

Brüssel, den 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 1/2

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 Entwicklung von Sekundärmärkten für notleidende Kredite durch Abbau ungerechtfertigter Hürden für die Kreditverwaltung durch Dritte und die Übertragung von Krediten

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Nach der Finanz- und Staatsschuldenkrise und den darauf folgenden Rezessionen haben sich in Teilen des EU-Bankensektors notleidende Kredite („non-performing loans“, NPL) angehäuft. Hohe NPL-Bestände beeinflussen die Finanzstabilität, da sie die Rentabilität und Lebensfähigkeit der betroffenen Institute beeinträchtigen und das Wirtschaftswachstum aufgrund der zögernden Kreditvergabe der Banken hemmen. Infolgedessen wirken sich notleidende Kredite sowohl auf das Funktionieren der Bankenunion als auch die Schaffung einer Kapitalmarktunion negativ aus. Um das Problem der hohen NPL-Bestände in Europa entschlossener anzugehen, enthält der „Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa“ einen Aufruf an zahlreiche Institutionen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Eine zentrale Maßnahme des Aktionsplans ist die Entwicklung und Verbesserung der Funktionsweise von Sekundärmärkten für notleidende Kredite, insbesondere durch den Abbau von Hürden für die Übertragung notleidender Kredite von Banken auf andere Einrichtungen und die Vereinfachung und Harmonisierung der Anforderungen an Kreditdienstleister. Die eingeschränkte Teilnahme von Nichtbanken hat auf den Sekundärmärkten zu geringer Nachfrage, schwachem Wettbewerb und niedrigen Angebotspreisen geführt, weshalb Banken keine Anreize haben, Problemkredite zu verkaufen. Ein wesentlicher Faktor, der NPL-Anleger vom Markteintritt abhält, ist der schwierige Zugang zur Kreditverwaltung durch Dritte, denn Kreditdienstleister waren in den meisten EU-Mitgliedstaaten bis vor kurzem praktisch nicht vertreten und sind auf zersplitterten Märkten tätig.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die Mitgliedstaaten verfügen über sehr unterschiedliche Vorschriften über den Kauf notleidender Bankkredite durch Dritte und die Erbringung von Dienstleistungen für die Kreditverwaltung, wodurch der freie Verkehr von NPL und die Investmentmöglichkeiten für Anleger aus Drittländern eingeschränkt werden. Generelles Ziel ist es, die Nachfrage nach notleidenden Krediten anzukurbeln: Durch den Abbau von Zugangshürden soll der Anlegerkreis erweitert und damit der Wettbewerb zwischen den Anlegern verstärkt werden. Wenn Kreditdienstleistern ein günstiges Umfeld für eine grenzüberschreitende Expansion geboten wird, können sie Größenvorteile nutzen, um grenzüberschreitende Geschäfte konkurrieren und ihre Dienstleistungen an NPL-Anleger außerhalb des Bankensektors zu niedrigeren Preisen anbieten. Eine vermehrte Teilnahme von Drittlandsfirmen würde den Effekt des gesteigerten Wettbewerbs auf NPL-Preise und Gebühren für Kreditdienstleistungen noch verstärken. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass die Rechte der Schuldner gewahrt bleiben, wenn ein Kredit von einer Bank auf eine Nichtbank übertragen wird.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Ohne Maßnahmen auf EU-Ebene werden die nationalen Märkte für notleidende Kredite und Kreditdienstleister zersplittert und unterentwickelt bleiben. Wenngleich ein Binnenmarktrahmen nicht für einen gänzlich einheitlichen Markt sorgen würde, wären EU-Maßnahmen förderlich für die Ausweitung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Anlegern und Kreditdienstleistern, um einem gemeinsamen Anlegerkreis für alle EU-Mitgliedstaaten näher zu kommen. Ein weiterer Mehrwert von EU-Maßnahmen besteht in der Schaffung von Anreizen für die Mitgliedstaaten, sich aktiver um den Abbau von Zugangshürden zu bemühen, auch wenn unkoordinierte politische Maßnahmen auf nationaler Ebene die Marktzersplitterung noch verschärfen könnten.

B. Lösungen

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

Mit der Festlegung einer Reihe nicht verbindlicher Grundsätze, die in Ländern mit hohen NPL-Beständen auf die größten Hürden für den Marktzugang abzielen, könnten die Auflagen für die Übertragung notleidender Kredite und die Kreditverwaltung in den Mitgliedstaaten, in denen dringender Bedarf besteht, vereinfacht werden, ohne jedoch einen Binnenmarkt zu schaffen. Eine Richtlinie, die die Verwendung des Europäischen Passes ermöglicht, könnte den Anlegerkreis für notleidende Kredite erweitern und den Wettbewerb auf den Märkten für Kreditdienstleistungen steigern, und würde es den Mitgliedstaaten erlauben, die Regulierung weiterhin an

nationale Besonderheiten anzupassen. Eine Verordnung mit einem einheitlichen Regelwerk, das die Verwendung des Europäischen Passes erlaubt und Zugangs- und Verhaltensregeln für Anleger und Kreditdienstleister umfasst, wäre die beste Option, um den Anlegerkreis für NPL rasch zu erweitern und die derzeit hohen Bestände notleidender Kredite in der EU und insbesondere in einigen Mitgliedstaaten abzubauen. Anhand eines einheitlichen Regelwerks würde man einem Binnenmarkt am nächsten kommen; ein solches Regelwerk könnte jedoch den Marktzugang in den Mitgliedstaaten verteuern, in denen der Markt schon jetzt einfach zugänglich ist, und sollte so formuliert werden, dass möglichst wenige zusätzliche Hürden entstehen. Die bevorzugte Option besteht in einem verbindlichen Rechtsinstrument, mit dem die Zugangs- und Verhaltensregeln für Käufer und Kreditdienstleister harmonisiert werden. Ob dieses Instrument die Form einer Verordnung oder einer Richtlinie erhalten sollte, wird von den politischen Präferenzen sowie davon abhängen, ob der effektivsten Maßnahme oder der Maßnahme mit mehr nationalem Ermessensspielraum Priorität eingeräumt wird.

Wer unterstützt welche Option?

Während die große Mehrheit der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation der Meinung ist, dass die aktuelle Größe, Liquidität und Struktur von Sekundärmärkten für notleidende Kredite in der EU die Verwaltung und Abwicklung von NPL behindern, und eine Mehrheit einen EU-Rahmen für NPL-Anleger befürwortet, ist auch die Minderheit nicht zu vernachlässigen (beinahe ein Drittel). Eine deutliche Mehrheit spricht sich für einen EU-Rahmen für Kreditdienstleister aus. Nur eine kleine Minderheit ist dagegen oder macht keine Angaben. Beinahe alle Teilnehmer, die sich für einen EU-Rahmen für Kreditdienstleister aussprechen, geben an, dass der Rahmen eine Lizenzregelung enthalten sollte, und knapp die Hälfte schlägt vor, dass darin die Aufsicht über die Dienstleister geregelt sein sollte. Zahlreiche Teilnehmer befürworten Maßnahmen für den Zugang zu Daten und für eine bessere Datentransparenz.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

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

Alle Optionen würden die Zugangskosten für NPL-Anleger und Kreditdienstleister senken und Anreize für NPL-Anleger schaffen, ihre Tätigkeiten auf unterentwickelte Marktsegmente in der EU auszuweiten. Wenn NPL-Anlegern und Kreditdienstleistern eine EU-weite Tätigkeit ermöglicht wird, wird der Wettbewerb zunehmen, was zu höheren Angebotspreisen für notleidende Kredite und geringeren Kreditverwaltungskosten führt. Für Kreditdienstleister werden sich Möglichkeiten eröffnen, Größenvorteile auf dem Binnenmarkt zu nutzen. Die Quantifizierung kann nur nach bestem Bemühen auf der Grundlage unvollständiger Daten und unter Verwendung einer Methode erfolgen, deren einzelne Schritte kritisch hinterfragt werden können. Auf dieser Grundlage wird eine deutliche Auswirkung auf NPL-Verkäufe projiziert: Je nach ergriffener Maßnahme könnten die Verkäufe von derzeit EU-weit rund 100 Mrd. EUR pro Jahr auf 103 bis 115 Mrd. EUR steigen. In einigen Mitgliedstaaten könnten die Maßnahmen zu einem Rückgang der Verkäufe um rund einen halben Prozentpunkt führen. Da die verschiedenen Optionen einen begrenzten Teilnehmerkreis betreffen, nämlich die veräußernde Bank, den potenziellen Käufer, den Kreditdienstleister und den Endschuldner, werden die Hauptauswirkungen auch diese Akteure betreffen.

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

Die erforderlichen Gesetzesänderungen und ihre Umsetzung werden Einmalkosten auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten verursachen. In einigen Mitgliedstaaten könnte die Nachfrage nach Zulassungen und Lizenzierungen von NPL-Anlegern und/oder Kreditdienstleistern steigen, was zu höheren Verwaltungskosten führen würde, es sei denn, die Lizenzierungsgebühren decken diese Kosten vollständig ab. Da nicht genügend Daten verfügbar und die wenigen vorhandenen Daten uneinheitlich sind, können diese Kosten nicht geschätzt werden. Es werden keine direkten Folgen für die Umwelt erwartet.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Kleinere NPL-Anleger und Kreditdienstleistungsunternehmen würden überdurchschnittlich profitieren, da die Kosten für die Befolgung der Rechtsvorschriften im Verhältnis zu ihren Gesamtkosten besonders stark sinken würden. Die Auswirkungen auf hochverschuldete KMU werden vom Verhalten einzelner Kreditdienstleister abhängen. Je nach Anbieter könnten Kreditdienstleister eher bereit sein als Banken, ein geeigneteres Rückzahlungsprofil für die Kredite anzubieten, doch sie könnten bestehende Schuldnerrechte auch strenger auslegen als Banken. Ein verbessertes Umfeld, das es Banken erlaubt, ihre Bilanzen durch Veräußerung notleidender Kredite zu bereinigen, sollte sich insgesamt positiv auf den KMU-Sektor auswirken, da es mehr Raum für Banken schaffen wird, Kredite an lebensfähige Unternehmen zu vergeben.

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

Mit nennenswerten Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden ist nicht zu rechnen. Der gezielte Abbau der Befolgungskosten könnte die Verwaltungslast für den öffentlichen Sektor senken.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Obwohl bei einer Übertragung eines NPL von einer Bank an einen Anleger außerhalb des Bankensektors das Rechtsverhältnis zwischen dem Endschuldner und dem Gläubiger unverändert bleibt, ist eine deutliche Mehrheit der Konsultationsteilnehmer der Ansicht, dass die Beteiligung eines externen Kreditdienstleisters eine Herausforderung für bestehende Vorschriften zum Schuldnerschutz darstellt. Da einige Mitgliedstaaten derzeit über Regeln für Kreditdienstleister verfügen, um den Verbraucherschutz bei Kreditverhältnissen zu gewährleisten, würde auch ein EU-Rechtsrahmen sinnvollerweise Vorkehrungen zum Schutz der Kreditnehmerrechte enthalten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission erstellt ein Programm zur Kontrolle der Leistungen, Ergebnisse und Auswirkungen dieser Initiative. In dem Kontrollprogramm wird festgelegt, mit welchen Mitteln die Daten und sonstigen erforderlichen Nachweise erhoben werden. Fünf Jahre nach Inkrafttreten nimmt die Kommission auf der Grundlage einer Reihe relevanter Daten und Indikatoren eine Bewertung dieser Initiative vor.