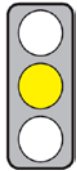


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission legt die Kriterien fest, nach denen sie in der Zeit bis zum Inkrafttreten der europäischen Bankenabwicklungsregeln (BRRD) staatliche Bankenbeihilfen genehmigen will.

Betroffene: Anteilseigner, Hybridkapitalgeber und nachrangige Gläubiger von Banken, Steuerzahler.



Pro: (1) Die Kommission stärkt das Haftungsprinzip, indem sie die Gläubigerbeteiligung („bail in“) als Bedingung für die Beihilfegenehmigung vorschreibt.

(2) Die Kommission geht die „Moral-hazard“-Problematik an, indem sie die Bedingungen für Rekapitalisierungs- und Entlastungsbeihilfen und für staatliche Garantien verschärft.

Contra: (1) Vorschriften zur Genehmigung von Beihilfen sind gegenüber einem grundsätzlichen Beihilfeverbot – das allerdings EU-weite Bankenabwicklungsregeln erfordert – per se suboptimal.

(2) Die Bereitstellung von „emergency liquidity assistance“ (ELA) stellt ein Schlupfloch dar. Problematisch ist insbesondere, dass für die ELA keine Pflicht zur Vorlage von Umstrukturierungs- oder Abwicklungsplänen vorgeschrieben wird. Die ELA sollte durch Rettungsbeihilfen ersetzt werden.

INHALT

Titel

Mitteilung der Kommission C(2013) 216/01 vom 30. Juli 2013 über die Anwendung der Vorschriften für **staatliche Beihilfen** ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen **zur Stützung von Banken** im Kontext der Finanzkrise („Bankenmitteilung“)

Kurzdarstellung

► Allgemeines und Ziel der Mitteilung

- Grundsätzlich müssen Mitgliedstaaten Beihilfen, die sie gewähren wollen, zuvor von der Kommission genehmigen lassen („Ex-ante-Prüfung“, Art. 108 Abs. 3 AEUV, vgl. cepAnalyse).
- In der Mitteilung legt die Kommission die Kriterien fest, nach denen sie bis zum Inkrafttreten der europäischen Bankenabwicklungsregeln (BRRD, vgl. [cepAnalyse](#)) staatliche Bankenbeihilfen genehmigen will. Nach Inkrafttreten der BRRD will die Kommission dauerhaft geltende Beihilferegeln vorlegen. (Rn. 24)
- Die Kommission legt in der Mitteilung fest, wann die folgenden staatlichen Beihilfearten zulässig sein können:
 - Eigenkapitalwirksame Beihilfen, insbesondere staatliche Rekapitalisierungen oder die Übernahme von wertgeminderten Vermögenswerten einer maroden Bank durch den Staat („Entlastungsmaßnahmen“),
 - Eigenkapitalwirksame Rettungsbeihilfen im Falle einer akuten und ernsthaften Gefährdung der Finanzstabilität,
 - Garantien und nationale Liquiditätshilfen,
 - Liquiditätshilfen durch Zentralbanken („Emergency Liquidity Assistance“, ELA) und
 - Abwicklungsbeihilfen, die bei einer Bankenabwicklung gewährt werden.
- Aus Sicht der Kommission haben Beihilfen in der Vergangenheit zu Fehlanreizen bei den Banken geführt, etwa zu verspäteten Neuausrichtungen der Geschäftstätigkeit zur Wiederherstellung der Rentabilität (Rn. 23).
- Die Kommission will durch ihre Kriterien zur Beihilfegenehmigung die Wettbewerbsverzerrungen zwischen Banken „so gering wie möglich“ halten (Rn. 2).
- „Falls erforderlich“, können die Beihilfekriterien auch auf Beihilfen für Versicherungen Anwendung finden (Rn. 26).

► Grundsatz: Lastenverteilung zwischen Eigentümern und Gläubigern und Steuerzahlern

- Beihilfen an Banken werden grundsätzlich nur genehmigt bei einer „angemessenen“ Verlustbeteiligung („Bail in“; Rn. 41)
 - der Anteilseigner sowie
 - der Hybridkapitalgeber und nachrangigen Gläubiger.
- Ausnahmen sind zulässig bei Gefahren für die Finanzstabilität oder zur Verhinderung „unverhältnismäßiger Ergebnisse“ (Rn.45).
- Die Beteiligung von vorrangigen Gläubigern – z.B. von Einlegern – ist für die Beihilfegenehmigung nicht obligatorisch (Rn. 42).

► **Eigenkapitalwirksame Beihilfen („Rekapitalisierungs- und Entlastungsmaßnahmen“)**

- Die Kommission will Beihilfen in Form von Rekapitalisierungs- und Entlastungsmaßnahmen nur genehmigen, sofern ein Kapitalbedarf festgestellt wurde, etwa durch einen Stresstest (Rn. 28).
- Für die Prüfung der Zulässigkeit einer staatlichen Beihilfe muss der Mitgliedstaat der Kommission übermitteln (Rn. 29, Rn. 34):
 - einen Kapitalbeschaffungsplan, welcher von der zuständigen Bankenaufsichtsbehörde – EZB oder nationale Bankenaufsicht – genehmigt wurde,
 - einen Entwurf für einen Umstrukturierungsplan, in dem dargelegt wird, wie die Bank langfristig ohne staatliche Unterstützung rentabel wirtschaften kann.
- Der Kapitalbeschaffungsplan muss Maßnahmen enthalten (Rn. 32, Rn. 35, Rn. 47)
 - zur Vermeidung von Kapitalabflüssen, etwa den Stopp von Dividendenzahlungen oder den Verzicht auf den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen,
 - zur Kapitalbeschaffung, etwa kapitalgenerierende Verkäufe von Vermögenswerten oder die Einbehaltung von Gewinnen, sowie
 - zur Lastenverteilung durch Beteiligung der Anteilseigner, Hybridkapitalgeber und nachrangiger Gläubiger („bail in“).
- Erst wenn die Bank den Kapitalbeschaffungsplan „soweit wie möglich“ umgesetzt hat und die Kommission sich mit dem Mitgliedstaat über den Umstrukturierungsplan geeinigt hat, genehmigt die Kommission staatliche Beihilfen in Höhe des verbleibenden Kapitalbedarfs. (Rn. 35 i.V.m. Rn. 49).
- Eine Bank, die staatliche Beihilfen empfängt, muss
 - „in der Regel“ den Vorstandsvorsitzenden und ggf. weitere Vorstandsmitglieder entlassen, sofern die Inanspruchnahme staatlicher Beihilfen bei „vernünftiger Betrachtungsweise“ durch rechtzeitiges Handeln hätte vermieden werden können (Rn. 37),
 - die Gesamtvergütung jedes Bankmitarbeiters auf das Fünfzehnfache des Durchschnittsgehalts im Sitzstaat der Bank oder das Zehnfache des Durchschnittsgehalts der Bankmitarbeiter deckeln (Rn. 38),
 - auf Abfindungen verzichten, die über das gesetzliche oder vertraglich vereinbarte Maß hinausgehen (Rn. 39).

► **Eigenkapitalwirksame Rettungsbeihilfen zur Wahrung der Finanzstabilität**

- Die Kommission will ausnahmsweise Beihilfen in Form von Rekapitalisierungs- und Entlastungsmaßnahmen auch ohne Kapitalbeschaffungsplan und Umstrukturierungsplan gestatten. Dafür muss die Aufsichtsbehörde bestätigen, dass (Rn. 50)
 - bei der Bank Kapitalbedarf existiert, der zum Entzug der Banklizenz führen würde, und
 - eine „außergewöhnliche“ Gefahr für die Finanzstabilität besteht, die nicht in hinreichend kurzer Zeit durch privates Kapital oder eine weniger wettbewerbsverfälschende Maßnahme als eine Beihilfe abgewendet werden kann.
- Der Mitgliedstaat muss der Kommission spätestens zwei Monate nach der Genehmigung der Rettungsbeihilfen einen Umstrukturierungsplan für die betreffende Bank vorlegen, der eine Verlustbeteiligung der Anteilseigner, Hybridkapitalgeber und nachrangigen Gläubiger („bail in“) beinhaltet (Rn. 52 und 53).

► **Garantien und nationale Liquiditätshilfen**

- Die Kommission will Garantien und nationale Liquiditätshilfen grundsätzlich nur für Banken ohne Kapitalbedarf genehmigen (Rn. 60 lit. a).
- Im Einzelfall will die Kommission allerdings nationale Liquiditätshilfen auch für Banken mit Kapitalbedarf genehmigen. Zahlt die Bank die Hilfe nicht innerhalb von zwei Monaten zurück, muss der Mitgliedstaat für die betreffende Bank einen Umstrukturierungsplan oder einen Abwicklungsplan vorlegen (Rn. 58).
- Staatliche Garantien sind nur zulässig für (Rn. 59 und Rn. 60)
 - neu begebene vorrangige Verbindlichkeiten,
 - unbesicherte Verbindlichkeiten mit Laufzeiten von drei Monaten bis zu fünf Jahren,
 - besicherte Verbindlichkeiten mit Laufzeiten von höchstens 7 Jahren.
- Für jede Bank, die eine staatliche Garantie in Anspruch nimmt, muss der Mitgliedstaat innerhalb von zwei Monaten einen Umstrukturierungsplan oder einen Abwicklungsplan vorlegen (Rn. 59 lit. e).

► **Liquiditätshilfen durch Zentralbanken**

- „Reguläre geldpolitische Maßnahmen“ der Zentralbanken – etwa Offenmarktgeschäfte und ständige Fazilitäten – sind „in der Regel“ keine staatlichen Beihilfen (Rn. 62).
- Von Zentralbanken im Krisenfall gewährte Liquiditätshilfen an Banken („emergency liquidity assistance“, ELA) „können“ staatliche Beihilfen darstellen, es sei denn, alle folgenden Bedingungen sind erfüllt (Rn. 62 lit. a-d):
 - Die Bank ist zum Zeitpunkt der Liquiditätsbereitstellung vorübergehend illiquide, aber solvent.
 - Die Liquiditätshilfe ist „vollständig“ besichert, wobei auf die Sicherheiten – etwa Staatsanleihen oder Aktien – marktgerechte Bewertungsabschläge vorgenommen wurden („haircuts“).
 - Die Bank zahlt einen Strafzins.
 - Die Liquiditätshilfe wurde von der nationalen Zentralbank eigenverantwortlich beschlossen.
 - Der Staat garantiert nicht für die gewährte Liquiditätshilfe.

► Abwicklungsbeihilfen zur Wahrung der Finanzstabilität

- Die Mitgliedstaaten „sollten den Ausstieg unrentabler Banken aus dem Markt unterstützen“ und auf eine geordnete Abwicklung hinwirken.
- Die Kommission „erkennt an“, dass staatliche Beihilfen zur Finanzierung von Abwicklungen („Abwicklungsbeihilfen“) notwendig sein können, um die Finanzstabilität zu wahren (Rn. 65 und Rn. 66).
- Voraussetzungen für die Genehmigung von Abwicklungsbeihilfen durch die Kommission sind u.a.:
 - die Vorlage eines Abwicklungsplans durch den betroffenen Mitgliedstaat (Rn. 69),
 - die Heranziehung der Anteilseigner, Hybridkapitalgebern und nachrangigen Gläubiger („bail in“); Rn.66 i.V.m. Rn. 44),
 - ein Nachweis des Mitgliedstaats, dass die Beihilfe tatsächlich eine geordnete Abwicklung ermöglicht und auf das erforderliche Minimum begrenzt ist (Rn. 72),
 - die Schaffung von Anreizen seitens der abzuwickelnden Bank, die ihre Kunden zum Bankwechsel anmieten (Rn. 75),
- Der Verkauf einer abzuwickelnden Bank darf grundsätzlich mit einer Beihilfe gefördert werden. Dies gilt jedoch nicht, wenn der Verkauf in einer offenen und bedingungsfreien Ausschreibung erfolgt und die Vermögenswerte an den Meistbietenden verkauft werden. (Rn. 79)
- Die Kommission muss prüfen, ob die Finanzierung einer Abwicklung über Abwicklungsfonds, Einlagensicherungsfonds oder andere Fonds einer staatlichen Beihilfe „gleichkommt“ (Rn. 64).
- Entschädigungszahlungen durch Einlagensicherungsfonds an Einleger stellen keine staatlichen Beihilfen dar (Rn. 63).

Politischer Kontext

Seit Beginn der Finanzkrise hat die Kommission in sechs Mitteilungen Kriterien zur Genehmigung von staatlichen Bankenbeihilfen aufgestellt. Die vorliegende Mitteilung ersetzt die erste Mitteilung aus dem Jahr 2008 und ergänzt die übrigen Mitteilungen. Schon 2011 hat die Kommission dauerhaft geltende Beihilferegulungen für den Bankensektor angekündigt [C(2011) 356/02]. Sie begründet die Verzögerung mit dem negativen Marktumfeld und dem geplanten europäischen Bankenabwicklungsregime (BRRD) [COM(2012) 280, vgl. [cepAnalyse](#)]. Im Zuge der Zentralisierung der Bankenaufsicht für den Euro-Raum [Single Supervisory Mechanism, vgl. [cepAnalyse](#)] wird die EZB im Frühjahr 2014 – bevor sie ihre Aufsichtstätigkeit aufnimmt – einen Stresstest bei Banken („Asset quality review“) durchführen. Es ist damit zu rechnen, dass zur Schließung der dabei aufgedeckten Kapitallücken auch Beihilfen notwendig sein werden.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Wettbewerb

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher hat die Kommission Beihilfen auch ohne die vorherige Beteiligung von Anteilseignern, Hybridkapitalgebern und nachrangigen Gläubigern gewährt („bail in“).
- Bisher waren Kapitalbeschaffungspläne nicht zwingend vorgeschrieben.
- Bisher mussten Mitgliedstaaten für die betreffenden Banken bei Inanspruchnahme von Rettungsbeihilfen binnen sechs Monaten einen Umstrukturierungsplan vorlegen, sofern die Kommission diesen nicht früher einforderte. Künftig müssen Mitgliedstaaten diesen spätestens nach zwei Monaten vorlegen.
- Bisher mussten Mitgliedstaaten für die betreffenden Banken bei Inanspruchnahme staatlicher Garantien weder einen Umstrukturierungsplan noch einen Abwicklungsplan vorlegen. Künftig müssen sie spätestens nach zwei Monaten einen dieser Pläne vorlegen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Staatliche Beihilfen für Banken verzerren den Wettbewerb. Sie führen dazu, dass faktisch insolvente Banken am Markt verbleiben, **und schwächen die Eigenverantwortung der Banken**, die in der Folge zu viele Risiken eingehen („moral hazard“). Ideal wäre daher der gänzliche Verzicht auf staatliche Beihilfen. Nur so haften Banken vollumfänglich für die von ihnen eingegangenen Risiken und werden gezwungen, Geschäftsstrategien zu verfolgen, deren Risiko sie auch eigenständig tragen können.

Unkontrollierte Bankenpleiten können jedoch den Finanzmarkt destabilisieren und in der Folge massive Verwerfungen auch in der Realwirtschaft verursachen. **Der Verzicht auf Bankenbeihilfen setzt daher glaubwürdige Regeln zur Abwicklung von Banken voraus.** Faktisch insolvente Banken müssen – möglichst ohne Nutzung von Steuergeldern – den Markt verlassen können und sollten dabei die Finanzmarktstabilität nicht gefährden können. **Dies soll der Richtlinienvorschlag** der Kommission **zur Sanierung und Abwicklung von Banken** (BRRD, vgl. [cepAnalyse](#)) **leisten**, über den sich Rat und Europäisches Parlament rasch einigen sollten.

Die vorliegenden Beihilfenvorschriften, die vorübergehend zur Überbrückung bis zum Inkrafttreten der BRRD-Richtlinie dienen sollen, sind daher per se suboptimal.

Immerhin stärken sie das Haftungsprinzip, indem sie durch die Beteiligung der Anteilseigner, Hybridkapitalgeber und nachrangigen Gläubiger ein „bail in“ als Bedingung für die Beihilfegenehmigung **vorschreiben und die „Moral-hazard“-Problematik angehen.** Die Voraussetzung, dass eigenkapitalwirksame Rekapitalisierungs- und Entlastungsbeihilfen nur dann möglich sind, wenn eine Einigung über Kapitalbeschaffungs- und Umstrukturierungspläne vorliegt, kann – richtigerweise – mit erheblichen Auflagen für die empfangende Bank verbunden sein. Die Kommission sollte daher im Rahmen ihrer Beihilfeprüfungen verhindern, dass diese Beihilfen als Rettungsbeihilfen deklariert werden: Bei diesen wird erst über den Umstrukturierungsplan verhandelt, nachdem die Beihilfe geflossen ist. Das schwächt die Position der Kommission.

Auch die Pflicht zur Vorlage von Umstrukturierungs- oder Abwicklungsplänen bei staatlichen Garantien erhöht die Wahrscheinlichkeit erheblicher Auflagen und wirkt dem Moral-hazard-Verhalten entgegen.

Die Kommission sollte ab Inkrafttreten der Bankenabwicklungsregeln (BRRD) – wenn überhaupt – lediglich Rettungs- und Abwicklungsbeihilfen zur Sicherstellung der Finanzmarktstabilität genehmigen. Deren Notwendigkeit kann auch bei einer geordneten Abwicklung nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Rettungsbeihilfen sind bei einer umfassenden systemischen Gefährdung des Finanzmarkts unumgänglich, da in einem solchen Szenario auch das Konzept der geordneten Abwicklungen an seinen Grenzen stößt.

Die Bereitstellung von Liquidität durch Zentralbanken in Form von „emergency liquidity assistance“ (ELA) stellt ein Schlupfloch dar, durch das nicht lebensfähige Banken ihre Liquidität wieder herstellen und weiterhin am Markt verbleiben können. Erstens wird die Kommission oft nicht über ELA informiert und kann daher den Fall – wenn überhaupt – nur ex post überprüfen. Zweitens legen die von der Kommission aufgestellten Kriterien lediglich fest, wann eine ELA überhaupt als Beihilfe angesehen wird. Wann genau eine solche Beihilfe zulässig sein könnte, bleibt unklar. **Problematisch ist vor allem drittens, dass für die ELA – obwohl sie in ihrer Wirkung einer Beihilfe gleichkommt – keine Pflicht zur Vorlage von Umstrukturierungs- oder Abwicklungsplänen vorgeschrieben wird. Das ELA-Instrument sollte daher durch Rettungsbeihilfen der Mitgliedstaaten – inklusive der damit verbundenen Auflagen – ersetzt werden.**

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission kann Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansehen (Art. 107 Abs. 3 lit. b Alt. 2 AEUV). Der EuGH hat anerkannt, dass sie sich bei der Ausübung dieses Ermessens selbst binden kann, wenn diese Selbstbindung Regeln über die von ihr verfolgte „Politik“ enthält und sie sich im Rahmen der Verträge bewegt (EuGH, Rs. C-288/96 vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Kommission, Rn 62). Sie darf die Mitteilung also erlassen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Staatliche Beihilfen für Banken verzerren den Wettbewerb und schwächen die Eigenverantwortung der Banken. Der Verzicht auf Bankenbeihilfen setzt glaubwürdige Bankenabwicklungsregeln voraus. Dies soll der Richtlinienvorschlag zur Abwicklung von Banken (BRRD) leisten. Die vorliegenden Beihilfenvorschriften, die zur Überbrückung dienen, sind daher per se suboptimal. Immerhin stärken sie das Haftungsprinzip, da sie die Gläubigerbeteiligung („bail in“) als Bedingung für die Beihilfegenehmigung vorschreiben und die „Moral-hazard“-Problematik angehen. Die Kommission sollte ab Inkrafttreten der Bankenabwicklungsregeln (BRRD) lediglich Abwicklungs- und Rettungsbeihilfen genehmigen. Die Bereitstellung von „emergency liquidity assistance“ (ELA) stellt ein Schlupfloch dar. Problematisch ist insbesondere, dass für die ELA keine Pflicht zur Vorlage von Umstrukturierungs- oder Abwicklungsplänen vorgeschrieben wird. Die ELA sollte durch Rettungsbeihilfen ersetzt werden.