

## Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2011

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2010/C 329/07)

### 1. EINLEITUNG

1. Seit Beginn der Weltfinanzkrise im Herbst 2008 hat die Kommission vier Mitteilungen veröffentlicht, in denen sie ausführlich erläutert, welche Kriterien mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Finanzinstituten<sup>(1)</sup> erfüllen müssen, damit sie die Voraussetzungen von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erfüllen. Es handelt sich dabei um folgende Mitteilungen, die Mitteilung der Kommission — Die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise<sup>(2)</sup> (Bankenmitteilung), die Mitteilung der Kommission — Die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen<sup>(3)</sup> (Rekapitalisierungsmittteilung), die Mitteilung der Kommission über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor der Gemeinschaft<sup>(4)</sup> (Impaired-Assets-Mitteilung) und die Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfenvorschriften<sup>(5)</sup> (Umstrukturierungsmittteilung). Während die Bankenmitteilung, die Rekapitalisierungsmittteilung und die Impaired-Assets-Mitteilung die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der wichtigsten Formen von Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten (Garantien für Verbindlichkeiten, Rekapitalisierungsmaßnahmen sowie Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte) beschreiben, werden in der Umstrukturierungsmittteilung die verschiedenen Aspekte dargelegt, die ein Umstrukturierungsplan (bzw. ein Rentabilitätsplan) im Falle krisenbedingter Beihilfen für Finanzinstitute auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV abdecken muss.

2. In allen vier Mitteilungen wird darauf hingewiesen, dass diese Beihilfemaßnahmen nur befristet zulässig sind. In jeder Mitteilung 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 Umstrukturierungsmittteilung gilt für Umstrukturierungsbeihilfen, die bis zum 31. Dezember 2010 angemeldet werden, wohingegen die anderen Mitteilungen nicht befristet sind.

3. In dieser Mitteilung werden die Parameter für die befristete Zulässigkeit krisenbedingter Unterstützungsmaßnahmen für Banken ab dem 1. Januar 2011 erläutert.

<sup>(1)</sup> Der Einfachheit halber werden Finanzinstitute in dieser Mitteilung als „Banken“ bezeichnet.

<sup>(2)</sup> ABl. C 270 vom 25.10.2008, S. 8.

<sup>(3)</sup> ABl. C 10 vom 15.1.2009, S. 2.

<sup>(4)</sup> ABl. C 72 vom 26.3.2009, S. 1.

<sup>(5)</sup> ABl. C 195 vom 19.8.2009, S. 9.

### 2. WEITERE ANWENDBARKEIT VON ARTIKEL 107 ABSATZ 3 BUCHSTABE B AEUV UND VERLÄNGERUNG DER GELTUNGSDAUER DER UMSTRUKTURIERUNGSMITTEILUNG

4. Rechtsgrundlage für die Mitteilungen der Kommission über krisenbedingte Beihilfen für Banken sowie für alle in den Geltungsbereich dieser Mitteilungen fallenden Beschlüsse über Einzelbeihilfen und Beihilferegelungen ist Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV, der Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats 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 in der gesamten Union gegeben.

5. Der wirtschaftliche Erholungsprozess, der seit Anfang 2010 langsam eingesetzt hat, schreitet etwas schneller fort, als früher dieses Jahr erwartet. Zwar ist die Erholung noch anfällig und unterschiedlich stark in der Union, doch zeigen einige Mitgliedstaaten 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 Mitgliedstaaten ist daher nicht mehr so selbstverständlich wie in früheren Phasen der Krise. Die Kommission ist sich dieser Entwicklung bewusst, sieht jedoch angesichts der seit kurzem erneut angespannteren Lage auf den Finanzmärkten und des Risikos umfangreicher negativer Nebeneffekte die Voraussetzungen für die Genehmigung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV aus den in dieser Mitteilung 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 in der Union 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 Mitgliedstaaten zur Absicherung weiterhin die Möglichkeit haben, nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV die Notwendigkeit krisenbedingter Unterstützungsmaßnahmen geltend zu machen.

7. Die Bankenmitteilung, die Rekapitalisierungsmittteilung und die Impaired-Assets-Mitteilung, in denen die Kriterien für die Vereinbarkeit krisenbedingter Beihilfen für Banken nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b (insbesondere staatliche Garantien, Rekapitalisierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Entlastung von wertgeminderten Vermögenswerten) erläutert werden, müssen daher über den

31. Dezember 2010 hinaus gelten. Entsprechend muss auch die Umstrukturierungsmittelteilung, in der es um die Folgemaßnahmen zu dieser Unterstützung geht, über dieses Datum hinaus anwendbar bleiben. Die Geltungsdauer der Umstrukturierungsmittelteilung (die als einzige der vier Mitteilungen 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 Mitteilungen erforderlich. Parallel müssen neue, dauerhafte Beihilfevorschriften 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 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV bestmöglich vorbereitet wird.

### 3. VORANBRINGEN DES AUSSTIEGS AUS DEN STÜTZUNGSMASSNAHMEN

9. Die wegen der außergewöhnlichen Marktbedingungen fortgesetzte Bereitstellung von Beihilfemaßnahmen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV 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 Mitgliedstaaten angemessen abgestimmt sein sollte, um negative Nebeneffekte zu vermeiden, zugleich aber die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen<sup>(1)</sup>. 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. Seit dem 1. Juli 2010 wendet die Kommission bei der beihilferechtlichen Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Garantien nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV

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

strengere Kriterien an<sup>(2)</sup>. So verlangt sie höhere Garantiegebühren und fortan die Vorlage eines Rentabilitätsplans für Begünstigte, die neue 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<sup>(3)</sup>. Die Kommission hat die Geltungsdauer dieser geänderten Garantieregelungen ausdrücklich auf das zweite Halbjahr 2010 beschränkt. Angesichts der derzeitigen Marktlage und der erst vor kurzem erfolgten Einführung neuer Bestimmungen für die Gebühren erscheint eine weitere Anpassung dieser Konditionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erforderlich. Staatliche Garantien, deren beihilferechtliche Genehmigung zum Jahresende 2010 ausläuft, können somit auf der Grundlage der seit Juli 2010 geltenden Konditionen für weitere sechs Monate bis zum 30. Juni 2011 genehmigt werden<sup>(4)</sup>. Die Kommission wird nach üblicher Praxis die Kriterien für die Vereinbarkeit staatlicher Garantien mit dem Binnenmarkt, die nach dem 30. Juni 2011 gelten, dann im ersten Halbjahr 2011 prüfen.

11. In den folgenden Absätzen erläutert die Kommission die einzelnen Schritte für einen allmählichen Ausstieg aus den Rekapitalisierungsmaßnahmen und den Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte, für die bislang, abgesehen von den sich aus der Preisgestaltung ergebenden Ausstiegsanreizen, noch keine weiteren Schritte vorgesehen sind.

### 4. WEGFALL DER UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN GESUNDEN UND NOTLEIDENDEN BANKEN IN VERBINDUNG MIT DER VORLAGE EINES UMSTRUKTURIERUNGSPANS

12. Zu Beginn der Krise führte die Kommission 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 der Rekapitalisierungsmittelteilung festgelegt wurden: Kapitaladäquanz, geltende Credit Default Swap (CDs) Spreads, aktuelles Rating der Bank und Geschäftsausblick sowie u. a. der

<sup>(2)</sup> Vgl. Arbeitsunterlage der GD Wettbewerb vom 30. April 2010 über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf staatliche Garantieregelungen für von Banken nach dem 30. Juni 2010 emittierte Schuldtitel ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/phase\\_out\\_bank\\_guarantees.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf))

<sup>(3)</sup> Mit einer Flexibilitätsklausel, die eine Neubewertung der Situation und angemessene Abhilfemaßnahmen im Falle eines schweren neuen Schocks auf den Finanzmärkten in der gesamten Union oder in einem oder mehreren Mitgliedstaaten erlaubt. Von den Mitgliedstaaten, die eine Verlängerung ihrer Garantieregelungen bis Ende 2010 angemeldet haben, hat sich keiner auf diese Flexibilitätsklausel berufen.

<sup>(4)</sup> Dasselbe gilt für Liquiditätsregelungen.

relative Umfang der Rekapitalisierung. So zieht die Kommission 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 Kommission die Vorlage eines Umstrukturierungsplans, für die Rekapitalisierung einer gesunden Bank die Vorlage eines Rentabilitätsplans.

13. 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<sup>(1)</sup> entspannt, so dass die Banken die Kapitalanforderungen ohne Inanspruchnahme von Beihilfen erfüllen können<sup>(2)</sup>. 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<sup>(3)</sup>.
14. Die Unterscheidung zwischen gesunden und notleidenden Banken erscheint für die Entscheidung, welche Banken mit der Kommission Gespräche über eine Umstrukturierung

<sup>(1)</sup> 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*.

<sup>(2)</sup> Der Europäischen Zentralbank zufolge hat sich der Solvabilitäts-Koeffizient der Banken insgesamt im Laufe des Jahres 2009 in allen Mitgliedstaaten deutlich erhöht. Angaben für eine Stichprobe großer Banken in der 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*.

<sup>(3)</sup> 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 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 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 dieser Mitteilung nicht berühren.

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 Kommission 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<sup>(4)</sup>.

15. Bei der Bewertung des erforderlichen Umstrukturierungsumfangs wird die Kommission 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 Mitgliedstaaten gefährdet, wird bei der beihilferechtlichen Prüfung eines jeden einzelnen Falls ferner gegebenenfalls die besondere Lage auf den Märkten berücksichtigt und der Umstrukturierungsrahmen in angemessener flexibler Weise angewendet.

16. 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<sup>(5)</sup> — 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.

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

<sup>(5)</sup> In der Arbeitsunterlage der GD Wettbewerb vom 30. April 2010 über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf staatliche Garantieregelungen für von Banken nach dem 30. Juni 2010 emittierte Schuldtitel ist jedoch für das Verhältnis von ausstehenden garantierten Verbindlichkeiten zu den Gesamtverbindlichkeiten ein Schwellenwert von 5 % und ferner eine Gesamthöhe garantierter Verbindlichkeiten von 500 Mio. EUR festgelegt; bei Überschreitung ist eine Rentabilitätsprüfung erforderlich.

## 5. GELTUNGSDAUER UND ALLGEMEINER AUSBLICK

17. Die Anwendbarkeit von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV und der Umstrukturierungsmitteilung wird um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2011 verlängert <sup>(1)</sup>. 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 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV zu sehen, die zum 1. Januar 2012 in Kraft treten sollten, sofern es die Marktbedingungen zulassen.

---

<sup>(1)</sup> Im Einklang mit der bisherigen Vorgehensweise der Kommission 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.