



16. Veranstaltung des Berliner Gesprächskreises zum
Europäischen Beihilfenrecht
2. Oktober 2009

Mitteilung der Kommission zu Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor in der Krise

Dr. Max Lienemeyer

GD Wettbewerb, Task force Financial Crisis



Überblick

1. Einleitung
2. Anwendungsbereich
3. Langfristige Rentabilität
4. Eigenbeitrag
5. Beschränkung von Wettbewerbsverzerrung
6. Verfahren
7. Ausblick



Einleitung - Gegenstand

- Mitteilung der Kommission vom 22 Juli 2009 über die Wiederherstellung der Rentabilität (*return to viability*) und die Bewertung (*assessment*) von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfenvorschriften
- OJ C 195 vom 19.8.2009, S. 9



Einleitung - ... und *Return to Viability*

- Mitteilung (UM) als Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens in das Finanzmarktgeschehen und eines korrekt funktionierenden Finanzmarkts (§2)
- Maßnahmen auf der Ebene einzelner Finanzinstitute um zu gewährleisten, dass diese der derzeitigen Krise standhalten, langfristig ohne staatliche Unterstützung rentabel arbeiten und damit ihrer Rolle als Kreditgeber auf einer solideren Grundlage gerecht werden können (§3)



Einleitung - von der Rettung zu den ...

- Bis jetzt ging es darum, Kohärenz bei den Maßnahmen derjenigen Mitgliedstaaten sicher zu stellen, die sich zum Eingreifen entschlossen haben (§3)
- Dabei wurde bereits eine Umstrukturierung antizipiert, die nunmehr nach dieser UM erfolgt (§5). Die bestehenden Kriterien werden hier im Interesse der Berechenbarkeit und Kohärenz ergänzt



Einleitung – Anpassung der R & U LL

- Art und Ausmaß der Krise erfordern Anpassung (§7)
 - Der Bankensektor ist für die Wirtschaft insgesamt von systemischer Bedeutung
 - Da in ein- und demselben Zeitraum mehrere Banken umstrukturiert werden müssen, können sich systemische Folgen ergeben



Einleitung - .. und Integrität des BM

- Bei der Anwendung dieser Grundsätze müssen die Integrität des Binnenmarktes und die Entwicklung von Banken in der gesamten Gemeinschaft im Mittelpunkt stehen; eine Fragmentierung und Aufteilung der Märkte sollte vermieden werden (§6)



Einleitung - ... und Fallpraxis

- 87 III c (= R &U LL)
 - Sachsen LB (DE) – 4. Juni 2008
 - IKB Umstrukturierung (DE) – 21. Oktober 2008
- 87 III b (= UM)
 - Commerzbank (DE) – 7. Mai 2009
 - WestLB (DE) – 12. Mai 2009



Anwendungsbereich (1/2)

- Die UM gilt für Fälle, in denen der Mitgliedstaat einen Umstrukturierungsplan anmelden muss (§8).
- Der Abschnitt zur Wiederherstellung der Rentabilität gilt analog für alle anderen Fälle, in denen der Mitgliedstaat die Rentabilität der begünstigten Bank nachweisen muss
 - alle anderen Fälle der Beihilfengewährung
 - mit Ausnahme von Garantien



Anwendungsbereich (2/2)

- Die UM baut auf den ersten Bankenmitteilungen auf, in denen Kriterien festgelegt wurden, nach welchen eine umfassendere Umstrukturierung einer Bank erforderlich ist (§4)
- Dabei geht es im Wesentlichen um Fälle, in denen (§4 Fn. 4)
 - eine *nicht-grds gesunde* Bank vom Staat rekapitalisiert wird (RLL),
ODER
 - eine Bank, die von wertgeminderten Vermögenswerten entlastet wird, bereits in irgendeiner Form eine staatliche Beihilfe erhalten hat, die der Deckung oder Vermeidung von Verlusten dient (ausgenommen die Beteiligung an einer Garantieregelung) und die insgesamt mehr als 2 % der risikogewichteten Vermögenswerte der Bank ausmacht (IALL)



Langfristige Rentabilität (1/5)

- Gründe:
 - Hauptziel der Umstrukturierung
 - Bank soll in der Lage sein, alle Kosten zu decken und eine dem Risikoprofil angemessene Rendite zu bieten, so dass sie ohne andauernde staatliche Beihilfen auskommen kann
 - Banken, die eine derartige Prognose nicht liefern können, sollen nicht umstrukturiert, sondern ordnungsgemäß liquidiert werden (§9)



Langfristige Rentabilität (2/5)

- Voraussetzungen - Standard
 - Ein kohärentes Umstrukturierungskonzept
 - Auf Ursachen für die Schwierigkeiten der Bank und deren Schwächen sollte eingegangen werden
 - Rentabilität unter *Base-Case*-Szenario und Stress-Szenario
 - Rentabilität sollte vor allem durch unternehmens-interne Maßnahmen herbeigeführt werden
 - Zusätzliche Beihilfen während des Umstrukturierungs-Zeitraums sind nicht ausgeschlossen, müssen aber angemeldet werden



Langfristige Rentabilität (3/5)

- Voraussetzungen - Neu (1/2)
 - „Bei den Stresstests sollten mehrere Szenarien einschließlich einer Kombination von Stressereignissen und einer langen weltweiten Rezession herangezogen werden. Die Annahmen sollten mit einschlägigen branchenweiten Benchmarks verglichen werden, die unter Berücksichtigung neuer Aspekte aufgrund der derzeitigen Finanzmarktkrise entsprechend angepasst werden sollten. Die Stresstests sollten sich, soweit wie möglich, auf gemeinsame, auf Gemeinschaftsebene vereinbarte Parameter stützen“ (zB CEBS, §13)
 - Beim Geschäftsmodell der begünstigten Bank sollten die Lehren aus der Finanzkrise berücksichtigt werden (Risikomanagement, Anreizsysteme, etc. § 11)



Langfristige Rentabilität (4/5)

- Voraussetzungen - Neu (2/2)
 - Für Staatliche Beihilfen, die nicht zurückgezahlt werden, ist eine marktübliche Vergütung zu zahlen (§14)
 - Vorgesehener zeitlicher Rahmen von max. 5 Jahren um Notverkäufe zu verhindern (vgl. 2-3 Jahre in „normalen“ Umstrukturierungsfällen, §16)
 - Zusätzliche Beihilfen zur Wiederherstellung der Lebensfähigkeit während der Umstrukturierung möglich



Langfristige Rentabilität (5/5)

- Banken, bei denen eine Rentabilitätsprognose schwierig oder nur unter erheblichem Aufwand zu erreichen ist, sollten aufgespalten oder konsolidiert werden, zumindest wenn dies kostengünstiger ist (d.h., sich mehr am Markt orientiert, §9 sowie §18ff)
 - Auch bei einem Verkauf sind die Voraussetzungen hinsichtlich Rentabilität, Eigenbeitrag und Beschränkung etwaiger Wettbewerbsverzerrungen zu erfüllen.
 - Verkauf soll in der Regel durch Versteigerung der Bank erfolgen
 - Ob beim Verkauf der Bank Beihilfen gewährt werden, ist nach der herkömmlichen Fallpraxis zu bestimmen
 - Verkauf, der prima facie zur erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führt, ist nur zulässig, insoweit später Abhilfe geschaffen wird
 - Gründung einer *Good Bank* denkbar, darf aber nicht den WB verzerren (§21)
 - Regeln über die Liquidierung der Bankenmitteilung anwendbar



Eigenbeitrag (1/4)

- Gründe
 - Beschränkung der Umstrukturierungskosten um potentielle Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (§23)
 - Beschränkung der Beihilfe auf das erforderliche Minimum durch Lastenverteilung zwischen Staat und Eigentümer zur Vermeidung von *moral hazard* (moralische Risiken, §24ff)
 - Beteiligung externer Dritter zwecks Bestätigung des Umstrukturierungskonzepts ist nicht mehr Leitmotiv



Eigenbeitrag (2/4)

- Voraussetzungen - Standard
 - Umstrukturierung zuerst durch eigene Ressourcen (z.B. Verkauf von Vermögenswerten) und die der Investoren
 - Es soll außerdem eine angemessene Lastenverteilung (*burdensharing*) hinsichtlich der Umstrukturierungskosten gewährleistet werden insoweit dass Verluste mit verfügbarem Kapital aufgefangen und angemessene Vergütungen für die staatlichen Maßnahmen gezahlt werden



Eigenbeitrag (3/4)

- Voraussetzungen - Neu
 - Eigenbeitrag kann weniger als die in den R&U LL festgelegten 50% betragen (Prüfung von Fall zu Fall)
 - Abweichungen von einer angemessenen *Ex-ante*-Lastenverteilung können durch zusätzliche Maßnahmen zur Begrenzung etwaiger Wettbewerbsverzerrungen kompensiert werden



Eigenbeitrag (4/4)

- Dividenden- und Kupon*ban* (§ 26):
 - „Die Banken sollten staatliche Beihilfen jedoch nicht zur Zahlung einer Vergütung für Eigenmittel (Eigenkapital und nachrangige Verbindlichkeiten) verwenden, wenn die entsprechenden Geschäfte **keine ausreichenden Gewinne** abwerfen. Im **Kontext einer Umstrukturierung** ist daher ein **im Ermessen** der begünstigten Banken erfolgreicher Verlustausgleich (beispielsweise durch Freisetzung von Rückstellungen oder die Verringerung des Eigenkapitals) zur Sicherstellung von Dividenden- und Kuponzahlungen für im Umlauf befindliche nachrangige Verbindlichkeiten mit dem Ziel der Lastenverteilung grundsätzlich nicht vereinbar“



Einschränkung Wettbewerbsverzerrungen (1/4)

- Gründe:
 - Staatliche Beihilfen führen zu *moral hazard* Bedrohung (potenzielle Beihilfeempfänger) und verringern Anreize zu konkurrieren (Nicht-Beihilfeempfänger).
 - Staatliche Beihilfen halten Märkte davon ab, effiziente Teilnehmer auszuwählen bzw. ineffiziente Teilnehmer auszusortieren. Dies ist besonders problematisch in Märkten mit hoher Konzentration und hohen Marktanteilen des Begünstigten.
 - So werden die Last struktureller Änderungen und die damit einhergehenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme in ungerechtem Maße auf andere Banken und Mitgliedstaaten abgewälzt



Einschränkung Wettbewerbsverzerrungen (2/4)

Strukturelle Maßnahmen (1/2):

- Ausmaß wird bestimmt durch (§30)
 - (a) Höhe aller Beihilfe und Lastenverteilung und
 - (b) Merkmale des Marktes
- Strukturelle Maßnahmen sind Veräußerung und Verkleinerung von Geschäftsbereichen, die Veräußerung von Tochtergesellschaften oder Niederlassungen, Kundenportfolios oder ähnliche Maßnahmen (§35)
- Auch auf dem heimischen Privatkundenmarkt (=retail).
- Dies soll Eintritt von Wettbewerbern und grenzüberschreitender Aktivitäten ermöglichen
- Einen Rückzug auf die nationale Ebene und eine Fragmentierung des Binnenmarktes gilt es zu vermeiden
- Die Durchführung der Maßnahmen kann bis zu 5 Jahre dauern



Einschränkung Wettbewerbsverzerrungen (3/4)

Strukturelle Maßnahmen (2/2):

- Bestimmung der Ausgleichsmaßnahmen
 - Der Umfang der Ausgleichsmaßnahmen hängt ab, von
 - der Höhe der Beihilfe (dies wird sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den risikogewichteten Vermögenswerten der Bank bewertet).
 - dem Umfang der Lastenverteilung
 - und der Höhe der Vergütung der Rettungsmaßnahmen
- Ausgleichsmaßnahmen richten sich insbesondere auf:
 - nationale Märkten mit hohen Marktzutrittsschranken
 - wenn die Bank nach Wiederherstellung der Rentabilität über eine gewisse Größe und relative Bedeutung, bzw. über eine nicht nur eingeschränkte Marktpräsenz verfügt,
 - so dass Wettbewerber wegen der Beihilfe nicht in den Markt eintreten oder expandieren können
- Allerdings sollen Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsbeschränkungen die Chancen auf die Wiederherstellung der Rentabilität der Bank nicht schmälern.



Einschränkung Wettbewerbsverzerrungen (4/4)

- Verhaltensmaßregeln:
 - In Fällen, in denen Veräußerungen eher nachteilige Folgen haben und für die Erreichung der o. a. Gründe nicht erforderlich sind, kann eine Begrenzung des organischen Wachstums die bessere Lösung sein.
 - Jedenfalls sollen Banken staatliche Beihilfen nicht zum Erwerb konkurrierender Unternehmen verwenden. Beschränkung gilt für drei Jahre, wahrscheinlich bis zum Ende der Restrukturierung
 - Ebenso: Verbot der Verwendung von staatlichen Beihilfen zur Schädigung von Wettbewerbern.
 - Beihilfen sollen nicht dazu genutzt werden, Konditionen anzubieten (z.B. Zinssätze und Sicherheiten), bei denen Wettbewerber, die keine Beihilfe erhalten, nicht mithalten können.
 - Maßnahmen zur Öffnung des Marktes sowie zur geordneten Abwicklung von Banken werden begrüßt



Verfahren

- Anmeldung des Umstrukturierungsplans erforderlich
- Bei Zweifel: Einleitung von förmlichen Prüfverfahren
- Wenn Umstrukturierungsplan vollständig ist und keine Bedenken bestehen, ist auch eine abschließende Entscheidung ohne Eröffnung möglich
- Dieses Verfahren bietet sich auch an, wenn fraglich ist, ob ein Umstrukturierungsplan überhaupt vorzulegen ist



Ausblick

- Die UM sind befristet:
 - UM gelten für die Bewertung von Umstrukturierungsbeihilfen, die am oder vor dem 31.12.2010 bei der KOM angemeldet werden
 - Verlängerung möglich
- Die Qualität der UM muss sich in ihrer Anwendung beweisen
- Sollten sich die UM bewähren, ist Ausstrahlung auf die R & U LL nicht auszuschließen.