



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.12.2011
K(2011) 8744 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**ÜBER DIE ANWENDUNG DER VORSCHRIFTEN FÜR STAATLICHE BEIHILFEN
AUF MASSNAHMEN ZUR STÜTZUNG VON BANKEN IM KONTEXT DER
FINANZKRISE AB DEM 1. JANUAR 2012**

(Text von Bedeutung für den EWR)

MITTEILUNG DER KOMMISSION

ÜBER DIE ANWENDUNG DER VORSCHRIFTEN FÜR STAATLICHE BEIHILFEN AUF MASSNAHMEN ZUR STÜTZUNG VON BANKEN IM KONTEXT DER FINANZKRISE AB DEM 1. JANUAR 2012

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINFÜHRUNG

1. Seit Beginn der Weltfinanzkrise im Herbst 2008 hat die Kommission vier Mitteilungen veröffentlicht, in denen sie ausführlich erläutert, welche Kriterien staatliche Maßnahmen zur Unterstützung von Finanzinstituten¹ erfüllen müssen, damit sie die Voraussetzungen von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erfüllen. Dabei handelt es sich um die Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise² (im Folgenden „Bankenmitteilung“), die Mitteilung über die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen³ (im Folgenden: Rekapitalisierungsmitteilung), die Mitteilung über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor der Gemeinschaft⁴ (im Folgenden: Impaired-Assets-Mitteilung) und die Mitteilung über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfenvorschriften⁵ (im Folgenden: Umstrukturierungsmitteilung). Während die Bankenmitteilung, die Rekapitalisierungsmitteilung und die Impaired-Assets-Mitteilung die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der wichtigsten Formen von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen (Garantien für Verbindlichkeiten, Rekapitalisierungsmaßnahmen sowie Entlastungsmaßnahmen für wertgeminderte Vermögenswerte) beschreiben, werden in der Umstrukturierungsmitteilung die verschiedenen Aspekte dargelegt, die ein Umstrukturierungsplan (bzw. ein Rentabilitätsplan) im Falle krisenbedingter Beihilfen für Banken auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV abdecken muss.
2. Am 1. Dezember 2010 nahm die Kommission die Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der Finanzkrise ab dem 1. Januar 2011⁶ (im Folgenden: Verlängerungsmitteilung) an. Mit dieser fünften Mitteilung wurde die

¹ Der Einfachheit halber werden Finanzinstitute in dieser Mitteilung als „Banken“ bezeichnet.

² ABl. C 270 vom 25.10.2008, S. 8.

³ ABl. C 10 vom 15.1.2009, S. 2.

⁴ ABl. C 72 vom 26.3.2009, S. 1.

⁵ ABl. C 195 vom 19.8.2009, S. 9.

⁶ ABl. C 329 vom 7.12.2010, S. 7.

Umstrukturierungsmitteilung, die als einzige der vier Mitteilungen befristet war, zu geänderten Bedingungen bis zum 31. Dezember 2011 verlängert. Zudem wies die Kommission in der Verlängerungsmitteilung darauf hin, dass sie die Voraussetzungen für die Genehmigung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV, der ausnahmsweise Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats gestattet, weiterhin als erfüllt ansah und dass die Banken-, die Rekapitalisierungs- und die Impaired-Assets-Mitteilung weiterhin für die Kriterien für die Vereinbarkeit krisenbedingter Bankenstützungsmaßnahmen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b maßgeblich sein würden.

3. Aufgrund der 2011 eingetretenen Verschärfung der angespannten Lage auf den Märkten für Staatsanleihen ist der Bankensektor in der Union zunehmend unter Druck geraten, vor allem was den Zugang zu längerfristiger Finanzierung anbelangt. Das von den Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung vom 26. Oktober 2011 vereinbarte „Bankenpaket“⁷ soll zur Wiederherstellung des Vertrauens in den Bankensektor beitragen. Es umfasst Garantien für mittelfristige Finanzierungen und einen vorübergehenden Kapitalpuffer, der einer unter Berücksichtigung des Marktwerts von Staatsanleihen berechneten Eigenkapitalquote von 9 % Kapital höchster Güte entspricht. Trotz dieser Maßnahmen werden nach Auffassung der Kommission die Voraussetzungen für die Genehmigung staatlicher Beihilfen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV auch nach Ablauf des Jahres 2011 gegeben sein.
4. Aus diesem Grund werden die Banken-, die Rekapitalisierungs- und die Impaired-Assets-Mitteilung auch nach dem 31. Dezember 2011 gelten. Außerdem wird die befristete Geltungsdauer der Umstrukturierungsmitteilung über den 31. Dezember 2011 hinaus verlängert⁸. Die Kommission wird die Lage auf den Finanzmärkten weiterhin genau beobachten und, sobald die Lage auf den Märkten dies zulässt, auf dauerhafte Vorschriften über Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für den Bankensektor nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV hinarbeiten.
5. Um die Umsetzung des Bankenpakets zu erleichtern und die seit Beginn der Krise zu beobachtenden Entwicklungen im Risikoprofil von Banken zu berücksichtigen, müssen einige Punkte dieser Mitteilungen klarer gefasst bzw. angepasst werden. Die vorliegende Mitteilung enthält die erforderlichen Änderungen der Vereinbarkeitskriterien für krisenbedingte Beihilfen an Banken, die ab dem 1. Januar 2012 gelten. Die Mitteilung behandelt insbesondere folgende Punkte:
 - a) sie ergänzt die Rekapitalisierungsmitteilung, indem sie nähere Erläuterungen zur Gewährleistung einer angemessenen Vergütung für Kapitalinstrumente ohne feste Rendite gibt;

⁷ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union vom 26. Oktober 2011: (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf).

⁸ Im Einklang mit der bisherigen Vorgehensweise der Kommission werden bestehende oder neue Unterstützungsregelungen für Banken (unabhängig vom jeweils eingesetzten Instrument, z.B. Garantie, Rekapitalisierung, Liquiditäts- oder Entlastungsmaßnahme) um lediglich sechs Monate verlängert bzw. für lediglich sechs Monate genehmigt, so dass bei Bedarf Mitte des Jahres 2012 Anpassungen vorgenommen werden können.

- b) sie erläutert, wie die Kommission eine unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit erfolgende Prüfung der langfristigen Rentabilität von Banken vor dem Hintergrund des Bankenpakets vornehmen wird;
- c) sie führt eine überarbeitete Methode ein, um sicherzustellen, dass die Vergütungen für Garantien für Bankverbindlichkeiten die Begrenzung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum ausreichend gewährleisten und dass die Methode die in letzter Zeit eingetretene stärkere Differenzierung der Credit Default Swap Spreads (im Folgenden: CDS-Spreads) von Banken und die Auswirkungen der CDS-Spreads des betreffenden Mitgliedstaats berücksichtigt.

2. VERGÜTUNG UND KONDITIONEN FÜR STAATLICHE REKAPITALISIERUNGSMASSNAHMEN

- 6. Die Rekapitalisierungsmittelteilung enthält allgemeine Erläuterungen zur Vergütung von Kapitalzuführungen. Sie stellt vor allem auf Kapitalinstrumente mit festen Vergütungen ab.
- 7. Angesichts geänderter Vorschriften und der sich wandelnden Marktbedingungen rechnet die Kommission damit, dass staatliche Kapitalzuführungen künftig häufiger in Form von Aktien mit variabler Vergütung erfolgen werden. Eine Klärung der Vorschriften über die Vergütung von Kapitalzuführungen ist wünschenswert, weil Aktien in Form von (unsicheren) Dividenden und Kapitalgewinnen vergütet werden, was eine direkte Vorabwertung dieser Vergütungen erschwert.
- 8. Die Kommission wird deshalb die Vergütung derartiger Kapitalzuführungen auf der Grundlage des Ausgabepreises der Aktien bewerten. Bei der Zeichnung von Kapitalzuführungen sollte ein ausreichender Abschlag von den (bereits zur Berücksichtigung des „Verwässerungseffekts“⁹ angepassten) Aktienpreisen unmittelbar vor Bekanntgabe der Zuführung vorgenommen werden, um ausreichend Gewähr dafür zu bieten, dass der Staat eine angemessene Vergütung erhält¹⁰.
- 9. Im Falle börsennotierter Banken sollte der Benchmark-Preis dem Börsenkurs von Aktien entsprechen, die mit denselben Rechten ausgestattet sind wie die neuen Aktien. Im Falle nichtbörsennotierter Banken (für die es somit keinen Börsenkurs gibt) sollten sich die Mitgliedstaaten auf einen angemessenen marktorientierten Ansatz (einschließlich eines Peer-Group-KGV(Kurs-Gewinn-Verhältnis)-Ansatzes oder anderer allgemein anerkannter Bewertungsmethoden) stützen. Die Aktien sollten zu einem Preis gezeichnet werden, der einen angemessenen Abschlag von diesem Marktwert bzw. dem anhand der Marktbedingungen ermittelten Wert enthält.
- 10. Zeichnen Mitgliedstaaten Aktien ohne Stimmrechte, kann ein höherer Abschlag erforderlich sein. Dieser sollte die unter den gegebenen Marktbedingungen

⁹ Der „Verwässerungseffekt“ kann mit Hilfe allgemein anerkannter Methoden wie dem TERP (theoretical ex-rights price/theoretischer nach-Rechte Preis) quantifiziert werden.

¹⁰ Wenn ein Mitgliedstaat Aktien zeichnet, sollte die emittierende Bank eine angemessene Zeichnungsgebühr zahlen.

feststellbare Differenz zwischen den Preisen für stimmberechtigte und stimmrechtslose Aktien widerspiegeln.

11. Rekapitalisierungsmaßnahmen müssen Anreize vorsehen, die sicherstellen, dass Banken die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen möglichst rasch nicht mehr in Anspruch nehmen. Ist bei Aktien mit variabler Vergütung das Wertsteigerungspotential („Upside-Potential“) für die Mitgliedstaaten durch die Ausgestaltung der Ausstiegsanreize begrenzt, ist ein höherer Abschlag erforderlich, um dieser Begrenzung Rechnung zu tragen, die z. B. durch die Ausgabe von Optionsscheinen an Altaktionäre erfolgen kann, mit denen diese die neu ausgegebenen Aktien vom Staat zu einem Preis zurückkaufen können, der eine angemessene jährliche Rendite für den Staat beinhaltet.
12. In allen Fällen muss die Höhe des Abschlags die Höhe der Kapitalzuführung im Verhältnis zu dem vorhandenen Core-Tier-1-Kapital widerspiegeln. Ein höheres Eigenkapitaldefizit weist auf ein höheres Risiko für den Staat hin, so dass ein höherer Abschlag vorgenommen werden muss.
13. Hybride Kapitalinstrumente sollten grundsätzlich einen alternativen Kuponzahlungsmechanismus (alternative coupon satisfaction mechanism/ACSM) enthalten, bei dem Kupons, die nicht bar an den Staat ausgezahlt werden können, durch neu ausgegebene Aktien bedient werden.
14. Die Kommission wird weiterhin von den Mitgliedstaaten verlangen, für Banken, die in Form einer Rekapitalisierungs- oder Impaired-Assets-Maßnahme staatliche Unterstützung erhalten, binnen sechs Monaten ab dem Tag, an dem die Kommission eine Rettungsbeihilfe per Beschluss genehmigt, einen Umstrukturierungsplan (bzw. eine Aktualisierung eines bestehenden Umstrukturierungsplans) zu übermitteln. Hat die Kommission bereits auf der Grundlage der Vorschriften für die Vereinbarkeit von Bankenstützungsmaßnahmen mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b (AEUV) einen Beschluss über eine Rettungsbeihilfe für eine Bank erlassen, so kann die Kommission (unabhängig davon, ob der Beschluss dieselbe Umstrukturierungsmaßnahme betrifft oder nicht) die Übermittlung eines Umstrukturierungsplans binnen weniger als sechs Monaten verlangen. Die Kommission wird eine unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit erfolgende Prüfung der langfristigen Rentabilität von Banken vornehmen und dabei Hinweise darauf, dass Banken auch ohne eine umfangreiche Umstrukturierung langfristig betrachtet rentabel sind, umfassend berücksichtigen, insbesondere dann, wenn die Kapitalknappheit im Wesentlichen auf ein erschüttertes Vertrauen in Staatsanleihen zurückzuführen ist, wenn die Kapitalzuführung des Staates lediglich die Verluste deckt, die ansonsten rentablen Banken aufgrund der Neubewertung von Staatsanleihen der Vertragsparteien des EWR-Abkommens entstehen, und wenn die Prüfung ergibt, dass die betreffenden Banken beim Kauf der Staatsanleihen kein übermäßiges Risiko eingegangen sind.

3. VERGÜTUNG UND KONDITIONEN FÜR STAATLICHE GARANTIEN

15. Banken können für die Ausgabe neuer Schuldtitel unabhängig von deren Besicherung staatliche Garantien erhalten, sofern es sich nicht um Instrumente handelt, die als Kapital einzustufen sind. Da der Zugang der Banken zu

Finanzierungsmitteln vor allem auf den Märkten für längerfristige Finanzierung schwierig ist, sollten staatliche Garantien im Allgemeinen nur für Schuldtitel mit einer Laufzeit von ein bis fünf Jahren (bzw. sieben Jahren bei gedeckten Schuldverschreibungen) gewährt werden.

16. Seit Beginn der Krise wird für die Berechnung der Vergütung von Staatsgarantien der Medianwert des CDS-Spreads des Begünstigten im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. August 2008 herangezogen. Diese Vergütung wurde mit Wirkung vom 1. Juli 2010 erhöht, um dem Risikoprofil der einzelnen Begünstigten stärker Rechnung zu tragen¹¹.
17. In letzter Zeit kam es zu einer größeren Differenzierung der CDS-Spreads nach dem Risiko. Aus diesem Grund sollte die Methode zur Vergütungsberechnung angepasst werden, so dass künftig der Medianwert von CDS-Spreads in dem einen Monat vor Gewährung der Garantien endenden Dreijahreszeitraum zugrunde gelegt wird. Da höhere CDS-Spreads in den vergangenen Jahren zum Teil auf nicht nur einzelne Banken betreffende Faktoren, sondern beispielsweise auf zunehmende Spannungen auf den Märkten für Staatsanleihen und ein höheres Risikobewusstsein der Banken zurückzuführen sind, sollte bei dieser Methode zwischen dem intrinsischen Risiko einzelner Banken und Änderungen der CDS-Spreads von Mitgliedstaaten und des gesamten Marktes unterschieden werden. Ferner sollte berücksichtigt werden, dass Garantien für gedeckte Schuldverschreibungen für den Garantiegeber mit einem deutlich geringeren Risiko verbunden sind als Garantien für unbesicherte Schuldtitel.
18. Im Einklang mit den unter Randnummer 17 dargelegten Grundsätzen wird mit der im Anhang aufgezeigten überarbeiteten Berechnungsmethode die Mindestvergütung für staatliche Garantien festgelegt, die auf nationaler Basis ohne eine Pool-Vereinbarung der Mitgliedstaaten gewährt werden. Die Kommission wird diese Methode bei allen staatlichen Garantien für Bankverbindlichkeiten mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr anwenden, die am oder nach dem 1. Januar 2012 begeben werden.
19. Bei Garantien für nicht in der Landeswährung des Garantiegebers lautende Verbindlichkeiten sollte das Fremdwährungsrisiko des Garantiegebers durch eine zusätzliche Gebühr berücksichtigt werden.
20. Falls Garantien für Schuldtitel mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr gewährt werden müssen, wird die Kommission weiterhin die bestehende im Anhang dargelegte Methode zur Berechnung der Vergütung anwenden. Die Kommission wird keine Garantien für Schuldtitel mit einer Laufzeit von weniger als drei Monaten genehmigen, es sei denn diese Garantien sind für die Finanzstabilität unerlässlich. In solchen Ausnahmefällen wird die Kommission die Angemessenheit der Vergütung unter Berücksichtigung der Notwendigkeit geeigneter Anreize für einen möglichst frühen Ausstieg aus der staatlichen Unterstützung prüfen.
21. Wenn Mitgliedstaaten beschließen, Pool-Vereinbarungen für Garantien für Bankverbindlichkeiten abzuschließen, wird die Kommission ihre einschlägigen

¹¹ Siehe Website der Generaldirektion Wettbewerb: Arbeitspapier 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).

Leitlinien überarbeiten, um sicherzustellen, dass CDS-Spreads von Mitgliedstaaten nur in dem Umfang berücksichtigt werden, in dem sie dann noch relevant sind.

22. Damit die Kommission die praktische Anwendung der überarbeiteten Methode zur Festlegung der Vergütung prüfen kann, sollten die Mitgliedstaaten bei der Anmeldung neuer oder verlängerter Garantieregelungen für jede Bank, die für diese Garantien in Frage kommt, einen nach der Methode anhand von Marktdaten aus der letzten Zeit berechneten Richtwert für die Vergütung angeben. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten der Kommission binnen drei Monaten nach der Ausgabe staatlich garantierter Anleihen die tatsächliche Höhe der jeweils in Rechnung gestellten Vergütung mitteilen.

ANHANG

Garantien für Schuldtitel mit einer Laufzeit von einem Jahr oder mehr

Die Vergütung der Garantie sollte mindestens der Summe der folgenden Gebühren entsprechen:

- (1) einer Grundgebühr von 40 Basispunkten (bp) und
- (2) einer risikoabhängigen Gebühr, die dem Produkt aus 40 Basispunkten und einem Risikomaß entspricht, das aus i) der Hälfte des Verhältnisses des Medians des Fünf-Jahres-Senior-CDS-Spreads des Begünstigten in dem einen Monat vor Ausgabe der staatlich garantierten Anleihe endenden Dreijahreszeitraum zum Median des Fünf-Jahres-Index „iTraxx Europe Senior Financials“ in demselben Dreijahreszeitraum plus ii) der Hälfte des Verhältnisses des Medians des Fünf-Jahres-Senior-CDS-Spreads aller Mitgliedstaaten zum Median des Fünf-Jahres-Senior-CDS-Spreads des die Garantie gewährenden Mitgliedstaats in demselben Dreijahreszeitraum besteht.

Berechnungsformel für die Garantievergütung:

$$\text{Vergütung} = 40bp \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D))$$

Dabei gilt: A ist der Median des Fünf-Jahres-Senior-CDS-Spreads des Begünstigten. B ist der Median des Fünf-Jahres-Index „iTraxx Europe Senior Financials“. C ist der Median des Fünf-Jahres-Senior-CDS-Spreads aller Mitgliedstaaten. D ist der Median des Fünf-Jahres-Senior-CDS-Spreads des die Garantie gewährenden Mitgliedstaats.

Die Medianwerte werden für den einen Monat vor Ausgabe der staatlich garantierten Anleihe endenden Dreijahreszeitraum berechnet.

Bei Garantien für gedeckte Schuldverschreibungen wird für die Garantievergütung unter Umständen nur die Hälfte der im Einklang mit Nummer 2 berechneten risikoabhängigen Gebühr berücksichtigt.

Banken ohne repräsentative CDS-Notierung

Bei Banken, für die keine bzw. keine repräsentativen CDS-Notierungen, aber ein Bonitätsrating vorliegt, sollte ein entsprechender CDS-Spread aus dem Median der Fünf-Jahres-CDS-Spreads für die Ratingkategorie der betreffenden Bank in demselben Bezugszeitraum, auf Basis einer repräsentativen Auswahl großer Banken in den Mitgliedstaaten, abgeleitet werden. Die Aufsichtsbehörde wird prüfen, ob die CDS-Daten einer Bank repräsentativ sind.

Bei Banken, für die keine CDS-Notierungen und kein Bonitätsrating vorliegen, sollte ein entsprechender CDS-Spread aus dem Medianwert der Fünf-Jahres-CDS-Spreads für die unterste Ratingkategorie¹² in demselben Bezugszeitraum, auf Basis einer repräsentativen Auswahl großer Banken in den Mitgliedstaaten, abgeleitet werden. Der für diese Banken

¹² Die Ratingkategorie A ist die unterste zu berücksichtigende Ratingkategorie, da für die Ratingkategorie BBB nicht genügend Daten verfügbar sind.

berechnete CDS-Spread kann auf der Grundlage einer Prüfung der Aufsichtsbehörden angepasst werden.

Die Kommission wird die repräsentative Auswahl großer Banken in den Mitgliedstaaten treffen.

Garantien mit einer Laufzeit von unter einem Jahr

Da CDS-Spreads möglicherweise nicht für die Messung des Kreditrisikos von Schuldtiteln mit einer Laufzeit von unter einem Jahr geeignet sind, sollte die Garantievergütung für solche Schuldtitel mindestens der Summe der folgenden Gebühren entsprechen:

- (1) einer Grundgebühr von 50 Basispunkten und
- (2) einer risikoabhängigen Gebühr von 20 Basispunkten bei Banken mit einem Rating von A+ oder A, von 30 Basispunkten bei Banken mit einem Rating von A- bzw. von 40 Basispunkten bei Banken mit einem unter A- liegendem Rating oder ohne Rating.