



Brüssel, den 25. November 2019
(OR. en)

14354/19

Interinstitutionelle Dossiers:

2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0362(COD)
2016/0364(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)

EF 341
ECOFIN 1060
CCG 27
DRS 63
CODEC 1656
JAI 1226
JUSTCIV 223
COMPET 759
EMPL 576
SOC 762
IA 205

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Stärkung der Bankenunion
- Fortschrittsbericht

Stärkung der Bankenunion – Fortschrittsbericht des Vorsitzes

I. EINLEITUNG

1. Der Rat hat im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zu einem Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion vom 17. Juni 2016 (Dok. 10460/16, im Folgenden "Fahrplan vom Juni 2016") konstruktiv darauf hingearbeitet, die Bankenunion zu stärken, und hat zugleich die Fortschritte bei der Risikominderung und anderen vorgesehenen Maßnahmen überwacht.
2. Die Fortschritte bei der Stärkung der Bankenunion, die im Rat erzielt wurden, sind jeweils in den Fortschrittsberichten des niederländischen Vorsitzes (Dok. 10036/16), des slowakischen Vorsitzes (Dok. 14841/16), des maltesischen Vorsitzes (Dok. 9484/17), des estnischen Vorsitzes (Dok. 14808/17), des bulgarischen Vorsitzes (Dok. 9819/18), des österreichischen Vorsitzes (Dok. 14452/18) und des rumänischen Vorsitzes (Dok. 9729/19 ADD1) dargelegt. Diese Berichterstattung steht im Einklang mit dem Mandat der Ad-hoc-Gruppe des Rates "Stärkung der Bankenunion" (Dok. 5006/16).
3. Auf dem Euro-Gipfel vom 14. Dezember 2018 wurde der Beschluss der Euro-Gruppe im inklusiven Format gebilligt, eine hochrangige Arbeitsgruppe einzusetzen, deren Mandat darin besteht, die nächsten Schritte auf dem Weg zu einem Fahrplan für die Aufnahme politischer Verhandlungen über ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS) auszuarbeiten, wobei alle Elemente des Fahrplans von 2016 in der entsprechenden Reihenfolge einzuhalten sind.
4. Gestützt auf die Ergebnisse der Beratungen in der hochrangigen Gruppe im ersten Halbjahr 2019 kam die Euro-Gruppe im inklusiven Format im Juni 2019 überein, dass weitere fachliche Arbeiten erforderlich sind, um für relevante Elemente und deren Reihenfolge einen Pfad für den Übergang zur dauerhaft stabilen Bankenunion festzulegen, wobei alle Elemente des Fahrplans von 2016 in der entsprechenden Reihenfolge einzuhalten sind. Die Euro-Gruppe im inklusiven Format hat daher die hochrangige Gruppe damit beauftragt, diese Arbeiten fortzusetzen und bis Dezember 2019 darüber Bericht zu erstatten.

5. Der finnische Vorsitz hat angesichts dieser Entwicklungen die Ad-hoc-Gruppe "Stärkung der Bankenunion" (die am 13. Januar 2016 eingesetzt worden ist – Dok. 5006/16) im zweiten Halbjahr 2019 ein Mal einberufen. Entsprechend dem Mandat dieser Ad-hoc-Gruppe sollten die Delegationen einen Gesamtüberblick über die Fortschritte bei der Stärkung der Bankenunion, die bisher in den verschiedenen Arbeitsbereichen erzielt wurden, erhalten.
6. Dieser Fortschrittsbericht wurde unter der Verantwortung des finnischen Vorsitzes ausgearbeitet, wobei die von den Delegationen zum Ausdruck gebrachten Standpunkte berücksichtigt wurden; zugleich sollte mit dem Bericht mehreren Aufforderungen nachgekommen werden, die Fortschritte, die in Bezug auf das EDIS und die Maßnahmen zur Stärkung der Bankenunion erzielt wurden, schriftlich festzuhalten. Dieser Bericht sollte nicht als bindend für die Delegationen betrachtet werden, da er die Einschätzung der Vorsitzes in Bezug auf die Ergebnisse der Beratungen im Rahmen der Ad-hoc-Gruppe wiedergibt; er soll der Kontinuität dienen und die Aufgabe des kommenden Vorsitzes erleichtern.

II. EDIS-VORSCHLAG

7. Angesichts der laufenden Beratungen in der hochrangigen Gruppe ging es bei den fachlichen Arbeiten der Ad-hoc-Gruppe "Stärkung der Bankenunion" vorrangig darum, für Kontinuität zu sorgen und etwaige weitere Beratungen zu erleichtern, damit in der Euro-Gruppe im inklusiven Format ein verbesserter Fahrplan vereinbart werden kann.

8. Im Anschluss an die Beratungen unter rumänischem Vorsitz haben die Kommissionsdienststellen einen Entwurf einer aktualisierten Vorlage für die Datenerhebung vorgelegt, mit der die Methodik zur Berechnung risikobasierter Beiträge im Rahmen des EDIS untermauert werden soll. Dieser Entwurf basiert weitgehend auf der Datenerhebung, die 2017 unter maltesischem Vorsitz mit dem Ziel eingeleitet wurde, eine Methodik zur Errechnung der risikobasierten Beiträge für das EDIS festzulegen. Außerdem werden die Risikoindikatoren berücksichtigt, die in den im Mai 2015 veröffentlichten Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu den Methoden zur Berechnung der Beiträge zu Einlagensicherungssystemen aufgeführt sind („Kernrisikoindikatoren“), und zugleich einige neue Datenfelder hinzugefügt. Generell haben die Delegationen die Initiative und die neuen Datenfelder vorläufig begrüßt. Einige Delegationen stellten Fragen zur Durchführbarkeit des vorgeschlagenen Zeitplans und zur Verfügbarkeit einiger Daten, auch im Hinblick auf etwaige geltende Anforderungen an die Vertraulichkeit. Die Kommission wird die Datenerhebung in Kürze einleiten und dabei den Beratungen in der Ad-hoc-Gruppe sowie weiteren Bemerkungen der Mitgliedstaaten, die möglicherweise in einem schriftlichen Verfahren übermittelt werden, Rechnung tragen. Die Kommission hat zudem ihre Bereitschaft bekundet, die Mitgliedstaaten über alle weiteren Fortschritte, die bei der Datenerhebung unter dem künftigen kroatischen Vorsitz erzielt werden, zu unterrichten.
9. Die Kommissionsdienststellen haben die wichtigsten Erkenntnisse aus der zur Veröffentlichung anstehenden Studie zum Thema "Optionen und nationale Ermessensspielräume im Rahmen der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme und deren Behandlung im Kontext des Europäischen Einlagenversicherungssystems" vorgestellt, die die Kommission bei externen Beratern in Auftrag gegeben hatte. Die Studie wurde generell positiv aufgenommen und die darin enthaltenen näheren Informationen zur Wechselwirkung zwischen den materiellen Rechtsvorschriften über Einlagensicherungssysteme und dem EDIS-Vorschlag wurden für nützlich befunden; allerdings wurden auch erste Bedenken hinsichtlich der in der Studie enthaltenen politischen Empfehlungen der Studie angemeldet. Die Kommission erklärte, dass es nach der Veröffentlichung der Studie weitere Gelegenheiten für ausführliche Erörterungen zum Inhalt mit Vertretern der Mitgliedstaaten geben werde.

III. UMSETZUNG DES "BANKENPAKETS"

10. Die Kommission hat am 23. November 2016 ein Legislativpaket (das "Bankenpaket") mit zwei Verordnungsvorschlägen und drei Richtlinienvorschlägen zu folgenden Bereichen vorgelegt:
 - Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute (Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 – der "Eigenmittelverordnung" (CRR) – und der Richtlinie 2013/36/EU – der "Eigenmittelrichtlinie" (CRD));
 - Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Änderung der Richtlinie 2014/59/EU – der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), die in zwei verschiedene Richtlinien aufgeteilt wurde, und der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 – der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR)).
11. Das Europäische Parlament und der Rat nahmen auf Grundlage der Kommissionsvorschläge Änderungen an den vorgenannten Verordnungen und Richtlinien an. Diese Änderungen wurden in zwei Schritten angenommen, und zwar im Dezember 2017 und im Mai 2019. Die im Mai 2019 verabschiedeten Rechtsakte traten am 27. Juni 2019 in Kraft. Sie enthalten verschiedene Daten für den Geltungsbeginn und verschiedene Übergangsregelungen. Die beiden Richtlinien müssen in nationales Recht umgesetzt werden. Einige Bestimmungen waren sofort anwendbar, die meisten gelten aber erst ab Mitte 2021 und für einige ist sogar eine Übergangszeit bis 2024 vorgesehen.
12. Mit dem Bankenpaket werden eine Reihe von Elementen umgesetzt, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und vom Rat für Finanzstabilität (FSB) bis November 2016 vereinbart wurden, nämlich die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, die Anforderung an die Gesamtverlustabsorptionskapazität für global systemrelevante Institute, überarbeitete Vorschriften für Großkredite, Gegenparteiausfallrisiko und Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien sowie Kapitalbeteiligungen an Fonds, überarbeitete Offenlegungspflichten und ein neuer Rahmen für die Meldepflichten für Marktrisiken, solange die endgültigen Ergebnisse der Arbeiten des Basler Ausschusses an bestimmten Eigenkapitalanforderungen noch ausstehen.

13. Das Bankenpaket enthält zudem eine Reihe von Abweichungen von den international vereinbarten Aufsichtsstandards, etwa – im Kreditrisikorahmen – Anreize für Investitionen in öffentliche Infrastruktur und KMU oder eine Erleichterung der Veräußerung notleidender Kredite. Ferner sind bestimmte Banken vom Geltungsbereich der CRR bzw. der CRD ausgenommen. Das Paket enthält auch eine Reihe von Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit den Melde- und Offenlegungspflichten kleiner, weniger komplexer Banken, ebenso wie vereinfachte Vorschriften für die Vergütung, das Gegenparteiausfallrisiko und das Liquiditätsrisiko.
14. Darüber hinaus sind mit dem Bankenpaket die bestehende Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (MREL) sowie der Rahmen für die Säule 2 und der makroprudenzielle Rahmen geändert worden. Es wurde eine neue Anforderung an Drittlandsinstitute mit umfangreichen Aktivitäten in der EU eingeführt, wonach diese ein zwischengeschaltetes Mutterunternehmen in der EU haben müssen, ebenso wie ein neues Moratoriumsinstrument für Abwicklungsbehörden. Und schließlich wurden bestimmte Änderungen vorgenommen, um die Aspekte Umwelt, Soziales und Governance (ESG-Aspekte) sowie Maßnahmen gegen die Geldwäsche in die Aufsichtsvorschriften aufzunehmen.
15. Die EBA und der Einheitliche Abwicklungsausschuss (SRB) haben die Ad-hoc-Gruppe über den aktuellen Stand der Umsetzung des Bankenpakets und andere aktuelle Fragen im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement und der Einlagenversicherung unterrichtet. Die EBA erläuterte, wie sie die MREL und Abwicklungskollegien überwacht, und legte die ihr im Rahmen des Bankenpakets übertragenen Regulierungsaufgaben und die Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (DGSD) dar. Der SRB ging hinsichtlich seiner Arbeit vor allem auf die Besonderheiten der neuen Rechtsvorschriften und den Zeitplan für deren Umsetzung sowie auf seine Erwartungen für die Banken ein. Delegationen hatten Gelegenheit, Fragen an die EBA und den SRB zu richten. Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf die Herausforderungen gelegt, die sich im Zusammenhang mit dem Übergang vom ursprünglichen Rahmen der BRRD/SRMR zum geänderten Rahmen der BRRD/SRMR stellen, wobei zu berücksichtigen ist, dass einige Banken bereits verbindliche MREL-Anforderungen auf Grundlage des alten Rahmens eingeführt haben.

IV. AKTIONSPLAN FÜR DEN ABBAU NOTLEIDENDER KREDITE IN EUROPA

16. Der Rat hat in seinem Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa vom Juli 2017 dazu aufgerufen, Maßnahmen zur Lösung des Problems der notleidenden Kredite in der EU zu ergreifen. Am 6. November 2019 haben die Kommissionsdienststellen den Ausschuss für Finanzdienstleistungen über die Fortschritte bei bestimmten Aspekten des Aktionsplans informiert. Die Kommission wird – wie im Aktionsplan vorgesehen – den Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 5. Dezember erneut über den aktuellen Stand unterrichten. Die Gesamtzahl der notleidenden Kredite ist zwar weiterhin rückläufig, allerdings ist die Höhe der notleidenden Kredite in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor hoch.
17. Die Kommission hat im März 2018 ein Paket legislativer Maßnahmen vorgeschlagen. Die Verordnung zur Änderung der CRR hinsichtlich der Mindestdeckung für ausfallgefährdete Risikopositionen für neu bereitgestellte Kredite, die notleidend werden, ("Vorschlag für die aufsichtsrechtliche Letztsicherung für notleidende Kredite") wurde angenommen und trat im April 2019 in Kraft; die Arbeiten an der vorgeschlagenen Richtlinie dauern hingegen noch an. Sie wurde sowohl im Rat (im März 2019) als auch im Parlament (im Oktober 2019) in zwei Richtlinien aufgeteilt. Der Rat verfügt seit März 2019 über ein Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über die Richtlinie über Kreditdienstleister und Kreditkäufer [und seit November 2019 über ein Verhandlungsmandat für die Richtlinie über den beschleunigten Mechanismus zur außergerichtlichen Realisierung von Sicherheiten]¹. Dementsprechend wartet der Rat derzeit darauf, dass das Europäische Parlament seine Standpunkte zu den beiden Richtlinien festlegt, damit die Verhandlungen aufgenommen werden können. Neben diesen Rechtsvorschriften haben auch die EBA und die Europäische Zentralbank (EZB) Maßnahmen ergriffen, um gegen notleidende Kredite vorzugehen, etwa mittels Leitlinien und Orientierungen.

V. FAZIT

18. Der Vorsitz ersucht den Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen, damit die Arbeiten weiter vorangebracht werden können.

¹ Die eckigen Klammern werden vorbehaltlich der Billigung des Verhandlungsmandats – als Punkt ohne Aussprache – durch den AStV am 27. November gestrichen.