Bestände von mehr als 800 Milliarden Euro müssen die Aufsichtsbehörden zwar Einblick in die Aktivitäten an den sekundären NPL-Märkten haben, um sicherzustellen, dass Risiken, die den Bankensektor verlassen, nicht wieder in das Bankensystem zurückkehren, z.B. durch neue Kreditbeziehungen zwischen Banken und Kreditkäufern. Die Aufzeichnungs- und Berichtspflichten der Richtlinie – die jede einzelne Übertragung von NPL und von planmäßig bedienten Krediten umfassen – sind aber zu detailliert. Dies verursacht unnötige Kosten und reduziert den Anreiz für Kreditgeber, Kredite zu verkaufen. Berichtspflichten in aggregierter Form reichen in der Regel aus. Individuelle Berichtspflichten sollten nur für Großkredite gelten.

Das vorgeschlagene AECE-Verfahren begegnet zwar dem Problem, dass nationale Insolvenzverfahren oft ineffizient sind. Die Beseitigung dieser Ineffizienz ist aber vorrangig eine nationale Aufgabe, da es um nationales Recht geht. AECE-Verfahren beziehen sich zudem nur auf künftige Kreditverträge und nicht auf den bestehenden NPL-Bestand. Außerdem ist zweifelhaft, ob ein AECE-Verfahren die Verwertung von Sicherheiten ausreichend beschleunigt. Konfliktpotential bleibt bestehen, weil sich Kreditgeber und -nehmer auf einen Taxator für die Sicherheiten einigen müssen und weil der Kreditnehmer die Bewertung der Sicherheiten in Frage stellen kann.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Art. 53 und 114 AEUV bieten die geeignete Rechtsgrundlage für Vorschriften für Kreditdienstleister und -käufer. **Nach der Rechtsprechung des EuGH** [Rechtssache SCE, C-436/03, Rn. 44] **kann das AECE-Verfahren jedoch nicht auf Art. 114 AEUV gestützt werden.** Es ist keine „Maßnahme zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“. **Es bezweckt nicht die Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften für die außergerichtliche Vollstreckung von Sicherheiten.** Vielmehr wird ein komplett neues EU-Rechtsinstrument für die außergerichtliche Verwertung von Sicherheiten geschaffen, das die nationalen Instrumente (sofern vorhanden) ergänzt. Dies wird durch mehrere Erwägungsgründe bestätigt. Erstens wird die AECE als „eigenständiger gemeinsamer Mechanismus, der in allen Mitgliedstaaten verfügbar ist“ beschrieben, was seine Charakterisierung als echtes EU-Rechtsinstrument unterstreicht (Erwägungsgrund 40). Zweitens soll es nicht die bestehenden nationalen Realisierungsverfahren ersetzen, einschließlich derjenigen, die keine Beteiligung der Gerichte erfordern (Erwägungsgrund 40). Schließlich werden die zentralen Merkmale des AECE-Verfahrens – d.h. die Bedingungen für ihre Nutzung, die Vorschriften zur Realisierung der Sicherheiten und die Gründe für die Anfechtung der Realisierung – durch EU-Recht festgelegt. Die geeignete Rechtsgrundlage für das AECE-Verfahren kann daher nur Artikel 352 AEUV, der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten im Rat erfordert.

Subsidiarität

Falls das AECE-Verfahren dennoch auf Art. 114 AEUV gestützt werden könnte, verstieß es dennoch gegen das Subsidiaritätsprinzip. Denn die Kommission will mit dem AECE-Verfahren ein Problem beheben, das nur diejenigen Mitgliedstaaten betrifft, die nicht über außergerichtliche Verfahren zur raschen Verwertung von Sicherheiten verfügen. EU-Handeln ist hier aber nicht notwendig: Diese Mitgliedstaaten könnten solche Verfahren jederzeit selbst einführen. Zwar könnte eine vollständige Standardisierung der außergerichtlichen Verfahren für die Verwertung von Sicherheiten in der EU nicht mit rein nationalem Handeln erreicht werden und wäre daher mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Dies strebt die Kommission hier aber gerade nicht an.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die für jede Kreditübertragung geltenden Berichtspflichten verstoßen gegen EU-Recht. Sie schränken das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit [Art. 16 ChGR] ein, denn sie verpflichten Banken und Kreditkäufer, „Maßnahmen zu ergreifen, die [...] mit Kosten verbunden sind und Auswirkungen auf die Ausgestaltung“ ihrer Tätigkeiten haben können“ [EuGH, Urteil v. 30. Juni 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, Rn. 29]. Zwar sollen die Berichtspflichten die Aufsicht über Kredittransfers ermöglichen und damit die Finanzstabilität schützen, was dem Gemeinwohl dient. Berichtspflichten im vorgesehenen Umfang **sind** dafür jedoch nicht erforderlich und damit **unverhältnismäßig**. Berichtspflichten in aggregierter Form wären ebenso wirksam und gleichzeitig weniger aufwendig.

Zusammenfassung der Bewertung

Der EU-Pass für Kreditdienstleister senkt die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Zugang zum Markt für Kreditdienstleistungen und trägt zur Schaffung liquider, grenzüberschreitender Sekundärmärkte für NPL bei. Die Kommission sollte in den vorgesehenen Durchführungsrechtsakten auf hohe und teure Informationspflichten verzichten, um die Übertragung von NPL nicht zu verhindern. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann das AECE-Verfahren nicht auf Art. 114 AEUV gestützt werden. Es bezweckt nicht die Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften für die außergerichtliche Vollstreckung von Sicherheiten. Dass die Berichtspflichten für jede Kreditübertragung gelten sollen, ist unverhältnismäßig.