

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Das EG-Beihilferecht und die Maßnahmen zur Unterstützung des Finanzsektors bei der Bewältigung der Krise an den Finanzmärkten**

Am Ende der Katastrophenkette vom zusammengebrochenen US-Hypothekenmarkt über die Pleite stolzer Bankhäuser bis hin zum ausgetrockneten Markt der Interbankkredite stand der Ruf nach staatlicher Unterstützung. Einzig dem Staat, dem von der Finanzbranche bislang eher Geschmähten, wird zugetraut, verlorenes Vertrauen an den Finanzmärkten zurückzubringen. Die EU-Mitgliedstaaten nahmen diese Rolle schnell und konsequent an. Sie bekannten sich zur Notwendigkeit, die Solidität und die Stabilität des Finanzsystems zu stärken und das Vertrauen in den Finanzsektor und sein Funktionieren wiederherzustellen. Die Regierungen schnürten nationale Rettungspakete für ihren Bankensektor und griffen angeschlagenen Finanzinstituten gezielt unter die Arme. Die Maßnahmen, die staatliche Interventionen und Engagements mit bislang ungekannten Finanzvolumina umfassen, haben in erster Linie die Bewältigung der Finanzmarktkrise im Blick. Als staatliche Beihilfen für einzelne Unternehmen oder eine ganze Branche dürfen sie gleichwohl die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft nicht außer Acht lassen. Worauf es der Kommission als Hüterin der Verträge dabei ankommt, hat sie nunmehr in Leitlinien zusammengefasst, die sie den Mitgliedstaaten als Handreichung für eine zügige Beurteilung der Vereinbarkeit mit den Beihilfavorschriften zur Verfügung stellt.

Einleitung

Die Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung der Finanzmarkturbulenzen, auf die sich der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) im Oktober 2008 einigte, zielen insbesondere auf die Stützung systemrelevanter Finanzinstitute und sehen ein abgestimmtes Vorgehen der Regierungen auf mitgliedstaatlicher Ebene vor. Den Vereinbarungen zufolge soll jede Unterstützung grundsätzlich zeitlich befristet sein und die Interessen der Steuerzahler wahren. Die Aktionäre der unterstützten Finanzinstitute sollen die Folgen der staatlichen Intervention tragen. Die Regierungen sollen Einfluss auf die Managementzusammensetzung und das Vergütungssystem für die Führungskräfte der Institute erhalten. Schließlich soll jedes Rettungspaket insbesondere durch die Einhaltung der Beihilferegeln die rechtmäßigen Interessen der Wettbewerber schützen und wettbewerbsverzerrende Nebeneffekte vermeiden. Gerade auf diesen Punkt richtete die Kommission ihr besonderes Augenmerk und bot dem Rat an, Leitlinien vorzulegen, die es ermöglichen, die Vereinbarkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise rasch auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften des EG-Vertrages (EGV) über staatliche Beihilfen zu überprüfen.

Ausgangspunkt „beträchtliche Störung“

Zentraler Grundsatz der als Mitteilung vorgelegten Leitlinien der Kommission ist die Bewertung der Finanzmarktkrise als „beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“ gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. b EGV, da das gravierende Ausmaß der Krise die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und somit unmittelbar die Gesamtwirtschaft der Mitgliedstaaten gefährdet. Auf diese Vorschrift stützt sich die Kommission bei ihrer beihilferechtlichen Würdigung der Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten für den Finanzsektor und geht damit über die in der Regel angewandten beihilferechtlichen Bestimmungen über die Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten hinaus. Mit diesem Schritt ermöglicht sie den Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum für die Gestaltung der nationalen Unterstützungsmaßnahmen.

Den besonderen Charakter ihrer Bewertung macht die Kommission mit dem Hinweis deutlich, dass Art. 87 Abs. 3 lit. b EGV in Krisensituationen anderer Branchen nur zur Anwendung kommen kann, wenn ein vergleichbares Risiko unmittelbarer Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft eines Mitgliedstaats besteht.

Anwendungsbereich der Leitlinien

Die Kommission legt in ihren Leitlinien dar, in welcher Weise sie die EG-Beihilfavorschriften auf die Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten anwenden wird. Ausdrücklich bezieht sie dabei die auf einzelne Finanzinstitute gerichteten staatlichen Maßnahmen ebenso mit ein wie die generellen Regelungen der Mitgliedstaaten für den gesamten Finanzsektor sowie die darauf basierenden Anwendungsfälle. Ausgehend von allgemeinen Grundsätzen, denen die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Beihilferegeln entsprechen müssen, formuliert die Kommission detaillierte Anforderungen für die beiden großen Bereiche staatlicher Unterstützungsmodelle für den gesamten Finanzsektor: die Garantien zur Deckung von Verbindlichkeiten der Finanzinstitute sowie die Rekapitalisierungsregelungen zur Stärkung der Kapitaldecke gesunder Finanzinstitute durch direkte Kapitalspritzen oder durch Kapitalbeteiligungen der öffentlichen Hand.

Einzuhaltende Grundsätze

Der Zugang zu Unterstützungsmodellen muss anhand objektiver Kriterien gewährt werden, die einen diskriminierenden Ausschluss von Finanzinstituten verhindern. Die Regelungen sollen für alle im entsprechenden Mitgliedstaat niedergelassenen Finanzinstitute gelten und auch Tochtergesellschaften mit relevanten Aktivitäten am nationalen Markt mit einschließen.

Da die staatlichen Unterstützungsmechanismen auf die Bewältigung der festgestellten beträchtlichen Störung der Gesamtwirtschaft gerichtet sind, sind sie nur solange gerechtfertigt, wie die akute Krise an den Finanzmärkten andauert. Daher fordert die Kommission, in allen allgemeinen Unterstützungsregelungen Vorkehrungen für halbjährliche Überprüfungen zu treffen, um über deren Fortführung, Anpassung oder – bei verbesserter Wirtschaftslage – Beendigung zu entscheiden.

Nach dem beihilferechtlichen Grundprinzip der Begrenzung staatlicher Unterstützung auf das erforderliche Mindestmaß, sind Höhe und Intensität der staatlichen Unterstützungen zielgenau zu definieren und so zu bemessen, dass sie den Herausforderungen angemessen sind. Zentrales Element dieser Begrenzung ist im Bereich der Garantieregelungen die Forderung der Kommission nach einem beträchtlichen Eigenbeitrag der Begünstigten oder des Finanzsektors insgesamt. Als eines der Instrumente, die zu diesem Zweck ausgewogen kombiniert werden sollen, benennt die Kommission eine angemessene Entgeltregelung. Im Falle der Rekapitalisierungshilfen soll dieses Ziel durch strenge Mindestkapitalanforderungen und/oder eine Begrenzung der Bilanzsumme des Instituts (bei Kapitalspritzen) sowie durch den Rechteerwerb des Mitgliedstaats im Wert seines Rekapitalisierungsbeitrages oder die Einführung von Rückforderungsmechanismen (bei Kapitalbeteiligungen) erreicht werden.

Von zentraler Bedeutung für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die Unter-

stützungsmaßnahmen ist die Verankerung von Schutzmechanismen in den entsprechenden Regelungen. Sie sollen verhindern, dass begünstigte Finanzinstitute ihre im Vergleich zu nichtbegünstigten oder solchen in anderen Mitgliedstaaten vorteilhaftere Lage missbrauchen. Für die Garantieregelungen konkretisiert die Kommission ihre Vorstellungen wirksamer Schutzmechanismen und benennt exemplarisch Verhaltensmaßnahmen, darunter Restriktionen für das Geschäftsverhalten, wie z.B. das Verbot der Werbung mit dem Garantiestatus oder die Verhinderung von Expansionen durch Begrenzung der Marktanteile.

Den Unterstützungsmaßnahmen sowohl im Garantiebereich als auch bei der Rekapitalisierung müssen sich Strukturanpassungen im Finanzsektor insgesamt sowie Umstrukturierungen bzw. die Liquidation begünstigter Finanzinstitute anschließen. Die Kommission unterzieht die Umstrukturierungs- bzw. Liquidationspläne grundsätzlich einer gesonderten Prüfung.

Insbesondere mit Blick auf das unterschiedliche Ausmaß möglicher Wettbewerbsverzerrung infolge staatlicher Unterstützungsmaßnahmen wird die Kommission bei ihrer beihilferechtlichen Prüfung deutlich differenzieren zwischen Finanzinstituten, die lediglich aufgrund der Krisenumstände in Schwierigkeiten geraten sind, und solchen, deren Gefährdung auf Verluste wegen interner Gründe, wie Ineffizienz oder risikoreiche Geschäftsgebaren, zurückzuführen sind. Gerade auf letztere müssen sich die strengeren Regeln des normalen Rechtsrahmens für Rettungsbeihilfen beziehen und weitreichende Umstrukturierungen sowie Ausgleichsmaßnahmen zur Vermeidung von Verzerrungen des Wettbewerbs vorgesehen werden.

Anwendung der Leitlinien

Bereits in ihrer Mitteilung hat die Kommission deutlich gemacht, dass sie mit den darin aufgestellten Leitlinien das Ziel verfolgt, bei der beihilferechtlichen Prüfung der nationalen Rettungspakete und Einzelmaßnahmen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten schnell zu Ergebnissen und damit zu Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu kommen. Die Leitlinien enthalten das Angebot und die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Beratung der Kommission bereits in der Phase der Ausgestaltung der Unterstützungsregelungen in Anspruch zu nehmen, um frühzeitig die beihilferechtliche Konformität der nationalen Regelungen sicherzustellen. Die Kommission sichert darüber hinaus zu, über vollständige Notifizierungen erforderlichenfalls binnen 24 Stunden entscheiden zu können.

Deutsches Rettungspaket bestätigt

Mit besonderem Hinweis auf die fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Kommission bereits in der Phase der Vorbereitung und inhaltlichen Ausgestaltung präsentierte EU-Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes am 28. Oktober 2008 die Genehmigungsentscheidung der Kommission für das deutsche Rettungspaket zur Stabilisierung des Finanzmarkts. Das

Paket, das neben einer Garantieregelung für neue kurz- und mittelfristige Verbindlichkeiten eine Rekapitalisierungsregelung und die Möglichkeit einer befristeten Übernahme von Risikopositionen enthält, bewertete sie als „effizientes Instrument zur Stärkung des Vertrauens in den Markt“. Es ist nach Auffassung der Kommission geeignet, die beträchtliche Störung in der deutschen Gesamtwirtschaft zu beheben, und trifft angemessene Vorkehrungen, um unverhältnismäßige Verzerrungen des Wettbewerbs zu vermeiden. Dazu gehören die strikten Auflagen für Banken, die die Rekapitalisierungsregelung in Anspruch nehmen wollen, ebenso wie die Bestimmungen über die Vergütung und die Verhaltensauflagen für die Finanzinstitute, für die die öffentliche Hand Garantien übernimmt. Schließlich gehen die Institute, für die der Staat Risikopositionen übernimmt, eine Rückkaufverpflichtung ein und haften für etwaige Verluste.

Andere nationale Rettungspakete

Neben dem deutschen sind auch die Rettungspakete Schwedens und des Vereinigten Königreichs genehmigt. Gleiches gilt für das französische Refinanzierungspaket und die Garantieregelungen Dänemarks, der Niederlande, Portugals sowie – nach intensiver Überarbeitung eines zunächst kritisierten Entwurfs – die Garantieregelung Irlands. Die jüngste Genehmigung erteilte die Kommission dem Spanischen Fonds für den Erwerb von Finanzaktiva von Finanzinstituten am 4. November 2008.

Die beihilferechtliche Prüfung der Kommission läuft derzeit noch für die Rettungspakete Öster-

reichs, Griechenlands, Ungarns und Sloweniens. Ebenfalls offen sind noch die Verfahren für die finnische, die italienische und spanische Garantieregelung sowie das Rekapitalisierungspaket Frankreichs.

Ausblick

In ihrer Mitteilung „Aus der Finanzkrise in den Aufschwung: Ein Aktionsrahmen für Europa“ bewertet die Kommission die Wettbewerbspolitik und ihre Konkretisierung durch die Leitlinien als wichtige Säule der koordinierten Bekämpfung der Finanzmarktkrise und Teil der Vorbereitungen für eine neue Finanzmarktarchitektur in der EU. Sie sieht zugleich die zügige Umsetzung der nationalen Rettungspakete als vordringliche Aufgabe an, um das Vertrauen in den EU-Bankensektor wiederherzustellen und die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Realwirtschaft zu begrenzen. Dabei lässt die Kommission keinen Zweifel an ihrer Entschlossenheit, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Finanzinstitute sicherzustellen, ob sie staatliche Hilfen in Anspruch nehmen oder nicht. Dass die auf den konkreten Einzelfall bezogene Anwendung der Regelungen aus den nationalen Rettungspaketen nach ihrer Bestätigung durch die Kommission noch längst nicht ausgemachte Sache ist, zeigen die jüngsten Auseinandersetzungen zwischen der Kommission und der Bundesregierung um die Genehmigung der acht Milliarden Euro umfassenden Rekapitalisierungshilfe des deutschen Stabilisierungsfonds für die Commerzbank, die als erste private Großbank auf das deutsche Rettungspaket zurückgreift.

Olaf Zehnpfund, M.A., Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Schlussfolgerungen des ECOFIN zu Sofortmaßnahmen angesichts der Turbulenzen an den Finanzmärkten vom 7. Oktober 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ecofin/103560.pdf (5. November 2008).
- Mitteilung der Kommission — Die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise, ABl. C 270 vom 25. Oktober 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:270:0008:0014:DE:PDF> (5. November 2008).
- Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 244 vom 1. Oktober 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:DE:PDF> (5. November 2008).
- KOM, Overview of national rescue measures and deposit guarantee schemes, MEMO/08/674 vom 5. November 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/619&format=HTML&aged=0&language=EN&quiLanguage=en> (5. November 2008).
- Entscheidung N 512 / 2008 der GD Wettbewerb der KOM vom 27. Oktober 2008 über das deutsche Rettungspaket nach dem Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarkts, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_n2008_0510.html#512 (5. November 2008).
- KOM, Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt deutsche Regelung zur Unterstützung der Finanzinstitute, Pressemitteilung IP/08/1589 vom 28. Oktober 2008 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1589&format=PDF&aged=0&language=DE&quiLanguage=en> (5. November 2008).
- KOM, Commission adopts new rules governing aid to firms in difficulty, MEMO/04/172, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/172&format=HTML&aged=1&language=EN&quiLanguage=en> (5. November 2008).
- EU nimmt Commerzbank-Hilfen ins Visier, Handelsblatt vom 6. November 2008.