

Brüssel, den 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite durch Abbau ungerechtfertigter Hürden für die Kreditverwaltung durch Dritte und die Übertragung von Krediten (Teil 1/2)

sowie

beschleunigte außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten (Teil 2/2)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten

{COM(2018) 135 final} - {SWD(2018) 75 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur beschleunigten außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten (AECE) für besicherte Kredite an Unternehmen und Unternehmer

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Hohe Bestände an notleidenden Krediten (NPL) beeinflussen die Finanzstabilität, da sie die Rentabilität und Lebensfähigkeit der betroffenen Institute beeinträchtigen und das Wirtschaftswachstum aufgrund der zögernden Kreditvergabe der Banken hemmen. Infolgedessen beeinträchtigen notleidende Kredite sowohl das Funktionieren der Bankenunion als auch die Schaffung einer Kapitalmarktunion. Um das Problem der hohen NPL-Bestände in Europa entschlossener anzugehen, hat der Europäische Rat in seinem „Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa“ mehrere Institutionen dazu aufgerufen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Um der Gefahr neuer Probleme durch künftige notleidende Kredite zu begegnen, wurde insbesondere gefordert, den Banken bei Ausfall von Kreditnehmern besicherter Darlehen eine effektive und rasche Beitreibung von Sicherheiten zu ermöglichen. Wenn Sicherheiten über langwierige und kostspielige Verfahren durchgesetzt werden müssen, verringern sich die mikroökonomischen Vorteile, die Sicherheiten eigentlich bieten, da zum einen die Banken dazu neigen, weniger Kredite zu vergeben und/oder höhere Zinssätze zu verlangen, und zum anderen in ihren Büchern hohe Bestände an notleidenden Krediten aufzulaufen, bei denen die Beitreibung von Forderungen aus Sicherheiten schwierig ist. In der EU erfordern diese Verfahren in der Regel die Einbeziehung eines Gerichts. Die Ineffizienz der Gerichtssysteme – und vor allem die übermäßig lange Verfahrensdauer – stellt in einigen Mitgliedstaaten eine Herausforderung für die Abwicklung von notleidenden Krediten dar. Dies ist zum Teil auch auf die Überlastung der Gerichte zurückzuführen und führt in der Praxis dazu, dass gesicherte Gläubiger niedrigere Beträge zurückerhalten. Außergerichtliche Verfahren zur Realisierung von Sicherheiten können eine schnellere und kostengünstigere Alternative zu Gerichtsverfahren bieten. Sie sind in einigen, aber nicht in allen Mitgliedstaaten verfügbar und haben je nach Mitgliedstaat ganz andere Merkmale. Zudem gibt es große Unterschiede hinsichtlich der zugrundeliegenden Konzepte, des Umfangs und der Effizienz, die sich negativ auf die Gleichbehandlung von Banken und Schuldner-Unternehmen auswirken können.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Diese Initiative ist Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets für notleidende Kredite und zielt darauf ab, (i) sicherzustellen, dass den Banken in allen Mitgliedstaaten außergerichtliche Verfahren zur Realisierung von Sicherheiten zur Verfügung stehen, und (ii) die Wirksamkeit bestehender nationaler Mechanismen zu erhöhen, indem gesicherten Gläubigern ein effizientes Instrument an die Hand gegeben wird, das es ihnen ermöglicht, bei Ausfall von Unternehmensschuldnern höhere Summen rasch zurückzuerhalten. Dies käme den Banken zugute, da ein starkes Auflaufen notleidender Kredite in ihren Bilanzen in Zukunft verhindert würde. Diese Initiative versetzt die Banken besser in die Lage, Forderungen rasch und in allen Mitgliedstaaten auf kohärente Weise zurückzuerhalten, und dürfte es ihnen dadurch leichter machen, mehr Kredite an Unternehmen, und insbesondere an KMU, auszureichen. Eine Harmonisierung gewisser Mindestmerkmale außergerichtlicher Verfahren würde für die Banken gleiche Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten gewährleisten und dazu führen, dass mehr Kredite grenzüberschreitend gewährt werden. Da auch Drittinvestoren bei der Veräußerung notleidender Kredite Zugang zu außergerichtlichen Verfahren geboten wird, sind positive Auswirkungen auf den NPL-Sekundärmarkt zu erwarten. Dadurch würden die Preisbildung erleichtert, die Geschäfte vereinfacht und die Liquidität auf den Kreditmärkten gestärkt, sodass europaweit tätige Investoren dank Skaleneffekten in der gesamten EU unter ähnlichen Bedingungen arbeiten könnten.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Ohne Eingreifen der Politik werden die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, deren Bankensysteme nicht gleichermaßen gut aufgestellt sind, um notleidende Kredite im Interesse eines besseren Zugangs zu Finanzmitteln zu verwalten, nicht angegangen und könnten weiter zunehmen. Nur Banken, die in Mitgliedstaaten tätig sind, die über schnelle und effiziente außergerichtliche Durchsetzungsmechanismen verfügen, können mittels geeigneter Instrumente einem künftigen Auflaufen notleidender Kredite entgegenwirken. Daher besteht die Gefahr, dass in Mitgliedstaaten, in denen es solche Mechanismen nicht gibt oder nicht ordnungsgemäß funktionieren, die Kreditvergabe an Unternehmen eingeschränkt oder teurer wird, wie die letzte Finanzkrise in einigen Mitgliedstaaten gezeigt hat. Grenzübergreifend tätige Banken werden weiterhin mit uneinheitlichen Regelungen für die Durchsetzung von

Sicherheiten konfrontiert sein und die Einzelheiten der verschiedenen Rechtssysteme bewerten müssen, was zu unnötigen Kosten führt und die grenzübergreifende Kreditvergabe im Binnenmarkt behindert. Der Mehrwert von Maßnahmen auf EU-Ebene bestünde darin, sowohl für Banken als auch für Unternehmensschuldner gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und den Sekundärmarkt für Problemkredite durch Skaleneffekte zu erweitern. Dies würde der gesamten EU zugutekommen, da Spillover-Effekte verringert werden, die aufgrund der starken Verflechtung innerhalb der EU (und vor allem im Euroraum) dazu führen können, dass Probleme mit notleidenden Krediten in einem Mitgliedstaat die Kreditvergabe und die Wirtschaft in anderen Mitgliedstaaten negativ beeinflussen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

In der Folgenabschätzung wurden folgende politische Optionen geprüft (zusätzlich zum Basisszenario, d. h. kein Tätigwerden der EU):

- Option 1 – Nichtregulatorische Maßnahmen auf der Grundlage bestehender internationaler Initiativen zur Harmonisierung der außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten (Instrument: Empfehlung)
- Option 2 – Mindestharmonisierung der Verfahren zur außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten (Instrument: Richtlinie)
- Option 3 – Schaffung eines neuen EU-Sicherheitsrechts in Verbindung mit einem vollständig harmonisierten außergerichtlichen Durchsetzungsverfahren (Instrument: Verordnung)

Nach Prüfung und Bewertung der Auswirkungen wurde Option 2 als bevorzugte Option betrachtet, da mit ihr die politischen Ziele bei einem optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden können. Option 2 ermöglicht zudem ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kohärenz auf EU-Ebene und ausreichender Flexibilität für die Mitgliedstaaten, die die neuen Vorschriften so umsetzen können, dass die Auswirkungen auf das nationale Privatrecht (Zivil- und Handelssachen), Eigentumsrecht und öffentliches Recht unter Berücksichtigung der vielfältigen Beziehungen zwischen privatem und öffentlichem Recht der Mitgliedstaaten so gering wie möglich gehalten werden. Daher wird unter den drei in Betracht gezogenen Optionen die Option 2 als am besten angemessen betrachtet.

Wer unterstützt welche Option?

Option 3 wurde vom gesamten Spektrum der Interessenträger (mit sehr wenigen Ausnahmen) abgelehnt, vor allem da die Schaffung eines neuen EU-Sicherheitsrechts zu komplex wäre und zu stark in die nationalen Rechtssysteme eingreifen würde (Zivilrecht, Eigentumsübertragung, Veröffentlichungspflichten, Insolvenzrecht, einschließlich der Rangfolge der Gläubiger im Insolvenzfall, öffentliches Recht).

Option 2 erhielt die stärkste Unterstützung von der Bankenbranche, Drittinvestoren und einigen Mitgliedstaaten, die Vorteile in der Festlegung gemeinsamer EU-weit geltender Merkmale für außergerichtliche Vollstreckungsverfahren sehen. Einige Interessenträger äußerten jedoch Vorbehalte hinsichtlich möglicher Wechselwirkungen mit Restrukturierungs- und Insolvenzverfahren (z. B. Aussetzung des Mechanismus bei Restrukturierungs-/Insolvenzverfahren), die die Attraktivität und Effizienz dieser Option beeinträchtigen würden. Auch Wirtschaftsverbände unterstützten die Option teilweise, da sich insbesondere für KMU die Fremdkapitalkosten voraussichtlich verringern werden. Einige Wirtschaftsverbände wie auch verschiedene Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass ein neuer Rahmen in Mitgliedstaaten ohne ein solches System oder mit einem ineffizienten System einen höheren Mehrwert bieten würde. Die Expertengruppe betrachtete Option 2 als die am wenigsten einschneidende Option, mit der gleichzeitig ein sinnvolles Maß an Harmonisierung in der gesamten EU erreicht würde.

Option 1 erhielt einige Unterstützung von Wirtschaftsverbänden und einigen Mitgliedstaaten, da sie ein gezieltes Vorgehen ermöglichen würde, sodass für Mitgliedstaaten, die über keine außergerichtlichen Durchsetzungsverfahren verfügen, Anreize für die Schaffung eines solchen Systems gesetzt werden könnten, ohne in Mitgliedstaaten, die solche Systeme bereits eingeführt haben, Störungen zu verursachen. Allerdings betrachteten nur wenige Interessenträger diese Option als möglichen Weg nach vorne.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die primäre Funktion von Sicherheiten ist die Verringerung des Verlustrisikos des Kreditgebers in Bezug auf die Erfüllung einer Forderung, d. h. die Rückzahlung des Darlehens durch den Kreditnehmer. Wie gut die

Risikominderung durch ein Gesetz über besicherte Geschäfte funktioniert, hängt in erster Linie von der rechtlichen Effizienz der nach nationalem Recht vorgesehenen Sicherungsrechte und dem Wert der Sicherheit bei der Vollstreckung ab. Option 2 dürfte die Effizienz der außergerichtlichen Sicherungsmechanismen in der EU im Hinblick auf diese beiden Aspekte verbessern und dadurch das Verlustrisiko des Gläubigers verringern. Dies bietet eindeutige Vorteile für die Gläubiger: Die Beitreibungsquote wird bei Option 2 in der EU im Durchschnitt auf voraussichtlich 78 % steigen; derzeit liegt sie bei geschätzten 68 % (Weltbank-Daten – Doing Business). In einer eventuellen künftigen Krise, in der neue notleidende Krediten sich auf einen hypothetischen Bruttobetrag von 463 Mrd. EUR belaufen, würde dies den Beitreibungsbetrag gegenüber dem Basisszenario um 8 Mrd. EUR bzw. 2,3 % erhöhen. Effizientere Mechanismen für die außergerichtliche Realisierung von Sicherheiten in der EU würden auch wirtschaftliche Vorteile für die Kreditnehmer bewirken, da sie insbesondere das Angebot an Krediten erhöhen und bessere Voraussetzungen für die Preisfindung bieten. Die Fremdkapitalkosten für Unternehmen würden sich einer konservativen Schätzung zufolge um 10 Basispunkte des Zinssatzes verringern, d. h. für die Kreditnehmer würden langfristige jährliche Ersparnisse von mehr als 500 Mio. EUR ermöglicht.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Da durch die bevorzugte Option ein Rahmen für außergerichtliche Durchsetzungsverfahren geschaffen wird, würden die mit solchen Verfahren verbundenen Kosten vor allem von Banken/gesicherten Gläubigern und Unternehmen getragen, nicht jedoch von den Steuerzahlern, wie dies bei Zwangsvollstreckungen von Sicherheiten der Fall ist. Für private Parteien werden keine signifikanten Kosten erwartet. Einige Kosten werden für die zuständigen Behörden entstehen, die die Banken im Zusammenhang mit der geplanten Erhebung von Informationen über die Zahl der gesicherten, außergerichtlich durchgesetzten Darlehen beaufsichtigen.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

KMU sind bei der Finanzierung ihrer Geschäftstätigkeiten stärker von Banken abhängig als größere Unternehmen, da Letztere sich über die Emission von Anleihen auf den öffentlichen Kapitalmärkten oder über Eigenkapitalfinanzierungen einfacher selbst finanzieren können. Banken, die ihre Sicherheiten wirksamer und schneller betreiben können, können bei ihrer Kreditvergabe sowohl von einer geringeren Ausfallwahrscheinlichkeit (infolge eines angemesseneren Risikoverhaltens der Schuldner) als auch von einer geringeren Verlustquote bei Ausfall ausgehen (da der Besicherungswert sich nicht aufgrund langwieriger Gerichtsverfahren verringert) und würden ihre Zinssätze nach unten korrigieren. Eine Verbesserung der Beitreibungsraten um 10 % bewirkt im Durchschnitt eine Senkung der Darlehenskosten um 10 bis 18 Basispunkte (mit einer stärkeren Preiswirkung bei kleinen Kreditnehmern von etwa 40 %). Darüber hinaus wird angesichts der oben erläuterten Verringerung der Risiken (und insbesondere der niedrigeren Verlustquote bei Ausfall) davon ausgegangen, dass Vorhaben, für die bisher keine Finanzierung möglich war, Bankdarlehen erhalten. Infolgedessen wird auch von einem Anstieg besicherter Darlehen und generell der Bereitstellung von Finanzmitteln für KMU ausgegangen, die über Vermögenswerte verfügen, die als Sicherheit hinterlegt werden können.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen?

Mit nennenswerten Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden ist nicht zu rechnen. Außergerichtliche Verfahren würden die Verwaltungskosten für die Behörden verringern, da Interventionen von öffentlichen Behörden (z. B. Notar oder Gerichtsvollzieher) zulasten der Parteien gehen würden. Darüber hinaus müssten bei einem verstärkten Rückgriff auf außergerichtliche Verfahren (wenn diese nicht angefochten werden) die Gerichte seltener tätig werden und würden damit entlastet.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Angesichts der potenziellen negativen sozialen Auswirkungen im Falle eines zu starken Rückgriffs auf das Verfahren beschränkt sich der Anwendungsbereich im Interesse des Schutzes bestimmter Kategorien von Sicherungsgebern wie Verbrauchern auf Finanzgeschäfte von Unternehmen (d. h. Kredite zwischen Banken und Unternehmen und Unternehmern). Die Verbraucher sind aufgrund der potenziellen negativen Auswirkungen auf ihr Vermögen aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen. Selbst bei Unternehmensschuldnern wird der Erstwohnsitz des Kreditnehmers ausgenommen.

Darüber hinaus dürfte sich Option 2 insgesamt positiv auf Beschäftigung und Unternehmertum auswirken, da sie Unternehmen und Unternehmern den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern würde. In bestimmten Fällen (z. B. wenn eine Sicherheit ein zentrales Aktivum des Unternehmens ist) könnte die außergerichtliche Realisierung jedoch dazu führen, dass das betreffende Unternehmen/der betreffende Unternehmer seine Tätigkeiten nicht fortsetzen kann und Mitarbeiter entlassen muss. Da Unternehmen bzw. Unternehmer

jederzeit die Möglichkeit haben, ein Gericht um Einleitung eines Restrukturierungsverfahrens zu ersuchen, ist sichergestellt, dass die Beschäftigten des betreffenden Unternehmens/Unternehmers alle Rechte und Schutzvorkehrungen in Anspruch nehmen können, die Arbeitnehmern im Rahmen solcher Verfahren zustehen. Die bevorzugte Option wirkt sich nicht auf die Rechte der Arbeitnehmer nach den geltenden Rechtsvorschriften aus.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission nimmt fünf Jahre nach dem Geltungsbeginn der Richtlinie eine Bewertung dieser Initiative vor. Dabei wird unter anderem geprüft, wie wirksam und effizient die Maßnahme in Bezug auf die Verwirklichung der in dieser Folgenabschätzung dargelegten Ziele ist, und entschieden, ob neue Maßnahmen oder Änderungen erforderlich sind.