EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 6.8.2010
KOM(2010) 254 endgültig/2

CORRIGENDUM
Annule et remplace le document KOM(2010) 254 final du 26.5.2010
Concerne la version allemande dans laquelle le terme "Bankenrettung" est remplacé de façon systématique par "Bankensanierung".
A la page 4, la phrase marquée en bold est remplacée.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Bankenrettungsfonds

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Bankensanierungsfonds

1. HINTERGRUND

Im Laufe der aktuellen Krise haben die Regierungen in der gesamten Europäischen Union und weltweit enorme Beträge öffentlicher Gelder in die Unterstützung ihres jeweiligen Finanzsektors[1] gepumpt. Diese Unterstützung war zur Gewährleistung der Finanzstabilität und des Einlegerschutzes unabdingbar und wurde von flankierenden Maßnahmen zugunsten der Realwirtschaft begleitet. Allerdings wurde den heutigen Steuerzahlern und künftigen Generationen[2] damit eine schwere wirtschaftliche Last aufgebürdet.

Eine klare politische Aussage des G20-Gipfels von Pittsburgh im September 2009 - die auch von der EU stark politisch unterstützt wird[3] - war, dass Steuergelder nicht erneut für die Verluste von Banken verwendet werden dürfen. Die Europäische Kommission arbeitet zumindest auf zwei ergänzende Weisen an der Erreichung dieses Ziels: i) Verringerung der Wahrscheinlichkeit des Ausfalls von Banken durch eine strengere Beaufsichtigung auf makro- und mikroökonomischer Ebene, eine bessere Corporate Governance und striktere Regulierungsstandards sowie ii) Gewährleistung, dass – für den Fall, dass es trotz dieser Maßnahmen zu Insolvenzen kommt – ausreichende Instrumentarien, einschließlich ausreichender Mittel für eine geordnete und fristgerechte Insolvenz zur Verfügung stehen. Die Auflegung von Sanierungsfonds aus Mitteln des Privatsektors ist ein wichtiger Teil dieser Antwort.

Die Kommission **unterstützt die Auflegung eines *ex ante*-Bankensanierungsfonds**, die durch eine Abgabe auf Banken[4] zu finanzieren ist und die Handhabung der Insolvenz notleidender Banken auf eine Art und Weise erleichtern soll, die eine Ansteckungsgefahr vermeidet und den Banken eine geordnete Liquidation in einem Zeitrahmen ermöglicht, der die Schnellveräußerung von Vermögenswerten ("Principe de Prévoyance") umgeht. Nach Auffassung der Kommission sind Sanierungsfonds notwendiger Bestandteil des Pakets von unterschiedlichen Maßnahmen, das Gegenstand des neuen EU-Krisenmanagementrahmens sein wird, der wiederum die Last für die Steuerzahler mindern und den künftigen Rückgriff auf Fonds aus Steuermitteln zur Sanierung von Banken minimieren oder besser ganz eliminieren soll.

---

1 Dem IWF zufolge machten die direkten aus Steuern finanzierten Nettokosten durchschnittlich 2,7 % des BIP der G20-Industrieländer aus, auch wenn sich die verpfändeten Beträge, einschließlich Garantien und Eventualverbindlichkeiten, auf durchschnittlich 25 % des BIP beliefen.

2 Der öffentliche Schuldenstand in den G20-Industrieländern dürfte dem IWF zufolge im Zeitraum 2008-2015 um fast 40 Prozentpunkte steigen.

3 Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 18. Mai 2010.

4 Im Sinne des Anwendungsbereichs der EU-Bankrechtsvorschriften, d. h. der Eigenkapitalanforderungen der Richtlinie 2006/48/EG ist ein Verweis auf eine 'Bank' in dieser Mitteilung als ein Verweis auf Banken und Wertpapierfirmen zu verstehen.

In Zeiten stärker integrierter und globaler Finanzmärkte ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass Lösungen zur wirksamen Handhabung von Bankenkrisen gefunden werden. Die in jüngster Zeit verzeichnete extreme Volatilität der Finanzmärkte ist ein klares Beispiel für die Verknüpfung der Finanzmärkte und zeigt ihr Ausmaß auf. Solide und glaubwürdige Finanzierungsvereinbarungen sind mehr denn je erforderlich.

In ihrer Mitteilung vom Oktober 2009[5] unterstützte die Kommission die Schaffung eines neuen Krisenmanagementrahmens auf europäischer Ebene vehement, mit dem Bankeninsolvenzen geordnet abgewickelt und die Kosten für die Steuerzahler auf ein Minimum begrenzt werden sollten. Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen[6] vom April 2010 nannten die Kommissionsdienststellen bereits eine Bankenabgabe als eine Möglichkeit für einen Beitrag des Finanzsektors zu den Kosten der Krise und zur Verhinderung weiterer Krisen. Am 9. Mai 2010 kam der ECOFIN-Rat zu dem Schluss, dass die Arbeiten auf dem Gebiet des Krisenmanagements und der Bankensanierung zu beschleunigen seien.

Auch wächst die politische Unterstützung für das sogenannte **"Verursacherprinzip"**, das aus dem Umweltbereich bekannt ist und dem zufolge der Finanzsektor die Kosten künftiger Finanzkrisen zu tragen hätte. Eine Reihe von Ländern haben bereits Abgaben auf Banken eingeführt oder sind im Begriff, dies zu tun, auch wenn deren Höhe von Land zu Land unterschiedlich ist.

Die G20 wird auf ihrem Ministertreffen im Juni erstmals über derlei Abgaben diskutieren. Diese Mitteilung wird einen wichtigen Beitrag zu diesem Treffen leisten. Die EU sollte die G20-Bemühungen zu einem globalen Ansatz führen und sie im Hinblick auf die Aufrechterhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen weltweit konzipieren.

In dieser Mitteilung wird die Haltung der Kommission zu der Frage dargelegt, wie der Finanzsektor zur Finanzierung der Kosten ausfallender Banken beitragen könnte. An dieser Stelle wird auch deutlich, wie sich Bankensanierungsfonds in das globale Instrumentarium einreihen, das auf dem Gebiet der Krisenprävention und des Managements von Banken zur Verfügung zu stellen ist. Darüber hinaus werden in dieser Mitteilung die Vorstellungen der Kommission zu einer Reihe wichtiger Fragen wie der Zweck der Fonds, ihr potenzieller Umfang sowie die Bedingungen, unter denen sie genutzt werden können, in großen Zügen erläutert.

Eingegangen wird aber nicht auf die Frage, wie etwaige Abgaben oder Steuern, die die öffentlichen während der derzeitigen Krise zur Stabilisierung des Bankensystems verwendeten Mittel wieder eintreiben sollen, zu handhaben sind, um der Eingehung übermäßig hoher Risikopositionen oder der Spekulation vorzubeugen. Die Prüfung dieser Maßnahmen sollte parallel als nützliche Ergänzung zu präventiven Fonds erfolgen, die in dieser Mitteilung angesprochen werden.

Mit der Auflegung von Sanierungsfonds sind eine Reihe von Herausforderungen verbunden, insbesondere im Hinblick auf Bedenken zum Risiko des unehrlichen Verhaltens **("Moral Hazard")**, die durch während der Krise ergriffene Maßnahmen geschürt wurden. Nach Auffassung der Kommission handelt es sich dabei um ein wichtiges Anliegen, das angegangen werden muss, indem unmissverständlich klar gestellt wird, dass Aktionäre (bis

---

5 KOM(2009) 561

6 Innovative Finanzierungen auf globaler Ebene, SEK 409 (2010) vom 1. April 2010

zur Höhe ihrer Anlage) und Gläubiger (mit Ausnahme derjenigen, die durch das Einlagensicherungssystem abgedeckt sind) die Ersten zu sein haben, die mit den Folgen einer Bankeninsolvenz konfrontiert werden, und dass **Sanierungsfonds nicht dazu dienen notleidender Banken zu retten oder gegen einen Konkurs zu versichern**, sondern zur Erleichterung einer geordneten Abwicklung der Liquidation zu nutzen sind. Kurzum, Bankensanierungsfonds sollen – wie der IWF vorschlägt – stark an die künftigen Sanierungsvorschriften gekoppelt sein.

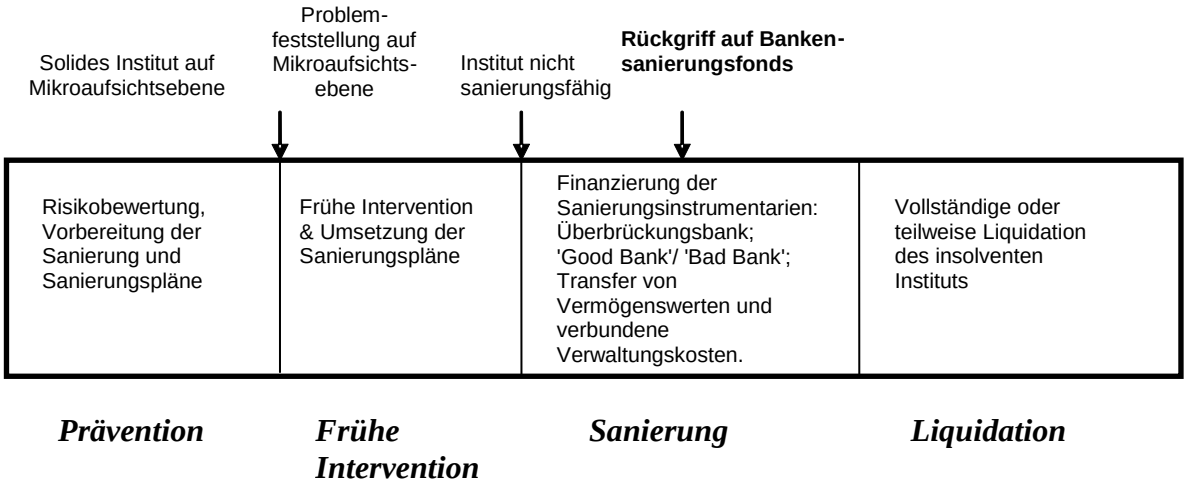
Die Schaffung von Bankensanierungsfonds wird Bestandteil des neuen Krisenmanagementrahmens sein. Außer Frage steht, dass die Banken dadurch Kosten zu einem Zeitpunkt zu tragen haben, an dem sie auch zusätzliche Maßnahmen als Reaktion auf die Krise umzusetzen haben. Die Kommission erkennt an, dass unbedingt ein klares Verständnis entwickelt und eine sorgfältige Bewertung der kumulativen Auswirkungen des umfassenden Pakets an Reformen vorgenommen werden müssen, das die Abgaben, Einlagensicherungssysteme und das Bankeigenkapital betrifft, so wie auch einzelne Elemente des Reformpakets entsprechend anzupassen sind. So muss unbedingt gewährleistet werden, dass die Kosten so ausgewogen sind, dass das Wirtschaftswachstum nicht wieder im Keim erstickt und die Kreditkosten für die Realwirtschaft nicht erhöht werden. Vermieden werden sollte auch, dass Kostensteigerungen an die Bankkunden in Form von höheren Gebühren weitergegeben werden. Die Kommission wird gewährleisten, dass all diesen Aspekten im begleitenden Folgenabschätzungsdokument angemessen Rechnung getragen wird.

2. BANKENSANIERUNGSFONDS ALS BESTANDTEIL EINES FINANZSTABILITÄTSRAHMENS

Die Schaffung von Bankensanierungsfonds sollte nicht isoliert, sondern als Teil einer Reihe weiter gehender Initiativen zur Stärkung des Finanzsystems vor dem Hintergrund der aktuellen Krise gesehen werden. Derzeit nimmt eine grundlegende Reform auf dem Gebiet der Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte ihren Lauf, um eine Antwort auf die durch die Bankenkrise aufgetretenen Mängel zu finden. Die Kommission hat Maßnahmen vorgeschlagen, um die Eigenkapitalanforderungen zu stärken sowie die EU-Aufsichtsstruktur zu reformieren und wird im Juli einen Vorschlag zum Ausbau des Einlagensicherungssystems vorlegen. Auch wird die Kommission in Kürze eine umfassende Konsultation zur Stärkung der Corporate Governance von Finanzinstituten, insbesondere aber von Banken lancieren.

Ein Verständnis des weiter gehenden Kontexts ist eine wichtige Voraussetzung für Entscheidungen in der Frage, was die Fonds zu tun haben, wie sie funktionieren und welchen Umfang sie annehmen sollten. Größere Reformen des Finanzrahmens, die sich auf die *Vorbeugung* stützen, dürften die Wahrscheinlichkeit und die Tragweite von Bankeninsolvenzen verringern, so wie auch effizientere Verfahren für frühere Interventionen und wirksame Sanierungsmaßnahmen die Kosten etwaiger Maßnahmen senken und die impliziten Garantien bei Instituten, die als für einen Konkurs zu groß ("too-big-to-fail") angesehen wurden, mindern dürften.

Schaubild 1: Wann würde auf einen Sanierungsfonds zurückgegriffen werden?



Die Kommission wird im Oktober 2010 eine 'Roadmap' für den Zeitplan, konkrete Maßnahmen, Instrumentarien und Pläne für einen umfassenden EU-Krisenmanagementrahmen annehmen. Beabsichtigt werden die Vorlage einschlägiger Legislativvorschläge sowohl für Krisenmanagementmaßnahmen als auch für die Instrumentarien und Sanierungsfonds bis Anfang 2011.

Mit dem neuen Rahmen soll sichergestellt werden, dass die Behörden der Mitgliedstaaten über ein gemeinsames Instrumentarium verfügen, das auf koordinierte Art und Weise angewandt werden kann, um bei größeren Bankeninsolvenzen rasch und rechtlich fundiert reagieren und so das globale Finanzsystem schützen, den Steuerzahlern Kosten ersparen und gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten zu können. Insbesondere soll gewährleistet werden, dass eine geordnete Insolvenz für jede Bank, unabhängig von ihrer Größe oder Komplexität, eine glaubwürdige Lösung ist.

Die Anwendung eines Sanierungsinstrumentariums mit einer begleitenden Finanzierung aus dem Privatsektor auf sehr große und komplexe Finanzinstitute kann besondere Herausforderungen schaffen. Aus diesen Gründen bedarf es anderer alternativer Instrumente ohne öffentliche Finanzierung. Sie könnten unter bestimmten Umständen zur Stabilisierung der Lage heran gezogen werden, um so eine forcierte und überstürzte Liquidation zu vermeiden, die der Finanzstabilität kurzfristig abträglich wäre.

Auf internationaler Ebene wird derzeit intensiv an der Verringerung der Wahrscheinlichkeit und der Auswirkungen der Insolvenz derartiger Institute gearbeitet (Kasten 1).

KASTEN 1: Auffang großer und sehr komplexer notleidender Finanzinstitute

Es muss ausreichende Sicherheit dahingehend bestehen, dass notleidenden Finanzinstituten ohne Gefährdung der Finanzstabilität oder der Auslösung systemischer Vorfälle geholfen werden kann. Das nachfolgend erläuterte Instrumentarium könnte *ex ante*-Sanierungsfonds ergänzen und den Behörden eine Reihe hinreichend solider Maßnahmen an die Hand geben, mit denen notleidenden großen und sehr komplexen Finanzinstituten geholfen werden kann.

'Wiederbelebungs'- und Sanierungspläne

Sowohl auf europäischer (CEBS) als auch auf internationaler ('Financial Stability Board') Ebene wird an der Konzeption und dem Austesten von 'Wiederbelebungs'- und Sanierungsplänen gearbeitet (die G20 hat um Ausarbeitung dieser Pläne bis Ende 2010 gebeten), die ein wesentlicher Bestandteil eines künftigen EU-Krisenpräventionsrahmens sein werden. Die zuständigen Behörden sollten so ausgestattet sein, dass sie die vorhandenen oder erforderlichenfalls neu zu schaffenden präventiven Befugnisse nutzen können, um im Vorfeld einer Krise sicherzustellen, dass die Banken in eine geordnete Insolvenz gehen können. Deshalb ist ein wirksamer Rechtsrahmen für die Sanierung von ausschlaggebender Bedeutung.

Gläubigerabschläge und Umwandlung von Schulden in Eigenkapital

Zu den institutsspezifischen Optionen zählt die **Umwandlung von Schulden in Eigenkapital** (entweder administrativ oder vertraglich festgelegt[7]) oder die Vorschrift von Abschlägen ('Haircuts') für Inhaber nachrangiger Verbindlichkeiten und unbesicherte Gläubiger (ohne Einlagen), um so dem notleidenden Institut eine Finanzierung in bedeutender Höhe zukommen zu lassen und seinen Fortbestand zu sichern.

Auf internationaler Ebene wird intensiv über die mögliche Einführung derartiger Maßnahmen diskutiert. Im Gespräch ist auch eine eventuelle Änderung der Aufsichtsvorschriften, um den Rückgriff auf konvertible Schuldinstrumente zu fordern oder zu fördern (so dass sich die Institute 'selbst versichern' können), oder um die Behörden adminstrativ mit der Befugnis auszustatten, 'Haircuts' auf nicht konvertible Schuldtitel anzuwenden oder Schulden in Eigenkapital umzuwandeln. Eine Rekapitalisierung im Vorfeld einer Insolvenz durch derlei Mechanismen könnte der Stabilisierung eines Instituts dienen. Derlei Maßnahmen würden sich klar auf die Finanzierungskosten von Banken, die Kapitalstruktur und Marktpraktiken auswirken. Allerdings dürften sie auch zur Stärkung der Marktdisziplin beitragen, indem sie sicherstellen, dass unbesicherte Gläubiger die Kosten der von ihnen eingegangenen Risiken voll zu tragen haben. Damit die Maßnahmen in der Praxis anwendbar sein können, müssten erhebliche rechtliche und praktische Hindernisse aus dem Weg geräumt werden; entsprechende Arbeiten sind derzeit im Gange.

3. NOTWENDIGKEIT EINES EU-ANSATZES ZUR SCHAFFUNG VON BANKENSANIERUNGSFONDS

Das Ausmaß der Integration der globalen Finanzmärkte erfordert gemeinsame Ansätze für die Schaffung von Bankensanierungsfonds auf europäischer und internationaler Ebene. Die Erfahrungen mit der Handhabung grenzübergreifender Insolvenzen während der aktuellen Krise haben klar aufgezeigt, warum neue Krisenmanagementvereinbarungen notwendig sind. Die unmittelbare Antwort der EU auf die Finanzkrise war der Vorschlag von Rechtsvorschriften zur Stärkung der makroökonomischen Beaufsichtigung und der grenzübergreifenden Aufsichtsvereinbarungen durch die Einrichtung neuer Behörden in Anerkennung der Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit. Den neuen Vereinbarungen zufolge wird die alltägliche Beaufsichtigung auf nationaler Ebene verbleiben und mit der haushaltspolitischen Kompetenz der Mitgliedstaaten kohärent sein. Dieser Ansatz eines im

[7] Z. B. durch die Ausgabe von an eine Notsituation gebundenes Kapital mit entweder einer Umwandlung von Schulden in Eigenkapital oder Abschreibungsmerkmalen. Eine Reihe von Banken wie Lloyd's und Rabobank haben derlei Instrumente bereits emittiert.

Wesentlichen dezentral verbleibenden Aufsichtssystems stützt sich auf ein hohes Maß an Vertrauen unter den Behörden, und die Zusammenarbeit in den neuen Europäischen Aufsichtsbehörden und wird nur dann voll zum Tragen kommen, wenn er durch einen soliden grenzübergreifenden Krisenmanagementrahmen unterlegt ist, der sich wiederum auf robuste Finanzvereinbarungen stützen muss.

Im Prinzip dürfte eine Zusammenlegung der Ressourcen in einen einzigen europaweiten Sanierungsfonds klare Vorteile bringen, wie z.B.: Steigerung der Risikodiversifizierung; Größenvorteile; Verminderung des Betrags, der zur Lastenteilung heran gezogen werden würde; Schaffung richtiger Anreize für die Zusammenarbeit; Beschleunigung der Entscheidungsfindung sowie Garantie gleicher Wettbewerbsbedingungen. Auch würde der europaweiten Natur der Bankenmärkte Rechnung getragen (insbesondere für grenzübergreifend tätige Bankengruppen).

Allerdings erkennt die Kommission an, dass die Auflegung eines europäischen Sanierungsfonds ohne einen integrierten EU-Aufsichts- und Krisenmanagementrahmen sehr schwierig sein dürfte. Der europäische Ansatz für die Auflegung eines Bankensanierungsfonds sollte den weiter gehenden Ansatz auf dem Gebiet der Aufsichtsvereinbarungen widerspiegeln.

Aus diesem Grunde könnte ein erster angemessener Schritt in einem System bestehen, das sich auf die Schaffung eines harmonisierten Netzes nationaler Fonds stützt, das wiederum an koordinierte nationale Krisenmanagementvereinbarungen[8] geknüpft ist. Diese Vereinbarungen sind eine erste Grundlage, die bis 2014[9] zu überprüfen ist, um ein integriertes EU-Krisenmanagement und entsprechende Aufsichtsvereinbarungen zu schaffen und um langfristig einen EU-Sanierungsfonds ins Leben zu rufen.

Mehr Klarheit und ein besseres gegenseitiges Verständnis zwischen den Behörden durch solidere Finanzierungsvereinbarungen werden die Anreize für die Behörden, im Falle grenzübergreifender Bankeninsolvenzen zusammenzuarbeiten, erheblich erhöhen. Wirksame grenzübergreifende Krisenmanagementvereinbarungen erhielten damit eine wichtige Grundlage.

Sollte man in Bezug auf den Bankensanierungsfonds nicht zu einem EU-Ansatz gelangen, könnte dies zu einseitig erhobenen nationalen Sanierungsabgaben führen, was den Wettbewerb zwischen den einzelstaatlichen Bankenmärkten verzerren dürfte. Bei grenzübergreifend tätigen Banken könnte es auch zu Mehrfachabgaben kommen. Darüber hinaus könnten unterschiedliche Ansätze bei Finanzierungsmechanismen für den Privatsektor Hindernisse für die effiziente Handhabung von Krisen oder den Rückgriff auf ein Sanierungsinstrumentarium schaffen, wenn Privatsektorfonds in einigen, aber nicht in allen Mitgliedstaaten bestehen, und eine Einigung auf eine Kostenteilung komplex, wenn nicht gar unmöglich gestalten.

Aus den oben genannten Gründen ist **ein EU-Ansatz der richtige Weg,** der die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Sinne von Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union respektiert. Nur mit einer EU-Maßnahme kann gewährleistet werden, dass

---

8 Dieser Ansatz trägt der Tatsache Rechnung, dass Bankensanierungsfonds in einigen Mitgliedstaaten bereits bestehen.

9 2014 wird in der vorgeschlagenen Verordnung zur Einrichtung der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA) als Termin für die Überprüfung der neuen Aufsichtsvereinbarungen.

in mehr als einem Mitgliedstaat tätige Bankengruppen gleichen Anforderungen in Bezug auf Sanierungsfonds unterliegen, was weitgehend gleiche Wettbewerbsbedingungen sicherstellen, ungerechtfertigte Einhaltungskosten für grenzübergreifende Tätigkeiten vermeiden helfen und eine weitere Integration des Binnenmarktes fördern würde. Ein solcher Ansatz dürfte überdies der Kohärenz (falls erforderlich) in den bestehenden EU-Rechtsvorschriften zu Gute kommen. Auch die Finanzstabilität innerhalb der EU würde durch eine Maßnahme auf europäischer Ebene gestärkt werden.

4. FINANZIERUNG, ANWENDUNGSBEREICH UND GOVERNANCE EINES BANKENSANIERUNGSFONDS

In diesem Kapitel wird auf die drei wesentlichen Grundlagen eines solchen Sanierungsfonds eingegangen, und zwar Finanzierung (4.1); Anwendungsbereich und Umfang (4.2) sowie Governance (4.3).

4.1. Finanzierung von Bankensanierungsfonds

Die Konzeption von Finanzierungsvereinbarungen für einen solchen Fonds sollte zwei Ziele verfolgen: i) Beitreibung der erforderlichen Beträge, die der Wesensart ihrer Verwendung Rechnung zu tragen haben (d. h. Wahrscheinlichkeit und Kosten der Sanierung); ii) Vorgehen auf eine Art und Weise, die ein angemessenes Verhalten fördert und das Risiko einer Sanierung mindert. Im Wesentlichen gibt es dabei drei Parameter: so könnte sich der Beitrag eines Finanzinstituts auf seine Verbindlichkeiten, seine Vermögenswerte oder Gewinne stützen.

- Die **Vermögenswerte einer Bank** sind ein guter Indikator für ihre Risiken. Auch könnten sie die potenzielle Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz des Instituts korrekt widerspiegeln und somit die Notwendigkeit seiner Sanierung[10]. Indirekt könnten die Vermögenswerte einen Indikator für den Betrag darstellen, der bei der Handhabung der Sanierung einer Bank eventuell anfallen könnte. Die Vermögenswerte eine Bank unterliegen aber bereits risikogewichteten aufsichtlichen Kapitalanforderungen in Form von Kapitalkosten. Die Vorschrift einer auf den Vermögenswerten basierenden Abgabe könnte folglich zu einer zusätzlichen Eigenkapitalanforderung führen und müsste im Zusammenhang mit den derzeit laufenden weiter gehenden Reformen zu den Eigenkapitalstandards sorgfältig geprüft werden.

- Die **Verbindlichkeiten einer Bank**[11] wären der beste Indikator für die Beträge, die im Falle seiner notwendigen Sanierung unter Umständen aufgebracht werden müssen. Die Kosten einer Bankensanierung ergeben sich eher aus dem Erfordernis der Unterstützung bestimmter Verbindlichkeiten (mit Aunahme des Eigenkapitals und versicherter Verbindlichkeiten, wie z.B. Einlagen). Allerdings könnten die Verbindlichkeiten einer Bank für den Risikograd weniger repräsentativ sein.

---

[10] In Bankregulierungstermini würde dies bedeuten, dass man sich auf die vorhandene Kapazität zur Überwachung der Risikobehaftung der Vermögenswerte stützt, um sowohl die Ausfallwahrscheinlichkeit ('Probability of Default'/PD) als auch die Verlustquote bei Ausfall ('Loss Given Default'/LGD) zu bewerten und so die relative Höhe der Abgaben zu bestimmen.

[11] Der IWF bevorzugt die Verbindlichkeiten als Grundlage für die Berechnung des Abgabebetrags.

- Über die an die Bilanzsumme gebundenen Abgaben hinaus könnten Abgaben mit den **Gewinnen und Boni** als Indikator für die Größe einer Bank verbunden werden, was auch eher dem 'Verursacherprinzip'[12] entspräche. Allerdings können Gewinne und Boni unter Umständen nicht eng mit dem Betrag für die von einer Bank geforderten Sanierung oder die Wahrscheinlichkeit ihrer Insolvenz in Verbindung stehen

Derzeit prüft die Kommission sorgfältig, welche der oben genannten Grundlagen für die Finanzierung eines Bankensanierungsfonds am zweckmäßigsten ist. Unabhängig von der letztendlich gewählten Grundlage sollte diese nach Auffassung der Kommission zumindest den folgenden Prinzipien genügen: a) Vermeidung einer möglichen Arbitrage; b) Widerspiegelung der angemessenen Risiken; c) Berücksichtigung der systemischen Natur bestimmter Finanzinstitute; d) Stützung auf die möglichen Beträge, die im Falle des Eintritts einer Sanierung heranzuziehen wären, und e) Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.

Eine wichtige Überlegung betrifft auch die Frage, ob die Mittel *ex post* oder *ex ante* beigetrieben werden sollten. **Die Kommission vertritt die Auffassung, dass sich der Sanierungsfonds auf *ex ante* von den Banken zu entrichtenden Abgaben stützen sollte.** Vollständig im Nachhinein finanzierte Systeme könnten zu einer Erstfinanzierung aus Steuermitteln führen und erhöhen folglich das Risiko, dass Bankinsolvenzen zu weiter gehenden negativen wirtschaftlichen Auswirkungen führen könnten. Ein solcher Ansatz kann sich als prozyklisch erweisen und den öffentlichen Haushalt während einer Finanzkrise belasten, in der der Staat am Wenigsten in der Lage ist, zusätzliche Mittel bereit zu stellen[13].

4.2. Anwendungsbereich und Umfang der Fondsausgaben

Die Aufgabe von Bankensanierungsfonds wird es sein, zur Finanzierung der geordneten Sanierung notleidender Finanzinstitute beizutragen. Die Mittel sollten für die Sanierung von Banken unabhängig von ihrer Größe und Vernetzung zur Verfügung stehen. Ihre Verwendung zur Sanierung von Instituten sollte aber klar ausgeschlossen sein. Zum jetzigen Zeitpunkt wird eine Ausdehnung von Sanierungsfonds auf andere Finanzinstitute wie Investmentfonds oder Versicherungsunternehmen nicht für zweckmäßig gehalten. Auch wenn sie ebenfalls aktive Finanzmarktteilnehmer sind, haben sie doch eine Reihe von Merkmalen, die die Anwendung einer vergleichbaren Sanierungsregelung wie die für Banken geplante komplizierter gestalten würde. Auch wenn Sanierungsfonds nicht zur Rekapitalisierung von Banken genutzt werden, müssen sie doch mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sein, um die verschiedenen Kosten für die Sanierung tragen zu können. Auch muss der Ansatz auf Institute unterschiedlicher Größe und Wesensart zugeschnitten sein.

Der Umfang des Fonds wird davon abhängen, welche Art von Finanzinstituten in den Anwendungsbereich eines Krisenrahmens fallen, und hat auch den geplanten weiter gehenden Reformen des Finanzsektors Rechnung zu tragen.

KASTEN 2: Welche Maßnahmen würde ein Bankensanierungsfonds abdecken?

An die von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen zur Abwicklung einer geordneten Sanierung können eine Reihe unterschiedlicher Kosten gebunden sein. Im Sinne

---

12 Einige Mitgliedstaaten haben unlängst beschlossen, die Boni zu versteuern. Diese Vorgehensweise unterscheidet sich aber von der in dieser Mitteilung diskutierten Bankenabgabe.

13 Für den Fall, dass *ex ante*-Fonds zur Kostendeckung einer Sanierung nicht ausreichen, müsste der Sanierungsfonds eine hinreichend glaubwürdige alternative Finanzierung erhalten.

der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags, einschließlich der für die staatlichen Beihilfen geltenden, sollte ein gut konzipierter Sanierungsschirm die zuständige Behörde dazu anhalten, notleidenden Instituten zu den geringsten wirtschaftlichen und sozialen Kosten zu helfen. Nachfolgend werden Beispiele für unterschiedliche Maßnahmen genannt, die vom Sanierungsfonds abgedeckt werden dürften:
- **Finanzierung einer Überbrückungsbank** (unter der Annahme, dass die für die Sanierung zuständige Behörde die Bank übernimmt), um die Geschäfte eines insolventen Instituts fortführen zu können. Dies könnte z. B. die Bereitstellung einer Überbrückungsfinanzierung und/ oder von Garantien einschließen.

- **Finanzierung eines Gesamt- oder Teiltransfers von Vermögenswerten und/ oder Verbindlichkeiten** vom notleidenden Institut auf einen Dritten. Die Kosten könnten eine Garantie auf die Vermögenswerte (z. B. Teilung der Verluste mit einem potenziellen Erwerber der notleidenden Vermögenswerte) und/ oder die Finanzierung bzw. Garantie des Transfers von Verbindlichkeiten für einen bestimmten Zeitraum umfassen, um das Vertrauen der Märkte zu wahren und das Risiko eines Ansturms der Gläubiger abzuwehren.

- **Finanzierung einer Aufsplittung in eine 'Good Bank' und eine 'Bad Bank'.** Der Fonds müsste unter Umständen die Kosten für den vorübergehenden Erwerb und das zeitweilige Management notleidender Vermögenswerte und die Bereitstellung einer Überbrückungsfinanzierung für die 'Good Bank' tragen.

- **Abdeckung administrativer Kosten, Rechts- und Beratungsgebühren** sowie Notwendigkeit, lebenswichtige Funktionen der Bank, wie z.B. Zahlungssysteme, aufrecht zu erhalten.

In der aktuellen Krise machten die staatlichen Unterstützungen für den Bankensektor einen erheblichen Prozentsatz des BIP der EU aus. Die in dieser Mitteilung beschriebenen Sanierungsfonds dürften nicht dieses Ausmaß erreichen, da ihr eigentlicher Zweck darin besteht sicherzustellen, dass den staatlichen Interventionen zur Sanierung von Banken vorgegriffen wird. Nach Auffassung der Kommission ist es besonders wichtig, dass ein Krisenmanagementrahmen gewährleistet, dass jegliche Verluste aus dem Ausfall einer Bank an allererster Stelle von den Aktionären, Inhabern nachrangiger Verbindlichkeiten und unbesicherten Gläubigern getragen werden, bevor der Sanierungsfonds herangezogen werden kann. Die Kommission wird zur angemessenen Zielbegrenzung für die Fonds Stellung nehmen, sobald eine detaillierte quantitative Analyse und eine umfassende Folgenabschätzung vorliegen. Die in Kasten 3 genannten Beispiele werden zu erläuternden Zwecken aufgenommen und stellen ein Spektrum möglicher Volumina dar, die sich auf jüngste Initiativen gründen.

KASTEN 3: Kostenauswirkungen jüngster Initiativen zurAuflegung von Fonds

Einige Länder haben sich bereits zur Einführung von Bankenabgaben entschieden, mit denen ausschließlich Fonds aufgelegt werden sollen. Der genaue Zweck sowie die finanziellen Auswirkungen dieser Fonds sind jedoch unterschiedlich:

- In Deutschland diskutiert man derzeit über die Einführung einer systemischen Bankenabgabe, die in einen Stabilitätsfonds zur Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen eines spezifischen Sanierungsschirms fließen soll. Die Einzelheiten zur Konzeption der Abgabe, das Volumen des Fonds und die Art und Weise der Fondsanlage sind noch

auszuarbeiten. Man geht allerdings davon aus, dass mit der Abgabe rund 1 Mrd. Euro erwirtschaftet werden kann.
- Schweden hat unlängst einen Banken-'Stabilitätsfonds' eingeführt, aus dem Maßnahmen zur Bekämpfung des Risikos schwerer Störungen des schwedischen Finanzsystems[14] finanziert werden sollen. In 15 Jahren soll dieser Fonds 2,5 % des BIP erwirtschaften. Er soll aus einer von den Banken und anderen Kreditinstituten zu entrichtenden Stabilitätsgebühr finanziert werden, die 0,036 % p.a. ausmacht und auf bestimmte Teile der Verbindlichkeiten des Instituts erhoben wird (mit Ausnahme des Eigenkapitals und einiger nachrangiger Schuldtitel).
- Der IWF hat darauf verwiesen[15], dass auf der Grundlage früherer Erfahrungen mit Krisen rund 2-4 % des BIP für die Mittelausstattung von Sanierungsfonds ausreichen dürften (dies entspricht den direkten Kosten der derzeitigen Bankenkrise), was allerdings von der jeweiligen Bedeutung des Bankensektors abhängt.

In einigen Mitgliedstaaten sind die Einlagensicherungssysteme bereits mit der Finanzierung des Transfers der Einlagen des ausfallenden Instituts[16] betraut. Nach Auffassung der Kommission sollte der Rückgriff auf Einlagensicherungsfonds für Sanierungszwecke auf den Betrag begrenzt werden, der zur Auszahlung der gedeckten Einlagen notwendig gewesen wäre. Darüber hinaus gehende Kosten sollten von den Sanierungsfonds getragen werden. Bei der Konzeption der Sanierungsschirme sollten auch etwaige Überschneidungen vermieden werden.

4.3. Governance von Bankensanierungsfonds

Da das Volumen eines Bankensanierungsfonds in den meisten Volkswirtschaften beträchtlich sein dürfte, sind Governance-Regeln für einen derartigen Fonds von vorrangiger Bedeutung. Beiträge der Banken zur Deckung der Kosten einer künftigen Sanierung könnten entweder dem Gesamthaushalt oder einem Fonds zugewiesen werden. Einige Mitgliedstaaten könnten es attraktiv finden, diese Beiträge auf die Senkung ihres öffentlichen Defizits zu verwenden. Langfristig kann die Nichtauflegung eines spezifischen Sanierungsfonds allerdings die Abhängigkeit des Finanzsektors von öffentlichen Geldern erhöhen, sollte es zu neuen Krisen kommen. Überdies würde das Problem des unehrlichen Verhaltens ('Moral Hazard'), das bei Instituten, die als für einen Konkurs zu groß ("too-big-to-fail") angesehen werden, auftritt, verstärkt werden. Außerdem wird stets das Risiko bestehen, dass in den Gesamthaushalt gezahlte Abgaben im Laufe der Zeit zu anderen Zwecken genutzt werden.

Deshalb vertritt die Kommission die Auffassung, dass Bankensanierungsfonds stets vom nationalen Haushalt getrennt und lediglich auf die Finanzierung von Sanierungskosten verwendet werden sollten.

Aus praktischen Gründen sollte die Verwaltung von Bankensanierungsfonds Behörden anvertraut werden, die für die Sanierung von Finanzinstituten zuständig wären und bei denen es sich um unabhängige ausführende Organe handelt. Bei der Vergabe neuer Befugnisse für

---

14 Das Mandat ist allerdings weitergehender als der von der Kommission beschriebene 'Bankensanierungsfonds'.

15 "A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector", Zwischenbericht für die G20, April 2010.

16 Es gibt eine Reihe von Beispielen für die geordnete Abwicklung von Banken mittels des Einlagensicherungssystems in der derzeitigen Krise. Nachfolgend werden die potenziellen Kosten aufgezeigt, die mit dem Ausfall kleiner und mittlerer Banken einher gehen (z.B. Dunfermline Building Society 1,5 Mrd. £ , Bradford & Bingley 14 Mrd. £).

die Allokation von Mitteln sind auch klare Linien für die Zuständigkeit abzustecken. Mit einer funktionellen Unabhängigkeit von der Regierung würde sichergestellt, dass die Fonds ausschließlich für Sanierungsmaßnahmen verwendet werden. Die Einzelheiten der Governance-Vereinbarungen sind noch weiter auzuarbeiten. In diesem Zusammenhang sind drei Fragen hinsichtlich der Fondsverwaltung von besonderer Bedeutung:

i) Wie sollten die aufgebrachten Mittel gehalten werden? ii) Unter welchen Bedingungen sollten die Fonds für die Sanierung von Banken genutzt werden? iii) Wie sind die von den Fonds zu zahlenden Kosten bei einer grenzübergreifenden Sanierung zuzuweisen?

i) Die Fondsmittel müssten in einem geografisch gut gestreuten Portfolio in hochliquide Nichtbank-Vermögenswerte mit niedrigem Kredit- und Marktrisiko auf eine Art und Weise angelegt werden, die die Realwirtschaft unterstützt.

ii) Hinsichtlich der Fondsmittelnutzung gedenkt die Kommission, einen harmonisierten Sanierungsschirm zu schaffen, der Unterschiede ausschalten sollte, die sich aus der Art und Weise ergeben könnten, wie nationale Behörden Sanierungsbefugnisse und -instrumentarien anwenden, womit Wettbewerbsverzerrungen begrenzt würden. Diese Vorgehensweise wird bestimmen, wann und wie auf Sanierungsfonds zurückgegriffen werden kann.

iii) Hinsichtlich der Vereinbarungen im Falle einer grenzübergreifenden Bankensanierung gedenkt die Kommission, Vorschläge zur Einführung klarer Regeln für die Art und Weise der Koordinierung vorzulegen. Im Mittelpunkt dieser Vereinbarungen könnten Kollegien stehen, die mit den für die Bankensanierung zuständigen Behörden zusammenarbeiten, um gemeinsame Beschlüsse zur Sanierung einer grenzübergreifend tätigen Bankengruppe unter der Aufsicht einer Einrichtung wie der künftigen Europäischen Bankaufsichtsbehörde zu fassen, so wie sie von der Kommission vorgeschlagen wurde. Derartige auf klaren rechtlich fundierten Prinzipien basierende Sanierungspläne würden auch Diskussionen über eine angemessene Aufteilung der Lasten sowie der Kosten zwischen privat finanzierten Sanierungsfonds umfassen.

Schlussendlich muss der Rückgriff auf Bankensanierungsfonds auch unter **Beachtung der EU-Regeln für staatliche Beihilfen** erfolgen. Die Definition der operationellen Aspekte der Sanierungsfonds muss dabei den möglichen Auswirkungen auf staatliche Beihilfen angemessen Rechnung tragen. Interventionen unter Rückgriff auf Sanierungsfonds müssen also dergestalt erfolgen, dass die Bewertung ihrer Verträglichkeit – insbesondere im Hinblick auf die Art der gewährten Unterstützung, angemessenen Lastenteilung und Vermeidung ungebührlicher Wettbewerbsvezerrungen – vereinfacht wird.

5. NÄCHSTE SCHRITTE

Diese Mitteilung stellt einen Beitrag zu den Diskussionen über Abgaben und Sanierungsfonds dar, die im Vorfeld der künftigen G20-Treffen stattfinden werden. Um die Entwicklung divergierender nationaler Ansätze zu vermeiden, muss unbedingt so rasch wie möglich ein breiter Konsens sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene zu den allgemeinen Grundsätzen und Ausrichtungen in diesen Fragen gefunden werden.

Die Kommission fordert den Europäischen Rat vom 17. Juni 2010 auf, die in dieser Mitteilung dargelegten Grundsätze und die vorgeschlagene Vorgehensweise zu unterstützen

und die EU-Vertreter in den kommenden G20-Treffen aufzufordern, diese Position zu befürworten.

Als nächsten Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines umfassenden Krisenpräventions- und –managementrahmens wird die Kommission im Oktober 2010 eine Mitteilung zur Erläuterung der 'Roadmap' sowie der weiter gehenden und detaillierteren Pläne für die Ausarbeitung eines neuen Krisenmanagementrahmens vorlegen. Dazu zählt auch eine Bewertung der Einsatzfähigkeit von Instrumentarien, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Gläubiger zu einem frühen Zeitpunkt an der Sanierung beteiligt werden (z.B. Rückgriff auf 'Haircuts' für Gläubiger). **Die Kommission gedenkt, Anfang 2011 legislative Vorschläge sowohl zum Krisenmanagement als auch zu Sanierungsfonds anzunehmen.**