

BESCHLUSS DER EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE**Nr. 57/11/KOL****vom 2. März 2011****über die 82. Änderung der verfahrens- und materiellrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen durch Einfügung eines neuen Kapitels über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2011**

DIE EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE (nachstehend „die Überwachungsbehörde“) —

GESTÜTZT AUF das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (nachstehend „das EWR-Abkommen“), insbesondere auf die Artikel 61,

GESTÜTZT AUF das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (nachstehend „das Überwachungs- und Gerichtshofabkommen“), insbesondere auf Artikel 24 und auf Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b dieses Abkommens, in Erwägung nachstehender Gründe

NACH Artikel 24 des Überwachungs- und Gerichtshofabkommens setzt die EFTA-Überwachungsbehörde die Vorschriften des EWR-Abkommens über staatliche Beihilfen in Kraft.

NACH Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b des Überwachungs- und Gerichtshofabkommens gibt die Überwachungsbehörde Mitteilungen und Leitlinien zu den im EWR-Abkommen geregelten Materien heraus, soweit letzteres Abkommen oder das Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen dies ausdrücklich vorsehen oder die Überwachungsbehörde dies für notwendig erachtet.

AM 1. Dezember 2010 verabschiedete die Europäische Kommission eine Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2011 ⁽¹⁾.

DIESE Mitteilung ist von Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum.

DIE EWR-Vorschriften für staatliche Beihilfen sind im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum einheitlich anzuwenden, um die in Artikel 1 des EWR-Abkommens geforderte Homogenität zu erzielen.

GEMÄß Ziffer II unter der Überschrift „ALLGEMEINES“ auf Seite 11 des Anhangs XV zum EWR-Abkommen erlässt die Überwachungsbehörde nach Konsultation mit der Europäischen Kommission Rechtsakte, die den von der Europäischen Kommission erlassenen Rechtsakten entsprechen, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

DIE Überwachungsbehörde hat die Europäische Kommission konsultiert.

DIE EFTA-Staaten wurden durch Schreiben vom 10. Februar 2011 darüber konsultiert —

BESCHLIESST:

Artikel 1

Die Leitlinien für staatliche Beihilfen werden durch die Einfügung eines neuen Kapitels über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2011 geändert.

Das neue Kapitel ist diesem Beschluss als Anhang beigelegt.

Artikel 2

Nur der englische Text ist verbindlich.

Brüssel, den 2. März 2011

Für die EFTA-Überwachungsbehörde

Per SANDERUD
Präsident

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY
Mitglied des Kollegiums

⁽¹⁾ ABl. C 329 vom 7.12.2010, S. 7.

ANHANG

ANWENDUNG DER VORSCHRIFTEN FÜR STAATLICHE BEIHILFEN AUF MAßNAHMEN ZUR STÜTZUNG VON FINANZINSTITUTEN IM KONTEXT DER FINANZKRISE AB DEM 1. JANUAR 2011**1. Einleitung**

1. Seit Beginn der Weltfinanzkrise im Herbst 2008 hat die EFTA-Überwachungsbehörde (nachstehend „die Überwachungsbehörde“) vier Leitlinien verabschiedet ⁽¹⁾, in denen sie ausführlich erläutert, welche Kriterien mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Finanzinstituten ⁽²⁾ erfüllen müssen, damit sie die Voraussetzungen von Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (nachstehend „das EWR-Abkommen“) erfüllen. Es handelt sich dabei um folgende Kapitel der Leitlinien: Kapitel über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten ⁽³⁾ (nachstehend „die Bankenleitlinien“), Kapitel über die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise ⁽⁴⁾ (nachstehend „die Rekapitalisierungsleitlinien“), Kapitel über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor im Europäischen Wirtschaftsraum ⁽⁵⁾ (nachstehend „die Impaired-Assets-Leitlinien“) und Kapitel über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfenvorschriften ⁽⁶⁾ (nachstehend „die Umstrukturierungsleitlinien“). Während die Bankenleitlinien, die Rekapitalisierungsleitlinien und die Impaired-Assets-Leitlinien die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der wichtigsten Formen von Unterstützungsmaßnahmen der EFTA-Staaten (Garantien für Verbindlichkeiten, Rekapitalisierungsmaßnahmen sowie Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte) beschreiben, werden in den Umstrukturierungsleitlinien die verschiedenen Aspekte dargelegt, die ein Umstrukturierungsplan (bzw. ein Rentabilitätsplan) im Falle krisenbedingter Beihilfen für Finanzinstitute auf der Grundlage von Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens abdecken muss.
2. In allen vier Kapiteln der Leitlinien wird darauf hingewiesen, dass diese Beihilfemaßnahmen nur befristet zulässig sind. In jedem Kapitel heißt es, dass solche Beihilfen nur als erste unmittelbare Reaktion auf eine beispiellose Stresssituation auf den Finanzmärkten und nur so lange, wie diese außergewöhnlichen Umstände vorliegen, gerechtfertigt sind. Die Umstrukturierungsleitlinien gelten für Umstrukturierungsbeihilfen, die bis zum 31. Dezember 2010 angemeldet werden, wohingegen die anderen Leitlinien nicht befristet sind.
3. In diesen Leitlinien werden die Parameter für die befristete Zulässigkeit krisenbedingter Unterstützungsmaßnahmen für Banken ab dem 1. Januar 2011 erläutert.

2. Weitere Anwendbarkeit von Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens und Verlängerung der Geltungsdauer der Umstrukturierungsleitlinien

4. Rechtsgrundlage für die Leitlinien der Überwachungsbehörde über krisenbedingte Beihilfen für Banken sowie für alle in den Geltungsbereich dieser Leitlinien fallenden Beschlüsse über Einzelbeihilfen und Beihilferegelungen ist Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens, der Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines EFTA-Staats unter bestimmten Voraussetzungen zulässt. Auf dem Höhepunkt der Krise war die Maßgabe einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben angesichts der außergewöhnlichen Stresssituation, auf die eine außergewöhnlich starke Rezession in der Realwirtschaft folgte, zweifellos im gesamten EWR gegeben.
5. Der wirtschaftliche Erholungsprozess, der zu Beginn des Jahres 2010 langsam eingesetzt hat, schreitet etwas schneller als 2010 anfangs erwartet voran. Zwar ist die Erholung noch anfällig und unterschiedlich stark im EWR, doch zeigen einige EFTA-Staaten ein geringes oder gar moderates Wirtschaftswachstum. Zudem hat sich der Zustand des Bankensektors verglichen mit der Lage vor einem Jahr trotz einiger anfälliger Bereiche allgemein verbessert. Das Vorliegen einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben aller EFTA-Staaten ist daher nicht mehr so selbstverständlich wie in früheren Phasen der Krise. Die Überwachungsbehörde ist sich dieser Entwicklung bewusst, sieht jedoch angesichts der seit kurzem erneut angespannten Lage auf den Finanzmärkten und des Risikos umfangreicher negativer Nebeneffekte die Voraussetzungen für die Genehmigung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage von Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens aus den in diesen Leitlinien erläuterten Gründen weiterhin als erfüllt an.
6. Das erneute Auftreten von Spannungen auf den Märkten für staatliche Schuldtitel führt die Volatilität der Finanzmärkte drastisch vor Augen. Die enge Verflechtung und Interdependenz innerhalb des Finanzsektors im EWR hat auf dem Markt Befürchtungen im Hinblick auf ein etwaiges Übergreifen dieser Störungen ausgelöst. Angesichts der ausgeprägten Volatilität der Finanzmärkte und der unsicheren wirtschaftlichen Aussichten ist es gerechtfertigt, dass die EFTA-Staaten zur Absicherung weiterhin die Möglichkeit haben, nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens die Notwendigkeit krisenbedingter Unterstützungsmaßnahmen geltend zu machen.

⁽¹⁾ Leitlinien für die Anwendung und Auslegung der Artikel 61 und 62 des EWR-Abkommens und des Artikels 1 des Protokolls 3 zum Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs, angenommen und bekannt gegeben von der EFTA-Überwachungsbehörde am 19.1.1994, veröffentlicht im ABl. L 231 vom 3.9.1994, S. 1, und EWR-Beilage Nr. 32 vom 3.9.1994, S. 1. Die Leitlinien wurden am 17. Dezember 2008 zuletzt geändert (nachstehend „die Leitlinien für staatliche Beihilfen“). Die aktualisierte Fassung dieser Leitlinien kann auf der Website der Überwachungsbehörde eingesehen werden: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽²⁾ Der Einfachheit halber werden Finanzinstitute in diesem Beschluss als „Banken“ bezeichnet.

⁽³⁾ Beschluss Nr. 28/09/KOL vom 29.1.2009.

⁽⁴⁾ Beschluss Nr. 28/09/KOL vom 29.1.2009.

⁽⁵⁾ Beschluss Nr. 191/09/KOL vom 22.4.2009.

⁽⁶⁾ Beschluss Nr. 472/09/KOL vom 25.11.2009.

7. Die Bankenleitlinien, die Rekapitalisierungsleitlinien und die Impaired-Assets-Leitlinien, in denen die Kriterien für die Vereinbarkeit krisenbedingter Beihilfen für Banken nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens (insbesondere staatliche Garantien, Rekapitalisierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Entlastung von wertgeminderten Vermögenswerten) erläutert werden, müssen daher über den 31. Dezember 2010 hinaus gelten. Entsprechend müssen auch die Umstrukturierungsleitlinien, in denen das weitere Vorgehen im Anschluss an solche Stützungsmaßnahmen festgelegt ist, über dieses Datum hinaus anwendbar bleiben. Die Geltungsdauer der Umstrukturierungsleitlinien (die als einzige der vier Leitlinien bis zum 31. Dezember 2010 befristet ist), sollte daher verlängert werden, damit bis zum 31. Dezember 2011 angemeldete Umstrukturierungsbeihilfen erfasst werden.
8. Gleichzeitig ist jedoch mit Blick auf den vorzubereitenden Übergang zu einer Nachkrisen-Regelung eine Anpassung der Leitlinien erforderlich. Parallel müssen neue, dauerhafte Beihilfavorschriften für die Rettung und Umstrukturierung von Banken unter normalen Marktbedingungen erlassen werden, die, sofern es die Marktbedingungen zulassen, ab dem 1. Januar 2012 gelten sollten. Vor diesem Hintergrund wäre dann zu prüfen, ob weiterhin außerordentliche krisenbedingte Beihilfen für den Finanzsektor erforderlich sind. Die Kriterien für die Vereinbarkeit solcher Unterstützungsmaßnahmen sind so festzulegen, dass eine neue Regelung für die Rettung und Umstrukturierung von Banken auf der Grundlage von Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens bestmöglich vorbereitet wird.

3. Voranbringen des Ausstiegs aus den Stützungsmaßnahmen

9. Die wegen der außergewöhnlichen Marktbedingungen fortgesetzte Bereitstellung von Beihilfemaßnahmen nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens sollte jedoch nicht den Prozess behindern, die vorübergehenden außerordentlichen Stützungsmaßnahmen nach und nach auslaufen zu lassen. So kam der Rat Wirtschaft und Finanzen am 2. Dezember 2009 zu dem Schluss, dass eine Strategie für den schrittweisen Ausstieg aus den Stützungsmaßnahmen für die Kreditwirtschaft erarbeitet werden muss, die transparent und zwischen den EU-Mitgliedstaaten angemessen abgestimmt sein sollte, um negative Nebeneffekte zu vermeiden, zugleich aber die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen⁽¹⁾. Ferner sollte laut den Schlussfolgerungen der schrittweise Ausstieg aus den verschiedenen Formen der Unterstützung für Banken im Prinzip bei den staatlichen Garantieregelungen beginnen, indem gesunde Banken zu einem Ausstieg ermutigt und die anderen Banken dazu angehalten werden, ihre Schwächen in den Griff zu bekommen.
10. In den folgenden Absätzen erläutert die Überwachungsbehörde die einzelnen Schritte für einen allmählichen Ausstieg aus den Rekapitalisierungsmaßnahmen und den Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte.
 - 3.1. *Strengere Kriterien bei der beihilferechtlichen Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Garantien nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens*
11. Seit dem 1. Januar 2011 wendet die Überwachungsbehörde bei der beihilferechtlichen Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Garantien nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens strengere Kriterien an. So verlangt sie höhere Garantiegebühren und fortan die Vorlage eines Rentabilitätsplans für begünstigte Banken, die weitere Garantien in Anspruch nehmen und deren von einer staatlichen Garantie abgedeckte ausstehende Verbindlichkeiten sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten einen bestimmten Schwellenwert übersteigen⁽²⁾. Angesichts der derzeitigen Marktlage erscheinen diese strengeren Kriterien zum gegenwärtigen Zeitpunkt erforderlich. Staatliche Garantieregelungen können somit auf der Grundlage der folgenden, ab 1. Januar 2011 geltenden strengeren Kriterien bis zum 30. Juni 2011 genehmigt werden. Die Überwachungsbehörde wird die Kriterien für die Vereinbarkeit staatlicher Garantien mit dem Binnenmarkt, die nach dem 30. Juni 2011 gelten, dann im ersten Halbjahr 2011 prüfen.

3.1.1. Gebühren

12. Für die Inanspruchnahme staatlicher Garantien fallen Gebühren an, die entsprechend den folgenden EZB-Empfehlungen ermittelt werden. Auf eine Anleihe mit mehr als einjähriger Laufzeit entfällt eine Pauschalgebühr von 50 Basispunkten zuzüglich des Medianwerts des Fünfjahres-CDS-Spread bei vorrangigen Verbindlichkeiten im Referenzzeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. August 2008 der jeweiligen Bank⁽³⁾.
13. Die Berücksichtigung des Kreditrisikos im derzeit geltenden Gebührenmodell stützt sich auf Daten, die aus der Zeit vor dem Höhepunkt der Finanzkrise im Jahr 2008 stammen. Die CDS-Spread-Unterschiede zwischen den Banken sind heute erheblich höher als vor der Krise, und dies wird voraussichtlich auch so bleiben. Bis jetzt schien dieses Gebührenmodell erforderlich, um den Zugang der Banken zu externen Finanzierungsmitteln zu erleichtern und auf diese Weise die Finanzstabilität zu gewährleisten. Jedoch werden hierin die Entwicklungen auf den Finanzmärkten in den zwei Jahren seit dem 31. August 2008 einschließlich der Veränderungen bei der Kreditwürdigkeit der Banken nicht berücksichtigt. Während sich also die Finanzierungsmöglichkeiten über den Finanzmarkt allgemein verbessert haben, profitieren zwischenzeitlich herabgestufte Banken nach wie vor von ihrem Bonitätsrating aus der Zeit vor der Krise und ihrer scheinbaren Kreditwürdigkeit. Dies erhöht die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Banken mit einem niedrigen Rating profitieren nachgewiesenermaßen ungleich mehr von staatlichen Garantien als Banken mit einem höherem Rating, da sie auf Grund ihrer niedrigen Einstufung normalerweise einen höheren Marktpreis entrichten müssten.

⁽¹⁾ Diese Schlussfolgerungen wurden durch den Europäischen Rat, Sitzung vom 11. Dezember 2009, bestätigt. Desgleichen vertritt das Europäische Parlament in seiner Entschliebung vom 9. März 2010 zu dem Bericht über die Wettbewerbspolitik 2008 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0050+0+DOC+XML+V0//DE>) die Auffassung, dass die staatliche Unterstützung für Finanzinstitute nicht über Gebühr verlängert und umgehend Ausstiegsstrategien ausgearbeitet werden sollten.

⁽²⁾ Mit einer Flexibilitätsklausel, die eine Neubewertung der Situation und angemessene Abhilfemaßnahmen im Falle eines schweren neuen Schocks auf den Finanzmärkten im gesamten EWR oder in einem oder mehreren EFTA-Staaten erlaubt.

⁽³⁾ Siehe (in englischer Sprache) http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_guarantees.pdf.

14. Um Abhilfe gegen diese Verzerrungen zu schaffen, sollte das Gebührenmodell für staatliche Beihilfen den derzeitigen Marktbedingungen besser angepasst werden, um die aktuelle Bonität der einzelnen Banken angemessener zu berücksichtigen. De facto ist es daher erforderlich, die Gebühren für staatliche Garantien anzuheben, die von den begünstigten Banken zu entrichten sind.
15. Ein innerhalb der EFTA-Staaten abgestimmtes Vorgehen sollte einen schrittweisen Ausstieg aus den Stützungsmaßnahmen begünstigen, dabei jedoch ein gewisses Maß an Flexibilität aufweisen, um den unterschiedlichen Verhältnissen in den einzelnen EFTA-Staaten und deren Banken Rechnung zu tragen. Zu diesem Zweck hält es die Überwachungsbehörde für angemessen, eine Mindesthöhung für Garantiegebühren vorzuschreiben, die nach der jeweiligen Bonität der begünstigten Bank gestaffelt sein soll. Eine solche Abstufung auf der Grundlage der Bonität sendet ein deutliches Preissignal an schwächere Banken, ermöglicht eine genauere Anpassung der Gebühren für Garantien an das Risikoprofil der begünstigten Bank und trägt auf diese Weise zur Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Finanzinstituten und zur Gewährleistung fairer Bedingungen für Banken im Binnenmarkt bei.
16. Für die Erteilung einer Genehmigung zur Verlängerung von Garantieregelungen⁽¹⁾ über den 1. Januar 2011 hinaus müssten folglich die Gebühren für eine staatliche Garantie⁽²⁾ höher sein als im von der EZB im Oktober 2008 empfohlenen Gebührenmodell, und zwar
- um mindestens 20 Basispunkte für Banken mit einem Rating von A + oder A⁽³⁾,
 - um mindestens 30 Basispunkte für Banken mit einem Rating von A-⁽⁴⁾ und
 - um mindestens 40 Basispunkte für Banken mit einem Rating unter A-. Banken ohne Rating werden der Kategorie von Banken mit einem Rating von BBB zugeordnet⁽⁵⁾.
17. EFTA-Staaten hätten die Möglichkeit, bei der Festlegung der Aufschläge auf die Garantiegebühren über diese Mindestanforderungen hinauszugehen. Als weitere Maßnahme, die es EFTA-Staaten ermöglicht, die Kriterien an die jeweiligen Bedingungen in ihrem Finanzsektor flexibel anzupassen, lässt die Überwachungsbehörde ein alternatives Modell zur Berechnung einer Gebührenerhöhung zu, sofern eindeutig nachgewiesen werden kann, dass dieses Modell mindestens zu der oben für die betreffenden Banken festgelegten Mindesthöhung führt⁽⁶⁾.

3.1.2. Rentabilitätsprüfung für Banken, die weiterhin von staatlichen Garantien für Verbindlichkeiten abhängig sind

18. Zum jetzigen Zeitpunkt der Marktentwicklung stellt der Zugang zu Liquidität auf dem Markt für Banken aller Art kein so schwerwiegendes Hindernis mehr dar wie zur akuten Krisenzeit. Es scheint daher gerechtfertigt, bei den für staatliche Garantien geltenden Kriterien dahingehend zu unterscheiden, in welchem Maße Banken sie in Anspruch nehmen. Während eine begrenzte Inanspruchnahme ohne weitere Überprüfung zugelassen werden kann, sollte bei einer umfassenderen Inanspruchnahme staatlicher Garantien sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten der betreffenden Bank eine Rentabilitätsprüfung als Voraussetzung für die Vereinbarkeit der Verlängerung von Garantieregelungen mit Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens erforderlich sein. Ist eine Bank langfristig nicht in der Lage, einen erheblichen Anteil ihres Finanzierungsbedarfs ohne staatliche Garantien zu decken, so kann dies auf einen Vertrauensverlust in die Rentabilität des Geschäftsmodells dieser Bank hindeuten. Garantieregelungen wurden eingeführt, um bislang beispiellose Finanzierungsprobleme zu bewältigen. Daher sollte vermieden werden, dass eine Bank selbst dann weiterhin in hohem Maße auf Garantieregelungen zurückgreift, wenn diese außerordentlichen Umstände vorüber sind, weil es dadurch dieser Bank eventuell ermöglicht wird, erforderliche Strukturanpassungen hinauszuschieben.
19. Die Überwachungsbehörde hält es daher für angemessen, dass für Garantieregelungen, die über den 1. Januar 2011 hinaus verlängert werden sollen, ein Schwellenwert für das Verhältnis von ausstehenden garantierten Verbindlichkeiten zu den Gesamtverbindlichkeiten einer Bank und ferner für die Gesamthöhe garantierter Verbindlichkeiten eingeführt wird. Wird dieser Schwellenwert überschritten, so ist automatisch eine Rentabilitätsprüfung erforderlich. Für jede Bank, die nach dem 1. Januar 2011 neue Schuldtitel emittiert oder verlängert, zu deren Deckung staatliche Garantieregelungen beantragt werden, durch die der Schwellenwert für ausstehende garantierte Verbindlichkeiten in Bezug auf beide Kriterien (absolute und relative Größe) überschritten wird oder bleibt⁽⁷⁾, müsste der betreffende EFTA-Staat innerhalb von drei Monaten nach Gewährung der Garantien einen Prüfungsbericht einreichen, in dem der Überwachungsbehörde die langfristige Rentabilität der Bank nachgewiesen wird.

⁽¹⁾ Für einzelne Anmeldungen staatlicher Garantien außerhalb einer Regelung werden im Allgemeinen Garantiegebühren nach der gleichen Maßgabe zu entrichten sein. Sofern der Begünstigte zu Umstrukturierungsmaßnahmen verpflichtet ist und unter bestimmten Umständen eine geringere Gebühr gerechtfertigt erscheint, so muss diese Abweichung von der Regel bei der abschließenden Bewertung der Umstrukturierung und der erforderlichen Maßnahmen zur Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen berücksichtigt werden.

⁽²⁾ Einschließlich Garantien für Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr.

⁽³⁾ Bzw. A1 und A2, je nach dem angewandten Ratingsystem.

⁽⁴⁾ Bzw. A3, je nach dem angewandten Ratingsystem.

⁽⁵⁾ Im Fall unterschiedlicher Bewertungen durch verschiedene Rating-Agenturen soll das bessere Rating zur Berechnung der Gebührenerhöhung herangezogen werden. Zur Bestimmung der Garantiegebühren ist das Rating an dem Tag maßgeblich, an dem die Garantie in Bezug auf eine bestimmte Anleihe-Emission durch die begünstigte Bank gewährt wird.

⁽⁶⁾ Z.B. Zugrundelegen eines aktuelleren CDS-Referenzzeitraums als in den EZB-Empfehlungen von Oktober 2008 vorgesehen, der nachweislich zu einer Erhöhung um mindestens 20 Bp für Banken der Kategorien A + und A, 30 Bp für Banken der Kategorie A- und 40 Bp für Banken mit einem niedrigeren Rating als A- führt.

⁽⁷⁾ Die Bewertung erfolgt, wenn bei einem EFTA-Staat nach dem 1. Januar 2011 ein Antrag auf die Genehmigung von Garantien für die Emission neuer oder verlängerter Schuldtitel eingeht, und umfasst die von der beantragten Garantie gedeckten Verbindlichkeiten sowie alle früheren ausstehenden garantierten Verbindlichkeiten im Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten/zur Bilanz zum maßgeblichen Zeitpunkt. Ausstehende Verbindlichkeiten, die den Schwellenwert auf Grund von Emissionen vor dem 1. Januar 2011 übersteigen, erfordern nicht automatisch eine Rentabilitätsprüfung, sofern nicht die Bank neue Schuldtitel emittiert, durch welche die garantierten Verbindlichkeiten weiterhin über dem Schwellenwert liegen.

20. Dieser Mechanismus gilt nicht für Banken, die sich bereits in einem Umstrukturierungsprozess befinden, einen Umstrukturierungsplan vorlegen müssen oder zum maßgeblichen Zeitpunkt bereits einer noch nicht abgeschlossenen Rentabilitätsprüfung unterzogen werden. In solchen Fällen muss die Gewährung weiterer staatlicher Beihilfen im Rahmen des laufenden Umstrukturierungsprozesses/der laufenden Rentabilitätsprüfung berücksichtigt werden ⁽¹⁾.
21. Der Schwellenwert für das Verhältnis von ausstehenden garantierten Verbindlichkeiten zu den Gesamtverbindlichkeiten liegt bei 5 %, derjenige für die Gesamthöhe garantierter Verbindlichkeiten bei 500 Mio. EUR. Diese Schwellenwerte wurden auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse festgelegt, aus der hervorgeht, dass die große Mehrheit der Banken, die Garantien in Anspruch nehmen und derzeit nicht zu Umstrukturierungsmaßnahmen verpflichtet sind (und sogar ein erheblicher Anteil der Banken, die solchen Maßnahmen unterworfen sind) deutlich unter diesen Werten liegt. Bei der kleinen, jedoch nicht zu vernachlässigenden Gruppe von Banken, die diese Grenze überschreiten, müssen Nachforschungen angestellt werden, um festzustellen, ob die erhebliche Abhängigkeit von Garantien auf einer strukturellen Schwäche ihres Geschäftsmodells beruht. Für gesunde Banken dienen die Schwellenwerte als Anreiz, rasch einen Umkehrprozess einzuleiten, um ihren Finanzierungsbedarf wieder überwiegend oder ausschließlich zu unverzerrten Marktbedingungen zu decken. Banken, die einer gründlichen Rentabilitätsprüfung unterzogen werden, wird entweder ihre langfristige Rentabilität bestätigt, oder diesbezügliche Zweifel weisen auf die Notwendigkeit einer weiterreichenden Umstrukturierung hin.
22. Bezüglich der Inhalte einer Rentabilitätsprüfung kann auf die Umstrukturierungsleitlinien Bezug genommen werden, die vorschreiben, dass die Prinzipien zur Analyse der wirtschaftlichen Lage einer Bank im Hinblick auf die Wiederherstellung von deren langfristiger Rentabilität mit Hilfe eines Umstrukturierungsplans analog für Fälle gelten, in denen die durch Beihilfen begünstigte Bank zwar nicht offiziell verpflichtet ist, einen Umstrukturierungsplan vorzulegen, jedoch trotzdem ihre langfristige Rentabilität nachweisen muss. Die Bank muss insbesondere ihre solide Finanzkraft nachweisen und sich, soweit erforderlich, einem Liquiditäts-Stresstest unterziehen ⁽²⁾. Eine Rentabilitätsprüfung sollte auch alle Faktoren berücksichtigen, die für die begünstigten Banken ⁽³⁾ oder für den betreffenden EFTA-Staat ⁽⁴⁾ besonders kennzeichnend sind, sowie die Lage auf deren Finanzmärkten, die Auswirkungen auf die Bewertung der Rentabilität sowie auf den Referenzwert des Verhältnisses von garantierten Verbindlichkeiten zu Gesamtverbindlichkeiten haben. Als Faustregel gilt: Je größer die Abhängigkeit von staatlichen Garantien ist und je mehr diese mit anderen Formen staatlicher Beihilfe kombiniert werden und/oder mit einer geringen Bonität einhergehen ⁽⁵⁾, desto stärker ist der Hinweis auf eine notwendige Veränderung des Geschäftsmodells zur Sicherstellung der langfristigen Rentabilität.
23. Der Mechanismus, mit dem das Erfordernis der Erstellung eines Rentabilitätsberichts ausgelöst wird, sendet an alle Banken ein Signal, sich auf die Rückkehr zu normalen Marktmechanismen ohne staatliche Beihilfen vorzubereiten, wenn der Finanzsektor schrittweise die Krise überwindet, und stellt einen Anreiz für einzelne Banken dar, ihre Abhängigkeit von staatlichen Garantien zu verringern oder solche Garantien überhaupt nicht mehr in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig bietet dieser Rahmen ausreichend Flexibilität, um möglicherweise unterschiedliche, sich auf die Lage der verschiedenen Banken oder mitgliedstaatlichen Finanzmärkte auswirkende Umstände angemessen zu berücksichtigen. Außerdem wird auf diese Weise der Möglichkeit einer allgemeinen Verschlechterung der Finanzstabilität Rechnung getragen, die derzeit angesichts der noch nicht besonders robusten Lage der Finanzmärkte nicht ausgeschlossen werden kann.

4. Wegfall der Unterscheidung zwischen gesunden und notleidenden Banken in Verbindung mit der Vorlage eines Umstrukturierungsplans

24. Zu Beginn der Krise führte die Überwachungsbehörde eine Unterscheidung zwischen Finanzinstituten in Schwierigkeiten bzw. notleidenden Finanzinstituten und grundsätzlich gesunden Finanzinstituten ein, d. h., sie unterschied zwischen Finanzinstituten mit endogenen, strukturell bedingten Problemen (z. B. aufgrund ihres Geschäftsmodells oder ihrer Investitionsstrategie) und Finanzinstituten, deren Probleme nicht auf die Solidität ihres Geschäftsmodells, Ineffizienz oder übermäßig riskante Strategien, sondern ausschließlich bzw. weitgehend auf die extreme Lage während der Finanzkrise zurückzuführen sind. Die Unterscheidung beruht in erster Linie auf einer Reihe von Indikatoren, die in den Rekapitalisierungsleitlinien festgelegt wurden: Kapitaladäquanz, geltende Credit Default Swap (CDs) Spreads, aktuelles Rating der Bank und Geschäftsausblick sowie u. a. der relative Umfang der Rekapitalisierung. So zieht die Überwachungsbehörde Beihilfen in Form von Rekapitalisierungsmaßnahmen und Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte, die mehr als 2 % der risikogewichteten Aktiva der Bank ausmachen, als Indikator zur Unterscheidung zwischen grundsätzlich gesunden und notleidenden Banken heran. Für die Rekapitalisierung einer notleidenden Bank verlangt die Überwachungsbehörde die Vorlage eines Umstrukturierungsplans, für die Rekapitalisierung einer gesunden Bank die Vorlage eines Rentabilitätsplans.

⁽¹⁾ Wenn beispielsweise eine Bank auf Grund einer Rekapitalisierung bereits einer Rentabilitätsprüfung unterzogen wird und der Schwellenwert für Garantien überschritten ist, so muss die Prüfung folgendermaßen ausgeweitet werden: Untersuchung der Gründe, warum die Bank weiterhin von staatlichen Garantien abhängig ist; Durchführung einer Liquiditätsprüfung; Analyse, ob und in welchem Umfang die Inanspruchnahme weiterer staatliche Garantien vorgesehen ist.

⁽²⁾ Umstrukturierungsleitlinien, Überschrift 8 und Abschnitt 2, mit Verweisen auf die entsprechenden Abschnitte in Überschrift 40 der Rekapitalisierungsleitlinien und Anhang V der Impaired-Assets-Leitlinien.

⁽³⁾ Einschließlich beispielsweise eines höheren Anteils von garantieren Verbindlichkeiten, der auf erhebliche Bemühungen zurückzuführen ist, im öffentlichen Interesse und mit Unterstützung des betreffenden EFTA-Staates der Realwirtschaft weiterhin bzw. mehr Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, soweit dies mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

⁽⁴⁾ Unter besonderer Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds des EFTA-Staates allgemein und insbesondere von Aspekten wie dem Hoheitsrisiko, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen zu Finanzmitteln für Banken in diesem EFTA-Staat auswirken.

⁽⁵⁾ Wie sie aus dem Rating oder dem CDS-Spread der begünstigten Bank ersichtlich ist.

25. Ursprünglicher Grund für diese Unterscheidung und die Indikatoren einschließlich des Schwellenwerts von 2 % der risikogewichteten Aktiva einer Bank war die Befürchtung, dass der Kapitalbedarf aufgrund von Wertminderungen, höheren Erwartungen der Märkte hinsichtlich der Kapitalausstattung von Banken und vorübergehenden Schwierigkeiten bei der Refinanzierung auf den Märkten dazu führen könnte, dass gesunde Banken ihre Kreditvergabe an die Realwirtschaft einschränken, damit sie bei Inanspruchnahme staatlicher Unterstützung keinen Umstrukturierungsplan vorlegen müssen. Mittlerweile hat sich die Lage des Bankensektors insgesamt in Bezug auf die Kapitalaufnahme auf den Finanzmärkten bzw. die Aufstockung des Eigenkapitals u. a. über Gewinnrücklagen⁽¹⁾ entspannt, so dass die Banken die Kapitalanforderungen ohne Inanspruchnahme von Beihilfen erfüllen können⁽²⁾. Die von Finanzinstituten am Markt aufgenommenen Kapitalbeträge sind 2009 und 2010 deutlich gestiegen, woraus hervorgeht, dass Finanzinstitute wieder Zugang zu den Kapitalmärkten haben und sich auf neue aufsichtsrechtliche Vorschriften vorbereiten⁽³⁾.
26. Die Unterscheidung zwischen gesunden und notleidenden Banken erscheint für die Entscheidung, welche Banken mit der Überwachungsbehörde Gespräche über eine Umstrukturierung aufnehmen sollten, daher nicht mehr relevant. Somit sollten Banken, die 2011 noch staatliche Unterstützung zur Aufnahme von Kapital oder in Form von Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Aktiva in Anspruch nehmen möchten, verpflichtet sein, der Überwachungsbehörde einen Umstrukturierungsplan vorzulegen, aus dem die feste Absicht der Bank hervorgeht, unverzüglich die erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen durchzuführen und ihre Rentabilität wiederherzustellen. Ab dem 1. Januar 2011 wird daher jeder Begünstigte einer neuen Rekapitalisierung oder Entlastungsmaßnahme für wertgeminderte Vermögenswerte einen Umstrukturierungsplan vorlegen müssen⁽⁴⁾.
27. Bei der Bewertung des erforderlichen Umstrukturierungsumfangs wird die Überwachungsbehörde die besondere Lage einer jeden Bank, das Maß, in dem eine Umstrukturierung für die Wiederherstellung der Rentabilität ohne weitere staatliche Unterstützung erforderlich ist, sowie bereits in Anspruch genommene staatliche Beihilfen berücksichtigen. Je mehr staatliche Beihilfen benötigt werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass zur Gewährleistung der langfristigen Rentabilität eine tiefgreifende Umstrukturierung erforderlich ist. Wenn ein schwerer Schock die Finanzstabilität in einem oder mehreren EFTA-Staaten gefährdet, wird bei der beihilferechtlichen Prüfung eines jeden einzelnen Falls ferner gegebenenfalls die besondere Lage auf den Märkten berücksichtigt und der Umstrukturierungsrahmen in angemessen flexibler Weise angewendet.
28. Indem von Banken, die strukturelle Beihilfen erhalten (Rekapitalisierungsmaßnahmen und/oder Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte), die Vorlage eines Umstrukturierungsplans verlangt wird — während die Inanspruchnahme von Refinanzierungsgarantien allein weiterhin nicht die Vorlage eines Umstrukturierungsplans erforderlich macht — wird den Banken signalisiert, dass sie sich mit der schrittweisen Erholung des Finanzsektors auf eine Rückkehr zu normalen Marktmechanismen ohne staatliche Unterstützung vorbereiten müssen. Die Auflage, dass ein Umstrukturierungsplan vorgelegt werden muss, ist für einzelne Banken, die weiterhin Beihilfen benötigen, ein Anreiz, die erforderliche Umstrukturierung zu beschleunigen. Gleichzeitig bietet dieser Rahmen ausreichend Flexibilität, um möglicherweise unterschiedliche, sich auf die Lage der verschiedenen Banken oder mitgliedstaatlichen Finanzmärkte auswirkende Umstände angemessen zu berücksichtigen. Außerdem wird auf diese Weise der Möglichkeit einer allgemeinen oder länderspezifischen Verschlechterung in Bezug auf die Finanzstabilität Rechnung getragen, die derzeit angesichts der noch nicht besonders robusten Lage der Finanzmärkte nicht ausgeschlossen werden kann.

5. Geltungsdauer und allgemeiner Ausblick

29. Die Anwendbarkeit von Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b des EWR-Abkommens und der Umstrukturierungsleitlinien wird vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2011 verlängert⁽⁵⁾. Diese Verlängerung unter geänderten Voraussetzungen ist im Zusammenhang mit einem allmählichen Übergang zu dauerhaft geltenden Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Banken nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens zu sehen, die zum 1. Januar 2012 in Kraft treten sollten, sofern es die Marktbedingungen zulassen.

(1) Zur Stärkung ihrer Kapitalreserven haben Banken nicht-strategische Aktiva wie Beteiligungen an Industrieunternehmen verkauft oder sich auf bestimmte geografische Gebiete beschränkt. Vgl. hierzu Europäische Zentralbank, EU Banking Sector Stability, September 2010.

(2) Der Europäischen Zentralbank zufolge hat sich der Solvabilitäts-Koeffizient der Banken insgesamt im Laufe des Jahres 2009 in allen EU-Mitgliedstaaten deutlich erhöht. Angaben für eine Stichprobe großer Banken in der Europäischen Union deuten ferner darauf hin, dass sich die Eigenkapitalquoten im ersten Halbjahr 2010 durch höhere Gewinnrücklagen, die Aufnahme weiteren privaten Kapitals und die staatliche Rekapitalisierung einiger Banken weiter verbessert haben. Vgl. Europäische Zentralbank: EU Banking Sector Stability, September 2010.

(3) Der neue vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) festgelegte aufsichtsrechtliche Rahmen (sog. Basel III) gibt den Weg für die Umsetzung der neuen Kapitalvorschriften vor, so dass die Banken in der Lage sein dürften, die neuen Kapitalanforderungen in einem gewissen zeitlichen Rahmen zu erfüllen. In diesem Zusammenhang ist es von Interesse, dass zum einen die meisten Großbanken in der Europäischen Union ihre Kapitalreserven in den vergangenen beiden Jahren aufgestockt haben, um ihre Fähigkeit zur Übernahme von Verlusten zu verbessern, und zum anderen die sonstigen Banken in der Europäischen Union über eine ausreichende Frist (bis 2019) verfügen dürften, um ihre Kapitalreserven u. a. über Gewinnrücklagen zu erhöhen. Ferner sehen die Übergangsbestimmungen im neuen aufsichtsrechtlichen Rahmen für gewährte staatliche Kapitalzuführungen einen „Grandfathering“-Zeitraum bis zum 1. Januar 2018 vor. Zudem deutet eine vom Basler Ausschuss durchgeführte Untersuchung der Auswirkungen, die von Berechnungen der Kommission bestätigt wird, auf eine recht begrenzte Auswirkung auf die Kreditaufnahme durch Banken. Die neuen Kapitalanforderungen dürften daher den Vorschlag in diesen Leitlinien nicht berühren.

(4) Dies gilt für alle Rekapitalisierungsmaßnahmen oder Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte, ganz gleich, ob es sich um Einzelbeihilfen oder Beihilfen im Rahmen einer Regelung handelt.

(5) Es werden bestehende oder neue Unterstützungsregelungen für Banken (unabhängig vom jeweils eingesetzten Instrument, d. h. Garantie, Rekapitalisierung, Liquiditäts- oder Entlastungsmaßnahme) um lediglich sechs Monate verlängert bzw. für lediglich sechs Monate genehmigt, so dass Mitte des Jahres 2011 erforderlichenfalls Anpassungen möglich sind.