

Pressemitteilung

Staatliche Reaktionen auf die Wirtschaftskrise stellen Marktwirtschaft und Wettbewerbsordnung in Frage. Monopolkommission mahnt marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Orientierung der Wirtschaftspolitik an.

Mit großer Sorge verfolgt die Monopolkommission eine aktuelle Tendenz zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die mit den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft unvereinbar erscheinen.

Die Monopolkommission stellt nicht in Frage, dass staatliche Eingriffe seit Herbst 2008 erforderlich waren, um einen Beitrag zur Stabilisierung des nationalen und internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems zu leisten. Daher kritisiert die Monopolkommission die mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom Oktober 2008 geschaffenen Regelungen nicht *grundsätzlich*.

Große Sorge bereiten aber in der Folgezeit eingetretene Entwicklungen, die aus Sicht der Monopolkommission die Grundlagen der marktwirtschaftlich-wettbewerblichen Ordnung in Deutschland nicht nur temporär in Frage stellen könnten.

1. Einfluss auf Gestaltung des Bankensektors und Geschäftstätigkeit privater Banken

Das im Oktober 2008 verabschiedete Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) eröffnet für den Bund eine Vielzahl von Handlungsoptionen. Der Bund kann Garantien für Schuldtitel und andere Verbindlichkeiten von Unternehmen des Finanzwesens übernehmen, um Liquiditätsengpässe zu beheben und die Refinanzierung am Kapitalmarkt zu unterstützen (Art. 1 § 6 FMStG). Der Bund kann – durch den Finanzmarktstabilisierungsfonds – Risikopositionen, insbesondere Forderungen, Wertpapiere, derivative Finanzinstrumente, Rechte und Pflichten aus Kreditzusagen oder Gewährleistungen und Beteiligungen erwerben, die von Unternehmen des Finanzsektors vor dem 13. Oktober 2008 erworben wurden (Art. 1 § 8 und Art. 2 § 16 FMStG). Der Bund kann sich weiterhin im Wege der stillen Beteiligung an der Rekapitalisierung von Unternehmen der Finanzbranche beteiligen und hiermit deren Kernkapitalquote stärken (Art. 1 § 7 und Art. 2 § 15 FMStG). Der Bund kann schließlich durch Erwerb von Anteilen, namentlich einer Aktienbeteiligung, die Eigenkapitalbasis von Unternehmen des Finanzwesens stärken (Art. 1 § 7 und Art. 2 §§ 2 ff. FMStG).

Der Bund hat seit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes im Oktober 2008 eine Reihe dieser Maßnahmen ergriffen. Er hat namentlich die Ausgabe von Anleihen von Finanzinstituten durch Garantieerklärungen unterstützt. Er hat zudem einzelnen Instituten Kreditgarantien erteilt. Der Bund hat sich weiterhin als stiller Teilhaber an Banken beteiligt. All diese Maßnahmen können aus wettbewerblicher Sicht bedenklich erscheinen, denn sie können sowohl zum Vorteil der einen als auch zum Nachteil der anderen Unternehmen eingesetzt werden und in einzelnen Fällen wie Subventionen wirken und dann die Begehrlichkeiten anderer wecken.

Ein weiterer Schritt der Bundesregierung im Zuge der Finanzmarktstabilisierung führte im Januar 2009 zu der Ankündigung, der Bund werde an der Commerzbank AG – über die im Dezember 2008 erfolgte stille Beteiligung hinaus – eine durch Kapitalerhöhung zu ermöglichende Beteiligung am Aktienkapital im Umfang von 25% zuzüglich einer Aktie erwerben. Die Monopolkommission verkennt nicht, dass eine solche Beteiligung am Aktienkapital in einer gegebenen Situation der einzige Weg sein kann, die Kernkapitalquote einer Bank auf das erforderliche Maß zu steigern; der hierfür prinzipiell gleichfalls offen stehende Weg einer stillen Beteiligung kann aus wirtschaftlichen Gründen ausscheiden, da die EU-Kommission hierfür aus Wettbewerbsgründen eine signifikante Verzinsung des zugeführten Kapitals verlangt.

Was dagegen die Beteiligung an der Commerzbank in einem neuen Licht erscheinen lassen kann, sind zwei Umstände:

Zum einen dient die Staatshilfe nicht allein dazu, die aus dem Erwerb minderwertiger Wertpapiere („Subprime“-Kreditforderungen) resultierenden Belastungen abzufedern und auf diese Weise den Fortbestand der Bank zu sichern. Vielmehr setzt die Beteiligung des Bundes die Commerzbank auch in den Stand, die von der Bundesregierung gutgeheißene *Übernahme der Dresdner Bank* erfolgreich abzuschließen.

Zum anderen beabsichtigt der Bund – Presseberichten zufolge – die Entsendung zweier Vertreter in den Aufsichtsrat der Commerzbank AG. Dies mag durchaus sinnvoll sein, wenn dadurch die Interessen der Anteilseigner – sprich Steuerzahler – in angemessener Form vertreten werden. Allerdings wird in einigen Medien der Eindruck vermittelt, der Bund werde aufgrund seiner Kapitalbeteiligung – die sich bei Inrechnungstellung der stillen Beteiligungen auf mehr als 50 Prozent beläuft – und der Repräsentation im Aufsichtsrat *Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der Bank* nehmen. In diesem Zusammenhang ist die Erwartung geäußert worden, die Commerzbank werde sich künftig insbesondere bei Kreditgewährungen an mittelständische Unternehmen engagieren.

Die Monopolkommission ist nicht in der Lage, den Realitätsgehalt der zuletzt in Bezug genommenen Berichte zu ermessen. Sie sieht sich aber zu einer grundsätzlichen Stellungnahme veranlasst: Auch in Zeiten ernster wirtschaftlicher Krisen muss die Politik der Versuchung widerstehen, über eine Rahmensetzung hinaus aktiv gestaltend in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Natürlich spricht sich die Monopolkommission keineswegs prinzipiell gegen die Kreditvergabe an mittelständische Unternehmen aus. Allerdings darf die Politik in einer wettbewerblich organisierten Marktwirtschaft nicht dazu übergehen, durch gezielte staatliche Begünstigung einzelner Unternehmen oder Arten von Unternehmen ihr genehme Beteiligungs-, Konzern- und Marktstrukturen zu installieren. Das Gebot der Zurückhaltung hat seinen Grund in einer *prinzipiellen* Bewertung, die der Entscheidung für eine marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Ordnung zugrunde liegt: Ein Einzelner – und der Staat ist in diesem Sinne ein „Einzelner“ – ist immer weniger gut informiert als der Markt im Ganzen. Auch wenn die Funktionsfähigkeit des Marktes zur Zeit – u.a. wegen erkannter Schwachstellen im Bereich der Regulierung der Finanzwirtschaft (insbes. Rechnungslegungs- und Bewertungsvorschriften) – gestört erscheint, ist doch vor einer wirtschaftslenkenden Politik eindringlich zu warnen. Die Erfahrung belegt, dass der Staat im Zweifel nicht der bessere, sondern der weniger geeignete Unternehmer ist. Im Zusammenhang mit der Bankenkrise sei daran erinnert, dass es unter Staatseinfluss stehende oder

in Staatshand befindliche Institute (IKB und Landesbanken) waren, die von der Finanzkrise in Deutschland nicht nur als Erste, sondern auch mit am Stärksten betroffen waren.

2. Breitflächige Gewährung von Bürgschaften durch das „zweite Konjunkturpaket“

Am 13. Januar 2009 haben die Koalitionsparteien sich auf ein sog. zweites Konjunkturpaket geeinigt, mit dem „Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ gesichert werden sollen. Die Monopolkommission äußert sich nur zu einem unmittelbar wettbewerbsrelevanten Element dieses Programms.

Nachdem mit dem sog. ersten Konjunkturpaket im November 2008 bereits ein Kreditprogramm im Umfang von 15 Milliarden € beschlossen worden war, soll nun – mit dem zweiten „Paket“ – ein Bürgschaftsprogramm im Umfang von bis zu 100 Milliarden € aufgelegt werden. Die Bürgschaften sollen breitflächig für Unternehmen zur Verfügung stehen, die am Markt keinen oder nur wenig Kredit erhalten. Die Bezeichnung dieses Programms als „Rettungsschirm“ weckt Assoziationen an den aufgrund der Bankenkrise im Herbst 2008 gespannten Banken-„Rettungsschirm“.

Hier ist aber in aller Deutlichkeit zu bemerken, dass der Bund mit der nun beabsichtigten Maßnahme einen ganz andersartigen Eingriff in das wettbewerbliche Marktgeschehen vornähme als mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz. Die durch das FMStG geschaffenen Eingriffsmöglichkeiten konnten wegen der zentralen Bedeutung des Finanzsektors für das gesamte Wirtschaftsleben und der besonderen Bedrohung durch sog. systemische Risiken unumgänglich erscheinen. Hiervon kann bei der nun vorgesehenen Möglichkeit einer staatlichen Absicherung von Bankkrediten für Unternehmen der sog. Realwirtschaft keine Rede sein. Denn von den jetzt zu begünstigenden Unternehmen gehen zunächst keine „systemischen“ Risiken aus. Mit Blick auf die nun in Betracht kommenden Anbieter von Waren oder Dienstleistungen lässt sich zumeist auch nicht sagen, dass der Ausfall einzelner Unternehmen zu einem empfindlichen Engpass bei der Versorgung führen würde. Mitunter ist das Gegenteil der Fall: Unternehmen – etwa solche der Automobilindustrie – geraten zunächst aufgrund von auf den Märkten bestehenden Überkapazitäten in Schwierigkeiten.

Gegenüber dem Bürgschaftsprogramm sind all diejenigen Bedenken ins Feld zu führen, die allgemein gegenüber staatlichen Beihilfen gelten: Mit der Vorteilsgewährung greift der Staat empfindlich in das Marktgeschehen ein – zum unmittelbaren Nachteil betroffener Wettbewerber und zum mittelbaren Nachteil der Volkswirtschaft im Ganzen, soweit nicht im Einzelfall der Nutzen der Maßnahme ihre Kosten mindestens kompensiert. Fördert der Staat Unternehmen, die in der gegebenen Situation am Markt keinen Kredit erhalten, so besteht zudem die nicht gering zu veranschlagende Gefahr, dass nicht wettbewerbsfähige Strukturen erhalten werden und ein wettbewerblich veranlasster Strukturwandel verzögert oder verhindert wird. Der umfassend angelegte, nicht auf bestimmte Branchen oder Gegebenheiten bezogene „Rettungsschirm“ wirft aus marktwirtschaftlich-wettbewerblichem Blickwinkel auch wegen seines schieren Umfangs große Bedenken auf, denn der Bund würde bei einer massiven Inanspruchnahme des Programms in einem nie dagewesenen Maße die Wettbewerbsverhältnisse auf Güter- und Dienstleistungsmärkten beeinflussen.

Die Monopolkommission mahnt dringend einen vorsichtigen und zurückhaltenden Umgang mit wettbewerbsinvasiven Instrumenten an. Im Bereich der „Realwirtschaft“ erscheint die – nach dem

Konzept des „Rettungsschirms“ erforderliche – Identifizierung derjenigen Unternehmen schwierig, die gerade *durch* die Finanzkrise in Kreditnot geraten sind. Wegen dieser Schwierigkeit liegt die Vermutung nahe, dass unter den „Rettungsschirm“ auch Unternehmen flüchten werden, die aus anderen Gründen nicht wettbewerbsfähig sind. Schließlich sind – wie in anderen Fällen staatlicher Vorteilsgewährung – die Gefahren von Mitnahmeeffekten nicht von der Hand zu weisen.

Aus allen vorgenannten Gründen – im Besonderen wegen des beispiellosen Umfangs der angekündigten Maßnahmen – ist es von zentraler Bedeutung, bei der Gestaltung staatlicher Wirtschaftshilfen die grundsätzliche Entscheidung für eine von privaten Unternehmen und Bürgern getragene marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung im Blick zu behalten. Wettbewerbsinvasive Maßnahmen müssen an dem Ziel orientiert sein, wettbewerbliche Verhältnisse wieder herzustellen. Konkret folgt hieraus, dass Regelungen für einen möglichst zeitnahen „Ausstieg“ aus den Hilfen – etwa durch ihre enge Befristung – vorzusehen sind. Gesellschaftsrechtliche Beteiligungen des Staates an Unternehmen der „Realwirtschaft“, wie sie in der öffentlichen Diskussion teilweise gefordert worden sind, sollten unbedingt vermieden werden.