

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union ist seit dem Herbst des Jahres 2008 bis in die jüngste Vergangenheit hinein geprägt worden von den Turbulenzen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Diese Krise stellte für die Wettbewerbspolitik eine besondere Herausforderung dar, weil sich die nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten gezwungen sahen, mit teils sehr erheblichen finanziellen Mitteln in die Wirtschaftsabläufe einzugreifen. Was aus nationaler Sicht eine dringend notwendige Rettungsaktion gewesen sein mag, die keinen Aufschub duldete und die aufgrund des immensen Zeitdrucks auch nicht zeitaufwendig mit supranationalen Instanzen wie der EU-Kommission abgestimmt werden konnte, stellte sich aus Brüsseler Sicht in manchen Fällen als Behinderung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs dar, die von der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik eigentlich zu unterbinden gewesen wäre. Hier musste die Kommission zahllose Kompromisse schließen, um auf der einen Seite die notwendigen nationalen Rettungsmaßnahmen für angeschlagene Unternehmen zu ermöglichen und andererseits ein Mindestmaß an Fairness im innergemeinschaftlichen Wettbewerb aufrecht zu erhalten. Diese Aufgabe ist der Kommission im Großen und Ganzen sehr gut gelungen, auch wenn es natürlich in Einzelfällen Kritik aus den Mitgliedsstaaten gab.

Krisenregeln für die Finanzwirtschaft

Eine formale Grundlage, um mit den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise angemessen umgehen zu können, schaffte sich die Kommission durch vier diesbezügliche Mitteilungen, die zwischen Oktober 2008 und August 2009 angenommen wurden. In ihnen wird erläutert, wie die Kommission die Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit Regierungsmaßnahmen anzuwenden gedachte, um insbesondere den Finanzsektor in der Krise zu unterstützen. Die erste dieser Mitteilungen war die so genannte Banken-Mitteilung,¹ die als Reaktion auf die Insolvenz von Lehman Brothers und die darauf folgenden Hilferufe verschiedener europäischer Banken veröffentlicht wurde. In dieser Mitteilung werden relativ großzügige Regeln für nationale Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen festgelegt, aber es wird zugleich betont, dass diese Beihilfen nur für Unternehmen in Schwierigkeiten zulässig sind. Dies bedeutet, dass die betroffenen Unternehmen nicht in der Lage sein dürfen, mit eigenen finanziellen Mitteln oder Fremdmitteln von Eigentümern oder Gläubigern Verluste aufzufangen, die das Unternehmen auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher in den wirtschaftlichen Untergang treiben würden, wenn der Staat nicht eingreift.

Im allgemeinen Beihilfenrecht wird unterschieden zwischen Rettungsbeihilfen und Umstrukturierungsbeihilfen. Rettungsbeihilfen dienen dazu, das Unternehmen bis zur Aufstellung eines Umstrukturierungsplans am Leben zu erhalten. Diese Maßnahmen sind auf sechs Monate beschränkt, um den Unternehmen eine Atempause zu verschaffen, ohne Dauersubventionen zu etablieren. Rettungsbeihilfen dürfen außerdem nur als Darlehen oder als Bürgschaft gewährt werden, wobei die Zinssätze dafür vergleichbar sein müssen

¹ ABl. C 270 vom 25. Oktober 2008, S. 8.

mit denen, die für Darlehen und Bürgschaften an gesunde Unternehmen erhoben werden. Um diese Bedingungen zu überprüfen, setzt die Kommission Referenz-Zinssätze fest.

In der Bankenmitteilung wurden diese allgemeinen Regeln für Rettungsbeihilfen im Kern übernommen; allerdings dürfen für Banken auch andere Maßnahmen als Darlehen oder Bürgschaften eingesetzt werden, solange sie nicht bei den Eigenmitteln der Bank ansetzen. Umstrukturierungsbeihilfen dagegen sollen dazu beitragen, das betreffende Unternehmen langfristig überlebensfähig zu machen. Mit diesen Beihilfen sollen zum Beispiel die Reorganisation oder die Rationalisierung einschließlich des Rückzugs aus defizitären Geschäftsbereichen finanziert werden. Die Kommission legt in aller Regel Wert darauf, dass bei einer Umstrukturierung die Bilanzsumme des betreffenden Finanzinstituts deutlich reduziert wird. Dabei soll der Kapazitätsabbau nicht nur einen Beitrag zur Konsolidierung des betreffenden Unternehmens leisten, sondern auch dazu, den Wettbewerb vor übermäßigen Eingriffen zu schützen, da der Marktanteil des staatlich gestützten Unternehmens auf diese Weise tendenziell reduziert wird und dadurch auch seine Marktmacht geringer werden dürfte.

Die hier skizzierten Regeln galten in den Grundzügen auch schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise, und zwar für alle Unternehmen. Durch die erwähnte Bankenmitteilung vom 13. Oktober 2008 wurde der Anwendungsbereich dieser Richtlinien allerdings erweitert auf Beihilfen, die zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedsstaates dienen sollten. Damit wurde es möglich, auch strukturell gesunde Banken mit staatlichen Beihilfen zu unterstützen, wenn sie aufgrund des allgemeinen Vertrauensschwunds im Finanzsektor in den Strudel der Krise hineingezogen worden waren. Außerdem traf die Kommission Vorkehrungen, um aufgrund des immensen Zeitdrucks, unter dem die wirtschaftspolitischen Akteure durch den Ausbruch der Finanzkrise geraten waren, über Anmeldungen von Beihilfen im Rahmen der Bankenmitteilung nötigenfalls sogar innerhalb von 24 Stunden entscheiden zu können.

Die Anwendung der in dieser Mitteilung aufgeführten Leitlinien war nicht ohne Probleme. Denn erstens musste die Kommission halbwegs zuverlässig identifizieren, ob die Schwierigkeiten der betreffenden Bank, die mit nationalen Beihilfen gestützt werden sollte, tatsächlich krisenbedingt und nicht auf individuelles Missmanagement zurückzuführen waren. Zweitens war zu gewährleisten, dass die Beihilfen tatsächlich nur solchen Banken zufließen, die der staatlichen Hilfe bedurften. Darin lag aber zugleich die Gefahr, durch die Klassifizierung einer Bank als gefährdet zu einer Stigmatisierung dieser Bank beizutragen, was das Vertrauen der Finanzmärkte gerade in diese Bank weiter vermindert und damit ihre Schwierigkeiten weiter vergrößert hätte. Und drittens musste sichergestellt werden, dass die übrigen Banken, die trotz Krise auch ohne staatliche Beihilfen überlebensfähig waren, durch die Subventionierung der eigentlich wirtschaftlich schwächeren Konkurrenzbanken nicht selbst in Schwierigkeiten gebracht wurden. Um insbesondere dem letzten Punkt Rechnung zu tragen, wurde denjenigen Banken, die keine Beihilfen erhielten, die Möglichkeit zur Beschwerde gegen die Beihilfen für andere Banken eingeräumt.

Ergänzt wurde die Bankenmitteilung durch die Rekapitalisierungs-Mitteilung,² mit der die allgemeinen Regeln für Darlehen und Bürgschaften ausgedehnt wurden auf staatliche Beteiligungen. Aus Sicht der Kommission musste sichergestellt werden, dass der Mitgliedsstaat im Gegenzug für seine Kapitalbeteiligung Rechte erhält, die dem Wert seines Beitrags zur Rekapitalisierung entsprechen. Die vom Staat erworbenen Anteile müssen deshalb mit einem Preis bewertet werden, der sich grundsätzlich an den Marktpreisen orientiert.

2 ABl. C 16 vom 22. Januar 2009, S. 1-9.

Insgesamt genehmigte die Kommission zwischen Oktober 2008 und Ende 2009 Beihilfen für 29 Finanzinstitute aus zwölf Mitgliedsstaaten. Von der deutschen Regierung wurden entsprechende Anträge vorgelegt (und von der Kommission genehmigt) für die Nord-LB, die IKB, die Hypo Real Estate, die West-LB, die HSH Nordbank, die LBBW, die Commerzbank und die BAWAG.

Bei der Rekapitalisierung der Commerzbank beispielsweise ging es um eine staatliche Beteiligung in Höhe von 18 Mrd. Euro, für deren Genehmigung die Kommission die Vorlage eines soliden Umstrukturierungsplanes verlangte. Nach diesem Umstrukturierungsplan musste sich die Commerzbank auf ihr Kerngeschäft konzentrieren, d.h. auf das Geschäft mit Privat- und Geschäftskunden sowie mit Firmenkunden. Das volatile Investmentbanking musste schrittweise zurückgefahren und das Immobiliengeschäft vollständig abgestoßen werden. Insgesamt musste sich die Commerzbank zu Veräußerungen verpflichten, die rund 45 Prozent ihrer damaligen Bilanzsumme ausmachten. Weiterhin musste sie Dividendenzahlungen an ihre Aktionäre aussetzen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, wurde es der Commerzbank für die folgenden drei Jahre untersagt, andere Finanzinstitute oder sonstige potentielle Konkurrenten zu übernehmen. Schließlich musste sich die Commerzbank zu einem Verzicht auf Preisführerschaft bereit erklären. Dies bedeutet, dass sie in keinem Geschäftsfeld, in dem sie einen Marktanteil von mehr als 5 Prozent hat, günstigere Konditionen als ihre drei wichtigsten Wettbewerber anbieten darf.

All diese Bedingungen wurden von der Commerzbank erfüllt. Ob die oben erwähnte, aus der Rekapitalisierungsmitteilung abzuleitende Bedingung, dass sich der Kaufpreis der staatlichen Anteile an den Marktpreisen zu orientieren hat, tatsächlich eingehalten wurde, steht freilich auf einem anderen Blatt. Im Januar 2009 lag der Börsenwert der Commerzbank insgesamt nur bei knapp vier Milliarden Euro.

Die dritte Mitteilung, die am 26. März 2009 veröffentlicht wurde, betraf die Behandlung wertgeminderter Aktiva.³ Hier ging es darum, unter welchen Bedingungen die Banken so genannte toxische Papiere aus ihren Bilanzen ausgliedern und in so genannte Bad Banks überführen konnten. Für die Kommission kam es vor allem darauf an, ob die staatlichen Haftungsregeln für die Verbindlichkeiten der Bad Banks Wettbewerbsverzerrungen für die Finanzmärkte insgesamt verursachen würden. Bislang hat die Kommission nur die aus Deutschland vorgelegten Regelungen zur Schaffung von Bad Banks genehmigt.

Im August 2009 verabschiedete die Kommission schließlich ihre Umstrukturierungsmitteilung.⁴ In ihr sind die Grundsätze festgelegt, nach denen staatliche Beihilfen zur Umstrukturierung genehmigt werden können. Sie sehen vor, dass die begünstigten Banken erstens in der Lage sind, ihre langfristige Rentabilität auf längere Sicht auch ohne staatliche Unterstützung wieder herzustellen. Zweitens müssen die Banken einen signifikanten Eigenanteil an den Umstrukturierungskosten übernehmen (Lastenverteilung). Drittens müssen sie Maßnahmen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ergreifen, wie sie beispielsweise oben für die Commerzbank geschildert wurden.

Bei all diesen Maßnahmen war die Kommission bemüht, negative Anreizwirkungen für den Bankensektor insgesamt im Blick zu behalten. Um risikoreiches Geschäftsgebaren von Banken nicht nachträglich zu belohnen, legte die Kommission Wert darauf, dass staatliche Beihilfen in angemessener Weise vergütet werden müssen. Um die Verfügbarkeit ausreichender finanzieller Ressourcen für diese Vergütung sicherzustellen, wurden den Banken

3 ABl. C 72 vom 26. März 2009, S. 1.

4 ABl. C 195 vom 19. August 2009, S. 9.

Beschränkungen ihrer Zins- und Dividendenzahlungen an private Anleihegläubiger und Aktionäre auferlegt. In Deutschland war von derartigen Regeln vor allem die Commerzbank betroffen. Solange sie keine Gewinne erwirtschaftet (dies war 2009 und vermutlich auch im ersten Halbjahr 2010 der Fall), muss sie allerdings auch an den Staat keine Zinsen zahlen.

Krisenregeln für die Finanzwirtschaft

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise musste sich die Wettbewerbspolitik der Kommission allerdings nicht nur in ihren Regeln für den Bankenbereich anpassen, sondern auch für die Realwirtschaft. Eine besondere Rolle spielte dabei die Diskussion um die so genannten Kreditklemme. Um nationale Maßnahmen gegen dieses Problem zu ermöglichen, verabschiedete die Kommission im Januar 2009 den vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise.⁵ Dieser vorübergehende Gemeinschaftsrahmen gilt bis Ende 2010 und bietet den Mitgliedsstaaten zusätzliche Möglichkeiten, die Auswirkungen der Kreditklemme auf die Realwirtschaft zu dämpfen. Im Rahmen des Gemeinschaftsrahmens wurde es beispielsweise möglich, das staatliche Angebot an Exportkreditversicherungen auszuweiten und Risikokapitalinvestitionen stärker zu fördern.

Hauptnutznießer des vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens war die Automobilindustrie, die in diesem Rahmen zahlreiche Projekte zur Entwicklung schadstoffarmer Fahrzeuge finanziert bekam. In Deutschland kam der Überbrückungskredit an Opel im Anschluss an das Insolvenzverfahren des Mutterkonzerns General Motors hinzu, der ein Volumen von 1,5 Mrd. Euro aufwies und der dem Konzern zinsverbilligt zur Verfügung gestellt wurde. Mittlerweile ist dieser Kredit wieder zurückgezahlt worden, so dass hier für die Bundesregierung nach Auslaufen des vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens kein Handlungsbedarf besteht.

Das gigantische Ausmaß der staatlichen Rettungspakete im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise schlägt sich auch in den Statistiken der Europäischen Kommission nieder: Zwischen Oktober 2008 und Ende 2009 genehmigte sie staatliche Beihilfemaßnahmen für Finanzinstitute in Höhe von 3,634 Mio. Euro; das entspricht 59 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der gesamten Europäischen Union. Deutlich kleiner fielen die Rettungsmaßnahmen für die Realwirtschaft aus; hier genehmigte die Kommission bis Ende 2009 insgesamt 79 staatliche Beihilfemaßnahmen in 25 Mitgliedsstaaten, wobei es in einem Großteil der Fälle um die Gewährung zinsgünstiger Kredite an mittelständische Unternehmen ging.

Der Kommission ist es – wie eingangs erwähnt – durchaus gelungen, zwischen der Verfolgung ihrer eigenen wettbewerbspolitischen Ziele und dem Drängen aus den Mitgliedsstaaten zur Gewährung von Freiräumen für die Krisenbewältigung die Balance zu halten. In der Zukunft wird sie allerdings dringend wieder auf ihren eigentlichen Kurs zurückfinden müssen, wenn sie dauerhaften Schaden vom innergemeinschaftlichen Wettbewerb abwenden will.

Weiterführende Literatur

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2009, SEK(2010) 666, KOM(2010) 282 endgültig.

Monopolkommission: Staatliche Reaktionen auf die Wirtschaftskrise stellen Marktwirtschaft und Wettbewerb in Frage, Bonn 2009.

Wernhard Möschel: Bankenrecht im Wandel, Baden-Baden 2010.

5 ABl. C 83 vom 7. April 2009, S. 1.