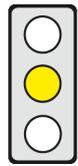


KERNPUNKTE

Hintergrund: Durch die Finanzkrise 2008 stieg der Anteil notleidender Kredite (NPL) in den Bankenbilanzen stark an. Mittlerweile wurde er deutlich abgebaut, wenngleich innerhalb der EU in sehr unterschiedlichem Maß. Hohe NPL-Quoten erschweren die Kreditvergabe durch Banken und sind politische Hindernisse auf dem Weg zur Bankenunion.

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will verhindern, dass der Anteil notleidender Kredite im Zuge der Corona-Krise erneut ansteigt.

Betroffene: Banken, Käufer notleidender Kredite, Bankenaufseher.



Pro: (1) Die Schaffung liquider Sekundärmärkte für NPL kann die Anreize zur Veräußerung von NPL erhöhen. Zu Recht drängt die Kommission daher auf die Annahme ihres Richtlinienvorschlages.

(2) Dass die Kommission darauf verzichtet, eine EU-weite Bad-Bank vorzuschlagen, ist sachgerecht, denn diese birgt angesichts der sehr unterschiedlichen NPL-Ausgangslagen in den Mitgliedstaaten ein erhebliches Umverteilungsrisiko.

Contra: (1) Ob Informationsasymmetrien und eine geringe Datenverfügbarkeit für die mangelnde Entwicklung der Sekundärmärkte verantwortlich sind, ist zweifelhaft. Die Pflicht für Banken, „essentielle Daten“ zu NPL zu veröffentlichen, überzeugt daher nicht.

(2) Die Beihilferegeln und die Abwicklungsvorschriften für Banken dürfen nicht faktisch außer Kraft gesetzt werden, um es staatlichen Vermögensverwaltungsgesellschaften zu ermöglichen, die NPL-Bestände mit Steuermitteln abzubauen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2020) 822 vom 16. Dezember 2020: Abbau notleidender Kredite nach der COVID-19-Pandemie

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Nach einem stetigen Rückgang seit 2016 (4,8%) stieg der Anteil notleidender Kredite (non-performing loans, NPL) in der EU 2020 leicht auf 2,6% an. Der Anteil an NPL unterscheidet sich innerhalb der EU stark. Die Quote beträgt in Griechenland 30%, Zypern 15,2%, in Italien 5,1%, in Frankreich 2,2% und in Deutschland 1,1%.
- Bisher haben die wirtschaftspolitischen Hilfemaßnahmen der Mitgliedstaaten in der Corona-Krise einen raschen Anstieg der NPL verhindert. Abhängig vom weiteren Verlauf der Corona-Krise könnten die NPL aber rasch anwachsen.
- In ihrer Mitteilung legt die Kommission dar, welche Schritte notwendig seien, um einen erneuten Anstieg der NPL zu verhindern.

► Sekundärmärkte für NPL

- Liquide Sekundärmärkte erleichtern es den Banken, notleidende Kredite zu verkaufen. Das setzt knappes Eigenkapital frei und steigert die Kreditvergabefähigkeit der Banken. Die Kommission drängt auf eine rasche Annahme ihres Richtlinienvorschlages zur Förderung dieser Sekundärmärkte (s. [cepAnalyse](#)) durch das EU-Parlament und den Rat. Erst im Dezember 2020 wurde eine Verordnung zur Vereinfachung von NPL-Verbriefungen verabschiedet (s. [cepAnalyse](#)). [S. 7 und 8]
- Die Kommission will die Informationsasymmetrien zwischen Käufern und Verkäufern von NPL reduzieren. Sie überlegt, Banken dazu zu verpflichten, bestimmte „essentielle Daten“ zu neuen NPL in einem standardisierten Format offenzulegen. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) soll ihre Vorlage dazu vereinfachen. [S. 8 und 9]
- Die Kommission spricht sich für eine Europäische Plattform („Data Hub“) für NPL-Daten aus und will dazu 2021 eine öffentliche Konsultation durchführen. Denkbar wäre die Bereitstellung durch die private European Data-Warehouse GmbH, die eine ähnliche Plattform für Verbriefungen anbietet. Die Plattform soll Daten über erfolgte Transaktionen und Preise sammeln. Später sollen auch Daten über die mit gekauften NPL erzielten Cash-Flows hinzukommen. [S. 9]
- Die Kommission und die EBA wollen insbesondere kleineren Banken in unverbindlichen Leitlinien erklären, wie sie NPL in bewährten Verfahren („best practices“) verkaufen können [S. 12].

► Vermögensverwaltungsgesellschaften als Bad Banks

- Vermögensverwaltungsgesellschaften (Asset Management Companies, AMC) übernehmen NPL aus Bankenbilanzen und versuchen diese meistbringend zu verwerten. AMC können als Bad Bank NPL
 - aufkaufen und zeitverzögert verkaufen oder
 - verbrieften und die Verbrieftung – mit oder ohne staatliche Garantie – an Investoren veräußern.
- AMC können rein privat organisiert oder staatlich (teil)finanziert sein. Je nach Ausgestaltung muss die staatliche Beteiligung von der EU-Kommission als staatliche Beihilfe genehmigt werden. [S. 13]
- Nationale AMC können den Bedürfnissen des nationalen Bankensektors entsprechend eingerichtet werden. Die Kommission will Mitgliedstaaten unterstützen, die eine nationale AMC gründen wollen. [S. 14]
- Nationale AMC könnten „auf EU-Ebene“ vernetzt werden [S. 14 und 15]:
 - Die AMC können eine gemeinsame, EU-weite Transaktionsplattform einrichten, über die NPL an Investoren veräußert werden.
 - Indem die AMC ihre Bestände und deren Wertentwicklung an den „Data Hub“ melden, steigt die Markteffizienz; NPL können dann angemessen bepreist werden.
- Die Kommission wird die Vorteile und Synergien eines EU-Netzwerks von AMC weiter untersuchen [S. 15].

► Schuldenrestrukturierung und -eintreibung, Insolvenzrecht

- Die Kommission drängt auf eine rasche Annahme ihres Vorschlages für eine raschere außergerichtliche Verwertung von Sicherheiten (s. [cepAnalyse](#)) sowie auf die Umsetzung der Restrukturierungsrichtlinie [(EU) 2019/1023], die das Sanierungsverfahren regelt und so einen Anstieg von NPL verhindern soll [S. 16-17].
- Im Rahmen des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion strebt die Kommission eine „gezielte Harmonisierung oder Konvergenz“ von Kernbestandteilen des nationalen Insolvenzrechts an. Sie will dazu bald eine Konsultation einleiten. [S. 17]

► Umgang mit NPL und die Regeln zu staatlichen Beihilfen und Bankenabwicklung

- Nach den EU-Bankenabwicklungsregeln kann ein Mitgliedstaat ausnahmsweise auch solvente Banken unterstützen, wenn das zur Abwendung einer schweren Störung der Volkswirtschaft oder zur Wahrung der Finanzstabilität notwendig ist. Die Kommission prüft dabei, ob die Beihilferegeln eingehalten werden. [Art. 32 Abs. 4 der BRRD-Richtlinie 2014/59/EU]
- Die Kommission stellt nun klar, dass [S. 18-19]
 - die Corona-Krise die Aktivierung dieser Ausnahmeklausel erlaubt,
 - als Unterstützung nicht nur der Ankauf von NPL durch staatlich finanzierte Bad Banks (AMC), sondern auch die staatliche Übernahme von Kreditverlusten gegen Gebühr („Systemen zur Absicherung von Bankaktiva“) zulässig sein kann.

Politischer Kontext

Seit 2019 müssen alle Banken in der EU neue NPL mit mehr Eigenkapital unterlegen [[Verordnung \(EU\) 2019/630](#)]. Gleichzeitig hat die EZB für die direkt von ihr beaufsichtigten größeren Banken deutlich strengere (formell unverbindliche) „[Erwartungen](#)“ für die Kapitalunterlegung neuer NPL veröffentlicht. 2018 legte die Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Weiterentwicklung des Sekundärmarktes für notleidende Kredite vor [COM(2018) 135, s. [cepAnalyse](#)], der ein europäisches außergerichtliches Vollstreckungsverfahren umfasst, das die nationalen Vollstreckungsverfahren effektiver machen sollte. Der Vorschlag stößt im Parlament und Rat auf große Widerstände. Wohl deshalb will die Kommission nun doch „Kernbestandteile des nationalen Insolvenzrechts“ harmonisieren.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Finanzen (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzen (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Notleidende Kredite können die Kreditvergabefähigkeit von Banken lähmen, indem sie knappes Eigenkapital binden. Für eine verlässliche Prognose darüber, ob das NPL-Problem als Folge der Corona-Pandemie so groß wird, dass koordinierte europäische Maßnahmen notwendig sind, ist es derzeit zu früh. Relevant dafür sind schwer einzuschätzende und sich teilweise gegenseitig bedingende Variablen wie die epidemiologische Entwicklung, die Intensität des Lock-downs, die zeitnahe Verfügbarkeit von Impfstoffen und nationale wirtschaftspolitische Hilfemaßnahmen, die verhindern, dass Kredite überhaupt notleidend werden.

Die betriebswirtschaftlichen Anreize einer Bank, notleidende Kredite abzustoßen oder diese vielmehr in der Bilanz zu behalten, hängen von mehreren Faktoren ab. Erstens: Die Eigenkapitalanforderungen für NPL und die Opportunitätskosten – d.h. der Verzicht auf neue Kreditvergaben, die den Verkauf von NPL voraussetzen – bestimmen die Kosten für das Halten der NPL in der Bankenbilanz. Die Eigenkapitalanforderungen wurden zuletzt etwas gelockert (s. [cepAnalyse](#)). In der Corona-Pandemie dürften die Opportunitätskosten aufgrund der eingetrübten Wirtschaftsaussichten gering sein.

Zweitens: Die mit der Veräußerung von NPL erzielbaren Einnahmen hängen davon ab, welche Preise dabei erzielt werden können. **Die von der Kommission betriebene Schaffung liquider Sekundärmärkte für NPL trägt zu einer effizienten Preisbildung bei und kann so die Anreize zur Veräußerung von NPL erhöhen. Zu Recht drängt die Kommission daher auf die Annahme ihres Richtlinienvorschlags** (s. [cepAnalyse](#)) dazu. Auch die jüngst beschlossenen Vereinfachungen für die Verbriefung von NPL (s. [cepAnalyse](#)) setzen zusätzliche Anreize für die Veräußerung von NPL.

Ob Informationsasymmetrien zwischen Käufern und Verkäufern von NPL und eine geringe Datenverfügbarkeit über Transaktionen und Preise von NPL für die mangelnde Entwicklung der Sekundärmärkte verantwortlich sind, ist zweifelhaft. Zumindest diejenigen Verkäufer von NPL, die den auf dem Sekundärmarkt angebotenen Preis für zu niedrig halten, haben ein Eigeninteresse daran, Informationsasymmetrien abzubauen. Auch haben Banken ein legitimes Eigeninteresse daran, detaillierte Informationen über ihre NPL nicht veröffentlichen zu müssen. Darüber hinaus handelt es sich bei den Käufern von NPL um professionelle Investoren, die nicht schutzbedürftig sind. **Die Pflicht zur Offenlegung „essentieller Daten“ zu NPL überzeugt daher nicht.** Vielmehr sollten NPL-Verkäufer selbst darüber entscheiden können, ob sie – ähnlich der European DataWarehouse GmbH – NPL-Transaktionsdaten sammeln und veröffentlichen.

Leitlinien der EBA und der Kommission zum NPL-Verkauf können die Transaktionskosten kleinerer Banken ohne Erfahrung bei der Veräußerung von NPL senken. Sie **müssen aber unverbindlich bleiben** und dürfen Banken nicht zum NPL-Verkauf zwingen. Für die Aufsicht über kleinere Banken sind nach wie vor die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig.

Eine Alternative zur Veräußerung von NPL am Sekundärmarkt ist die Veräußerung an Vermögensverwaltungsgesellschaften (asset management companies, AMC). Rein private AMC sind unproblematisch. Angesichts des Umfangs der NPL-Problematik dürften staatlich (teil)finanzierte AMC von höherer Relevanz sein.

Dass die Kommission darauf verzichtet, eine EU-weite Bad-Bank vorzuschlagen, ist sachgerecht, denn diese birgt angesichts der sehr unterschiedlichen NPL-Ausgangslagen und weiteren Entwicklungen in den Mitgliedstaaten ein erhebliches Umverteilungsrisiko, egal ob sie durch den Bankensektor oder die Öffentlichkeit – etwa den ESM – finanziert würde. Warum Wettbewerber oder die Steuerzahler in anderen Mitgliedstaaten die resultierenden Kosten tragen sollten, ist nicht ersichtlich.

Der Anreiz für die Mitgliedstaaten, ihre etwaigen nationalen AMC miteinander zu vernetzen, beschränkt sich daher vor allem auf die Einrichtung einer gemeinsamen Transaktionsplattform. Damit können tatsächlich Vorteile verbunden sein. NPL-Transaktionsplattformen bringen Käufer und Verkäufer von NPL zusammen, bauen Transaktionskosten ab und tragen daher zu einer effizienten Preisbildung für NPL bei. Allerdings begrenzt die anschließende kostenaufwendige grenzüberschreitende Forderungsübertragung das Potential dieser Plattformen (s. [cepAnalyse](#)).

Eine Harmonisierung von Kernbestandteilen des nationalen Insolvenzrechts würde die Transaktionskosten von NPL-Verkäufen – ob am Sekundärmarkt oder über AMC – senken und die Preise der NPL ansteigen lassen. Allerdings war die politische Bereitschaft dazu in den vergangenen Jahren ausgesprochen gering.

Die Beihilferegeln und die Abwicklungsvorschriften für Banken [BRRD-Richtlinie 2014/59/EU] dürfen nicht faktisch außer Kraft gesetzt werden, um es staatlichen AMC zu ermöglichen, die NPL-Bestände mit Steuermitteln abzubauen. Die BRRD-Richtlinie erlaubt den Einsatz von öffentlichen Mitteln durch AMC bei solventen Banken nur, soweit „diese Maßnahmen vorbeugend, vorübergehend und geeignet [sind], den Folgen schwerer Störungen abzuwenden; sie dienen nicht dem Ausgleich von Verlusten, die das Institut erlitten hat oder in naher Zukunft voraussichtlich erleiden wird“ [Art. 32 Abs. 4 lit. d]. Letzteres und die ebenfalls in der Richtlinie explizit vorgeschriebene Einhaltung der Beihilferegeln erschweren den Einsatz von AMC zum Abbau von NPL, da bei einigen Banken zwischen Buch- und Marktwert von NPL erhebliche Unterschiede liegen dürften. Ein Verkauf von NPL zum Marktwert und die damit verbundenen Kapitalabschreibungen dürften für einige Banken aber nicht leistbar sein.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Abhängig von der Ausgestaltung etwaiger Legislativmaßnahmen.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung etwaiger Legislativmaßnahmen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Jegliche öffentliche Unterstützung für die Übernahme von NPL durch Vermögensverwaltungsgesellschaften (AMC) muss mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sein.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Schaffung liquider Sekundärmärkte für NPL kann die Anreize zur Veräußerung von NPL erhöhen. Zu Recht drängt die Kommission daher auf die Annahme ihres Richtlinienvorschlags. Ob Informationsasymmetrien und eine geringe Datenverfügbarkeit für die mangelnde Entwicklung der Sekundärmärkte verantwortlich sind, ist zweifelhaft. Die Pflicht für Banken, „essentielle Daten“ zu NPL zu veröffentlichen, überzeugt daher nicht. Leitlinien zum NPL-Verkauf können die Transaktionskosten von kleineren Banken senken, müssen aber unverbindlich bleiben. Dass die Kommission darauf verzichtet, eine EU-weite Bad-Bank vorzuschlagen, ist sachgerecht, denn diese birgt angesichts der sehr unterschiedlichen NPL-Ausgangslagen in den Mitgliedstaaten ein erhebliches Umverteilungsrisiko. Die Beihilferegeln und die Abwicklungsvorschriften für Banken dürfen nicht faktisch außer Kraft gesetzt werden, um es staatlichen Vermögensverwaltungsgesellschaften zu ermöglichen, die NPL-Bestände mit Steuermitteln abzubauen.