



Brüssel, den 8.3.2018
COM(2018) 114 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Vollendung der Kapitalmarktunion bis 2019: Beschleunigung der Umsetzung

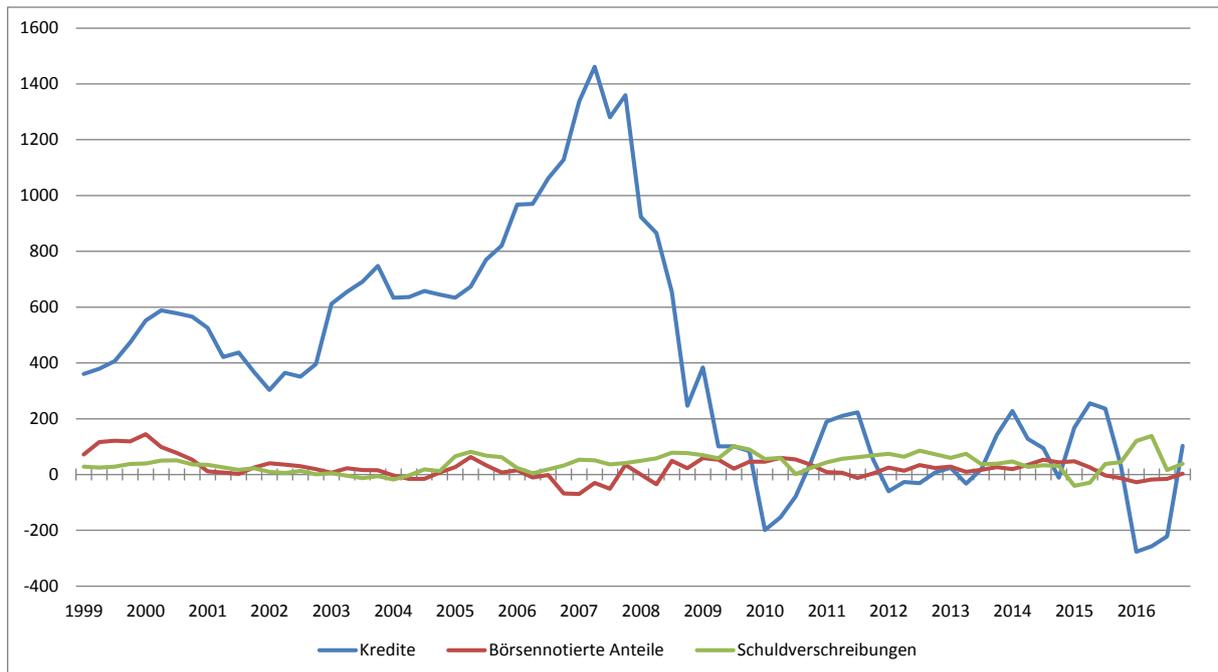
Einleitung

Am 22. bis 23. März 2018 wird der Europäische Rat über die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion¹ Bilanz ziehen. Dies ist eine wichtige Priorität für die Europäische Union und erfolgt im Rahmen der Investitionsoffensive für Europa. Ein einheitlicher Kapitalmarkt kommt der EU insgesamt zugute, insbesondere aber den Mitgliedstaaten, die den Euro als gemeinsame Währung nutzen.

Liquide und integrierte Kapitalmärkte fördern die grenzüberschreitende private Risikoteilung im Euro-Währungsgebiet und darüber hinaus. Dies fördert die produktive und innovative Nutzung von privatem Kapital, erweitert und diversifiziert die Finanzierungsquellen und die Mittel für die Realwirtschaft und verringert die Notwendigkeit einer Risikobeteiligung vonseiten der öffentlichen Hand. Neben anderen Aspekten, an denen die Kommission arbeitet – darunter ein integrierter und fairer Arbeitsmarkt, ein transparentes, vor Missbrauch geschütztes Steuersystem und die Verringerung notleidender Kredite – ist dies von entscheidender Bedeutung, um die Volkswirtschaften der EU in die Lage zu versetzen, wirtschaftliche Verwerfungen, mit denen bestimmte Mitgliedstaaten, Regionen oder Wirtschaftszweige konfrontiert sind, zu mindern und aufzufangen. Bei mangelnder finanzieller Diversifizierung wird das System im Falle struktureller Schocks aufgrund der Volatilität bestimmter Finanzströme einer erhöhten Instabilität ausgesetzt (siehe Schaubild). Werden die Ersparnisse in Europa in ein diversifiziertes Portfolio von Finanzprodukten angelegt, die von einem breiten Spektrum von Akteuren aus verschiedenen Mitgliedstaaten angeboten werden, dann fallen die Renditen weniger volatil aus und hängen weniger stark von der Entwicklung einer einzelnen Volkswirtschaft ab.

¹ Mitteilung „Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion“, COM(2015) 468 final, 30.9.2015.

Schaubild – Finanzierungsquellen nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften (Nettoströme, in Mrd. EUR)



Quelle: Berechnungen der Europäischen Zentralbank und Kommissionsdienststellen.

Hinweis: Die Daten beziehen sich auf die jährlichen gleitenden Durchschnitte der vierteljährlichen Nettoströme vom vierten Quartal 1999 bis zum dritten Quartal 2017.

Eine erfolgreiche Kapitalmarktunion, die die Bankenunion der EU ergänzt, muss auch eine Marktöffnung umfassen, um dafür zu sorgen, dass Unternehmen aus der EU der Zugang zu Finanzmitteln erleichtert wird, dass Sparer, die heutzutage besser nachvollziehen können, wie ihre Einlagen genutzt werden, mehr und innovative Anlagemöglichkeiten nutzen können und dass Investoren größere Auswahlmöglichkeiten vorfinden. Deshalb müssen im Zuge der Umgestaltung der Kapitalmärkte die Instrumente bereitgestellt werden, durch welche die neuen Möglichkeiten, die sich durch die Finanztechnologie und eine nachhaltige Finanzierung ergeben, nutzbar gemacht werden und der Übergang zu einer saubereren, ressourceneffizienteren Kreislaufwirtschaft erleichtert wird.

Wie die Kommission im Juni 2017 im Rahmen der Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion² dargelegt hat, müssen wir uns ehrgeizigere Ziele setzen, um die Hindernisse zu beseitigen, vor allem aber, um die sich bietenden neuen Chancen zu nutzen.

Aus diesem Grund legt die Kommission auch einen Aktionsplan zur Finanztechnologie (FinTech) und einen Aktionsplan für nachhaltige Finanzierungen vor.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der öffentlichen Konsultation, die von März bis Juni 2017 durchgeführt wurde, und unter Berücksichtigung der bereits vorgestellten Initiativen vertritt die Kommission die Auffassung, dass es einer Reihe gezielter Initiativen

² Mitteilung über die Halbzeitbilanz des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion, COM(2017) 292, 8.6.2017.

auf EU-Ebene bedarf, um die Möglichkeiten zu erschließen, die sich durch die technologiegestützten Innovationen im Bereich der Finanzdienstleistungen bieten. Im FinTech-Aktionsplan wird anhand klarer und konkreter Schritte dargelegt, wie die Geschäftstätigkeit mit innovativen Geschäftsmodellen ausgeweitet, die Einführung neuer Technologien gefördert sowie die Cybersicherheit und die Integrität des Finanzsystems erhöht werden können. Der Aktionsplan wird dazu beitragen, dass der europäische Finanzsektor innovativ und wettbewerbsfähig bleibt, ohne die Finanzstabilität oder den Anlegerschutz zu beeinträchtigen.

Der Aktionsplan für nachhaltige Finanzierungen zielt darauf ab, die Voraussetzungen für ein nachhaltigeres Wirtschaftswachstum und für eine nachhaltigere Entwicklung zu schaffen, indem die Kapitalströme auf nachhaltigere Investitionen etwa in die Energiewende oder den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft umgelenkt werden. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsfaktoren beim Risikomanagement sowie die Förderung von Transparenz und langfristigem Denken in der öffentlichen und privaten Verwaltung sind ebenfalls wichtige Ziele dieses Plans, der darauf abzielt, im Einklang mit globalen Verpflichtungen wie dem Übereinkommen von Paris oder den 17 Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung öffentliche und private Investitionen zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung anzuregen.

Die Notwendigkeit, die Kapitalmarktunion voranzutreiben, wird angesichts des bevorstehenden Austritts des Vereinigten Königreichs noch dringlicher, da damit das größte Finanzzentrum der EU den Binnenmarkt verlassen wird. Deshalb müssen wir unsere Bemühungen zur Weiterentwicklung, Integration und besseren Überwachung der Kapitalmärkte verstärken.

Im Juni 2016 forderte der Europäische Rat „zügige und entschlossene Fortschritte, damit Unternehmen leichter Zugang zu Finanzierungen erhalten und Investitionen in die Realwirtschaft gefördert werden, indem die Agenda der Kapitalmarktunion weiter vorangebracht wird.“ Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat wiederholt betont, dass die Kapitalmarktunion bis 2019 vollendet werden sollte – zuletzt im Juli 2017, wobei er gleichzeitig sein Engagement für die Kapitalmarktunion und insbesondere für sämtliche im Rahmen der Halbzeitbilanz vorgeschlagenen Maßnahmen, einschließlich der neun vorrangigen Initiativen, bekräftigte. In einer Entschließung vom 19. Januar 2016 erkannte das Europäische Parlament an, dass die Kapitalmärkte eine wichtige Rolle für die Deckung des Finanzierungsbedarfs der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten spielen können, und betonte, dass die Kapitalmarktunion stärker auf die Endnutzer der Kapitalmärkte, d. h. auf Unternehmen und Investoren, ausgerichtet werden müsse.

Die Kommission wird bis Mitte 2019 alle Bausteine der Kapitalmarktunion bereitstellen. Während bereits erste Ziele und wichtige Meilensteine erreicht wurden (siehe Tabelle im Anhang), ist es nun an der Zeit, weiter voranzuschreiten und dafür zu sorgen, dass alle ausstehenden Legislativvorschläge bis zum Ende des Mandats abgeschlossen werden. Darüber hinaus schlägt die Kommission heute weitere Maßnahmen zur Entwicklung und Integration der EU-Kapitalmärkte vor. Die noch ausstehenden Vorschläge werden bis Mai

2018 vorgelegt, sodass die neuen Rechtsvorschriften, den erforderlichen politischen Willen vorausgesetzt, noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 verabschiedet werden können.

Indem wir die erforderlichen Bausteine der drei sich gegenseitig verstärkenden Säulen „EU-Binnenmarkt“, „klare und verhältnismäßige Vorschriften“ sowie „effiziente Aufsicht“ bereitstellen, können wir dem wirksamen Funktionieren der Kapitalmarktunion den erforderlichen Schub verleihen.

1. Optimale Nutzung des Binnenmarkts durch neue europäische Produkte, Kennzeichnungen und den europäischen Pass

Durch neue europaweite Produkte, Kennzeichnungen und den europäischen Pass wird gewährleistet, dass Investoren, Verbraucher und Unternehmen in vollen Umfang von den Vorteilen des Binnenmarktes profitieren (Expansion in Europa und wettbewerbsfähig auf dem Weltmarkt). Es gibt bereits neue Regeln, mit denen Investitionen europäischer Risikokapitalfonds (EuVECA) in Start-ups und kleine und mittlere Unternehmen sowie ein sicherer und liquider Markt für einfache, transparente und standardisierte („STS“) Verbriefung gefördert werden sollen. Wenn die Verbriefungsemissionen in der EU wieder auf den Durchschnitt von vor der Krise anstiegen, würden der Wirtschaft zusätzliche Mittel von bis zu 150 Mrd. EUR bereitgestellt. Außerdem hat die Kommission ein neues, entsprechend gekennzeichnetes europaweites Produkt für die private Altersvorsorge (PEPP) vorgeschlagen, das den Verbrauchern beim Sparen für den Ruhestand helfen und zudem dafür sorgen soll, dass mehr Ersparnisse in die Kapitalmärkte fließen, sodass zusätzliche Finanzmittel für produktive Investitionen bereitgestellt werden. **Die Kommission fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, diesen Vorschlag rasch zu bearbeiten und abzuschließen**, damit alle europäischen Bürger Zugang zu einem breiten Spektrum von Möglichkeiten erhalten, um bei solidem Verbraucherschutz für den Ruhestand zu sparen.

Damit auch in anderen Bereichen Fortschritte erzielt werden, schlägt die Kommission heute zusätzliche Maßnahmen vor, um neue Produkte und Kennzeichnungen zu entwickeln und die Kapitalmärkte zusammenzuführen:

- eine europäische Kennzeichnung für investitions- und darlehensbasierte Crowdfunding-Plattformen („europäische Crowdfunding-Dienstleister für Unternehmen“), mit der grenzüberschreitende Tätigkeiten gefördert und für Investoren bestehende Risiken auf geeignete Weise angegangen werden sollen. Die neue Kennzeichnung wird dazu beitragen, dass Crowdfunding-Dienstleister im Binnenmarkt expandieren können, sodass der Finanzierungszugang für Unternehmer, Start-Ups sowie kleine und mittlere Unternehmen im Allgemeinen verbessert wird. Dies ist auch ein erster konkreter Beitrag zum FinTech-Aktionsplan, mit dem ein Umfeld geschaffen werden soll, in dem innovative Produkte und Lösungen problemlos in der gesamten EU entwickelt und ausgebaut werden können, ohne dass die Finanzstabilität oder der Verbraucherschutz beeinträchtigt würde;
- einen EU-Rahmen für gedeckte Schuldverschreibungen: Gedeckte Schuldverschreibungen haben sich während der Finanzkrise als stabile und kostengünstige Finanzierungsquelle

erwiesen und sollten daher unter Stützung auf bewährte Verfahren der bestehenden nationalen Systeme weiterentwickelt werden. Dieser Rahmen soll die Finanzierung der Wirtschaft unterstützen, den Investoren eine breitere und sicherere Palette von Investitionsmöglichkeiten bieten und gleichzeitig zur Wahrung der Finanzstabilität beitragen;

- Maßnahmen zur Verringerung der regulatorischen Hindernisse für den grenzübergreifenden Vertrieb von Investmentfonds in der EU: Dadurch werden die Kosten für die Ausdehnung des Vertriebs auf das Ausland verringert und ein stärker integrierter Binnenmarkt für Investmentfonds unterstützt. Dank des erhöhten Wettbewerbs profitieren die Anleger von einer größeren Auswahl und einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie von einem unverändert hohen Anlegerschutz.

2. Unterstützung von Unternehmen und Unternehmern durch klarere und einfachere Vorschriften

Die Kommission hat im November 2016 eine Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren vorgeschlagen. Dieser wichtige Vorschlag zielt darauf ab, für eine effiziente Restrukturierung von in finanziellen Schwierigkeiten befindlichen rentablen Unternehmen zu sorgen, um Insolvenzen und die Zerstörung des Unternehmenswerts zu vermeiden. Für natürliche Personen einschließlich Einzelunternehmern sieht der Vorschlag eine zweite Chance über den Weg einer Entschuldung vor, um ihnen einen Neuanfang zu ermöglichen und Anreize für unternehmerische Initiative zu schaffen. Dadurch wird auch das Vertrauen gestärkt, dass die Unternehmen ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen, beispielsweise im Hinblick auf ihre Bankkredite. Durch die Harmonisierung dieser Verfahren würde die Initiative Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen beseitigen und so die Entwicklung der Kapitalmärkte in der EU voranbringen. Außerdem wird die Initiative dazu beitragen, dass bei den Banken weniger notleidende Kredite auflaufen und die Bestände abgebaut werden. Wenn in finanziellen Schwierigkeiten befindliche Unternehmer und Unternehmen dazu gebracht werden, einen letztlich erfolgreichen Umstrukturierungsplan auszuarbeiten und umzusetzen, kommt es zu weniger Insolvenzen, sodass aus notleidenden Krediten wieder Darlehen werden, die die betreffenden Unternehmer bzw. Unternehmen zurückzahlen können. **Die Kommission fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, die Verabschiedung dieser wichtigen Vorschriften zu beschleunigen.**

Darüber hinaus hat die Kommission im Zusammenhang mit der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) vorgeschlagen, der im Steuersystem vorgesehenen Bevorzugung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital zu begegnen, indem für die Ausgabe von Eigenkapitalanteilen ein Steuerabzug eingeräumt wird. Jedes Jahr wird ein fester Prozentsatz vom neuen Eigenkapital eines Unternehmens, der sich aus einem risikofreien Zinssatz und einer Risikoprämie zusammensetzt, steuerlich abzugsfähig sein. Bei den aktuellen Marktbedingungen würde dieser Prozentsatz 2,7 % betragen. Dadurch sollen die Unternehmen angeregt werden, stabilere Finanzierungsquellen zu wählen und auf die

Kapitalmärkte zurückzugreifen. Außerdem wäre dies eindeutig von Vorteil für die Finanzstabilität, da Unternehmen mit einer stärkeren Eigenkapitalbasis schockresistenter sind. **Die Kommission fordert den Rat auf, die Verabschiedung dieser wichtigen Vorschriften zu beschleunigen.**

Die Kommission schlägt heute neue Vorschriften zur Erleichterung grenzüberschreitender Transaktionen vor. So soll Rechtssicherheit in Bezug auf die Frage geschaffen werden, wem eine finanzielle Forderung zusteht, um rechtliche Risiken und mögliche negative systemische Folgen auszuschließen. Bei der Forderungsübertragung handelt es sich um einen Mechanismus, der von großen und kleinen Unternehmen verwendet wird, um Zugang zu Krediten bzw. Liquidität zu erhalten, und von Finanzinstituten, um die Nutzung ihres Kapitals zu optimieren. Darüber hinaus bietet die Kommission in einer gesonderten Mitteilung weitere Orientierungshilfen zu der Frage, welche Rechtsvorschriften anwendbar sind, wenn es darum geht zu bestimmen, wer Eigentümer der einem Wertpapiergeschäft zugrunde liegenden Sicherheiten ist.

Es wurden bereits neue Vorschriften für Emissionsprospekte erlassen, um es Unternehmen zu erleichtern, sich auf öffentlichen Eigenkapital- bzw. Fremdkapitalmärkten Finanzmittel zu beschaffen³. Für kleine und mittlere Unternehmen, die EU-weit Geld aufnehmen wollen, wird ein neuer Prospekt für EU-Wachstum erstellt. Es muss jedoch noch mehr getan werden, insbesondere um sicherzustellen, dass die durch MiFID II geschaffene Kennzeichnung „KMU-Wachstumsmarkt“ die richtige Balance findet zwischen ausreichendem Anlegerschutz und der Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand. Aus diesem Grund wird die Kommission bis Mai 2018 weitere Maßnahmen vorschlagen, um ein angemesseneres regulatorisches Umfeld zu schaffen, in dem kleine und mittlere Unternehmen auf den KMU-Wachstumsmärkten unterstützt werden.

3. Effizientere Überwachung der EU-Kapitalmärkte

Wenn die Finanzmärkte zusammenwachsen, bedarf es auch einer stärker integrierten und wirksameren Aufsicht. Grenzübergreifende Tätigkeiten können durch eine einheitliche Regulierung und Aufsicht erleichtert werden, und zwar sowohl für Finanzinstitute als auch für die Verbraucher und die Unternehmen, die deren Finanzdienstleistungen in Anspruch nehmen. Finanzielle Integration und Kapitalmarktfinanzierung können zwar große Vorteile mit sich bringen, sie können aber auch mit neuen Risiken verbunden sein. Deshalb ist es wichtig, Aufsichtsarbitrage zu vermeiden, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und für einen kohärenten Anlegerschutz sowie Finanzstabilität zu sorgen.

Insbesondere zur Gewährleistung einer erfolgreichen Kapitalmarktunion muss die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) in die Lage versetzt werden, effektiv für eine einheitliche Aufsicht und Durchsetzung zu sorgen und bestimmte

³ Verordnung (EU) 2017/1129 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel an einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/71/EG (ABl. L 168 vom 30.6.2017, S. 12).

Kapitalmärkte unmittelbar zu überwachen. **Daher ist die Kommission bereit, mit dem Europäischen Parlament und dem Rat aktiv zu erörtern, wie die laufenden Verhandlungen beschleunigt werden können, um sicherzustellen, dass die Überprüfung der Europäischen Aufsichtsbehörden noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 endgültig angenommen wird.** Dies ist für den Erfolg der Kapitalmarktunion von entscheidender Bedeutung.

Auf den integrierten Kapitalmärkten kommt den Nachhandelsinfrastrukturen eine entscheidende Rolle zu. Deshalb müssen im Hinblick auf ein gesamteuropäisches Konzept für die Beaufsichtigung der zentralen Gegenparteien in der EU eine weitere Konvergenz der Aufsichtspraktiken und eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden gewährleistet werden. **Die Kommission hat Reformen zur Verbesserung der Beaufsichtigung zentraler Gegenparteien vorgeschlagen und fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, die Verabschiedung dieser wichtigen Vorschriften zu beschleunigen.**

Schlussfolgerung

Die Kommission wird wie angekündigt bis Mitte 2019 alle Bausteine der Kapitalmarktunion bereitstellen. Die Kommission hat acht Legislativvorschläge vorgelegt, von denen bislang erst drei von den beiden gesetzgebenden Organen verabschiedet wurden, und legt nun vier weitere Legislativvorschläge vor. Die Kommission wird bis Mai 2018 alle Legislativvorschläge vorlegen, die sie im Aktionsplan zur Kapitalmarktunion 2015 und in der Halbzeitbilanz 2017 angekündigt hatte. Die Kommission ist bereit, mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über alle ausstehenden Vorschläge im Zusammenhang mit der Kapitalmarktunion zu beraten.

Die Kommission kann die Kapitalmärkte der EU nicht im Alleingang reformieren. Alle Akteure auf nationaler und europäischer Ebene müssen ebenfalls ihren Beitrag dazu leisten, und die Kommission wird diese Bemühungen weiterhin unterstützen. Nunmehr sieht die Kommission den Verhandlungen im Europäischen Rat am 22./23. März erwartungsvoll entgegen und fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, die Arbeiten in Bezug auf alle ausstehenden Rechtsetzungsvorschläge, die für die Vollendung der Kapitalmarktunion von Belang sind, zu beschleunigen, damit diese bis Mitte 2019 und damit vor den Wahlen zum Europäischen Parlament verabschiedet werden können.