

E.CA Economics

Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für nationale Champions

Berlin, 11. Dezember 2017

Gesprächskreis für Beihilfenrecht

Rainer Nitsche

www.e-ca.com

Agenda

1	Ökonomische Sicht	1
2	Beispiel Air Berlin	9
3	Beispiel Monte Dei Paschi di Siena	12
4	Schlussfolgerung	18

R&R Beihilfe wird besonders kritisch gesehen

[Sprachmissbrauch: Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfe = R&R]

*“As past experience has shown, this [R&R aid to steelmakers] **distorts competition** and risks leading to **harmful subsidy races** between Member States. It also **doesn't help in the long run**. It keeps uncompetitive capacity on the market and transfers problems to other Member States. And it's unfair on steelmakers that have carried out painful, costly restructuring using their own resources.”* Competition Commissioner

Vestager on the blocking of aid for Duferco 2016

(https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9tvqajcovz8izf_j9vvij5epmj1ey0/vk0vj950i4tb?ctx=vq9wikc5q2yt&s0e=vhdubxdwqzrw&start_tab0=140)



„Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen zählen zu den **Beihilfearten, die den Wettbewerb am stärksten verfälschen.**“ Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (2014/C 249/01) RN

R&R Beihilfen – die Ökonomensicht

Rettung- und Umstrukturierungsbeihilfen (R&R) sind gut gemeint...

- Rettung: Verhinderung Marktaustritt für eine kurze Zeit, bis weiteres Vorgehen/Umstrukturierung ausgearbeitet wird
- Umstrukturierung: Beihilfe für die effizienzfördernden Maßnahmen

...und (oft) herausragend unsinnig;...

1. Oft nicht erfolgreich – waste of taxpayers' money
2. Weiche Budgetrestriktion mindert Anstrengung und ermuntert Risikoentscheidungen
3. Erhalt ineffizienter (nicht innovativer) Unternehmen blockiert effiziente Unternehmen
4. Fördert Lobbyismus – waste of resources

Verfälscht Wettbewerb und schadet der Volkswirtschaft und den Verbrauchern

...was die Attraktivität für (nationale) Politiker nicht schmälert – ein Fall für die EU!

1. Oft nicht erfolgreich – waste of taxpayers' money

Würden Sie privat in eine Anlage mit 20 bis 50% Ausfallrisiko investieren?

Oder nur mit fremden Geld?



- Glowicka (2006): 30% der geretteten Unternehmen gingen trotzdem in Konkurs
 - Sample: 79 Firmen in EWR, gerettet in den Jahren 1992-2003
- Chindooroy (2007): 50% Firmen nach Rettungs- und 20% Firmen nach Umstrukturierungsbeihilfen gingen trotzdem in Konkurs
 - Sample: 71 Firmen in EWR, gerettet in den Jahren 1995-2003
- Ex-post Evaluation für Europäische Kommission (2016): 25% Firmen insolvent
 - Sample: 60 Firmen in EWR, die in den Jahren 2000-2012 Umstrukturierungshilfen bekommen haben

2. Mindert Anstrengung und ermuntert Risikoentscheidungen

Regelmäßige Verhinderung von Austritten verändert Anreize der Marktakteure *Soft-budget constraints* (Kornai 1980)

Wenn ich meine Rettung antizipiere

- Warum durch eine schmerzhaft Anpassung gehen?
- Warum Risiken scheuen?

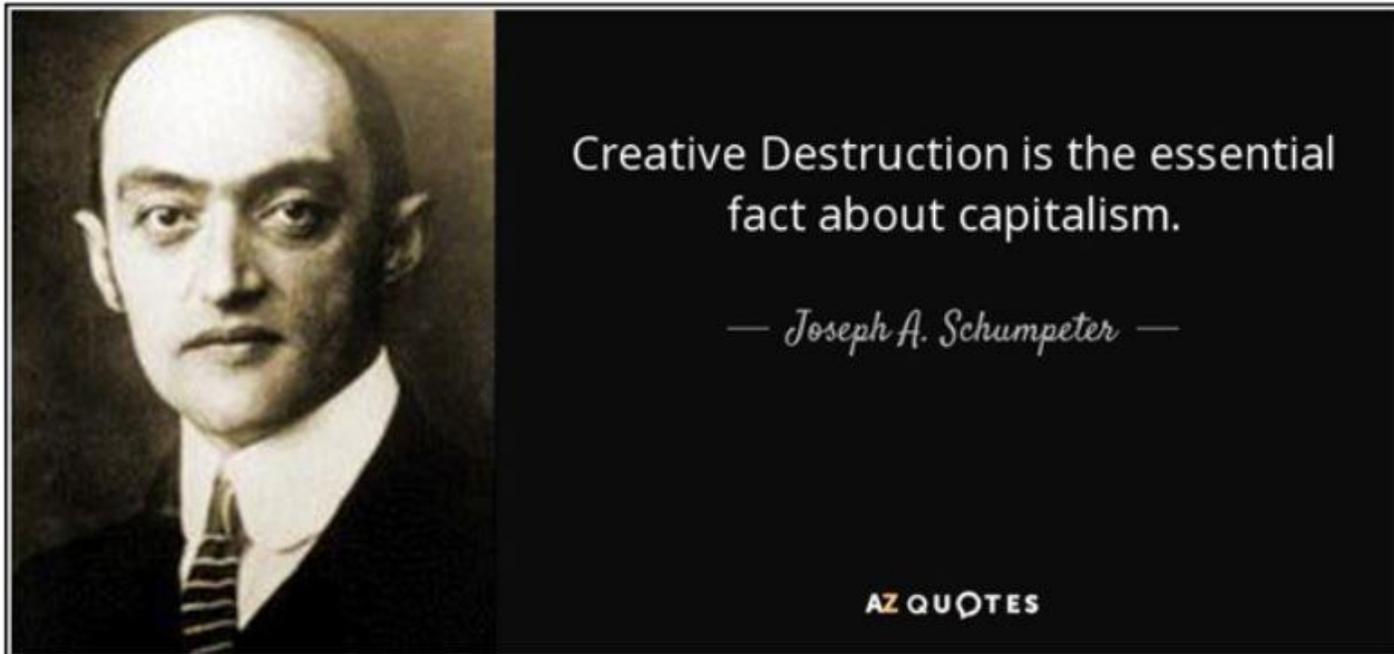
Das ist keine Theorie, sondern gut dokumentierte Realität



- Schlechte Leistung öffentlicher Versorger in den 1970ern und 1980ern
- Studie zum Bankenmarkt in Frankreich zeigt, dass Banken nach der Staatshilfenabschaffung deutlich effizienter geworden sind und bessere Kreditentscheidungen trafen (Bertrand, Schoar, Thesmar, 2007)

3. Erhalt ineffizienter (nicht innovativer) Unternehmen blockiert effiziente Unternehmen

- Rettung- und Umstrukturierungsbeihilfen (R&R) haben als Ziel, den sofortigen Marktaustritt zu verhindern
- Marktaustritte sind aber notwendig für die Wettbewerbsdynamik
 - Tragen zu der Produktivitätssteigerung und dem technologischen Wandel bei
 - Schöpferische Zerstörung (Schumpeter)



4. Fördert Lobbyismus – waste of resources

- Erhebliche Transaktionskosten der Beihilfe
 - Anreize zum (verschwenderischen) Lobbyismus
 - Politische Einflussnahme
 - Schattenkosten von Steuern
- Verbindung von sozialer Härte und (in einer Region) großen Unternehmen
- Verbindung von Lobbying und großen Unternehmen

Wann ist eine R&R Beihilfe ökonomisch sinnvoll?

- **Wenn sie Zeit für die Vorbereitung der Restrukturierung gibt**
 - Z.B. Aufteilung des Unternehmens auf effiziente Unterteile
 - Ziel: Nur im Insolvenzverfahren, damit die Eigentümer jedenfalls negativ betroffen sind
- **Verhinderung sozialer Härte?** Z.B. wenn die insolvente Firma ein sehr großer Arbeitgeber in einer Region ist (Achtung: gerne genutzte Begründung für nationale Champions)
 - Nur kurzfristig, da „Investition in die Vergangenheit“
 - Besser: Maßnahmen zum Anziehen eines neuen Unternehmen
 - Oder Beihilfe für individuelle Arbeitnehmer, nicht den Arbeitgeber
- **Vorbeugung zusätzlicher Marktmacht für verbleibende Unternehmen?**
 - Eher ein kurzfristiger Effekt
 - Langfristig aber Schwächung der Anreize zum Markteintritt (Wettbewerb mit einem staatlich favorisierten Unternehmen)
 - Langfristig Schwächung der Anreize der Investoren, z.B. zu zusätzlichen Liquiditätsmaßnahmen oder Umstrukturierungsmaßnahmen

Agenda

1	Ökonomische Sicht	1
2	Beispiel Air Berlin	9
3	Beispiel Monte Dei Paschi di Siena	12
4	Schlussfolgerung	18

Rettungsbeihilfe für die Übergangszeit

- Im Sommer 2017 hat die Deutsche Bundesregierung 150 Mio. € als *Bridging Loan* für Air Berlin zur Verfügung gestellt
- Ziele
 - Geordnete Abwicklung der Fluggesellschaft
 - Schutz der Interessen der Fluggäste
 - Aufrechterhaltung des Passagierluftverkehrs
- Wettbewerbsverzerrung gering
 - Innerhalb eines Insolvenzverfahrens, Austritt vorgesehen
 - Kurzfristig

Epilogue

- Lufthansa hat den Absicht, Teile des insolventen Carriers zu übernehmen
 - Beschwerde Ryanair: Lufthansa wird auf vielen Strecken den Marktanteil über 95% erreichen
- Aktuell prüft die EU Kommission Auswirkungen auf Wettbewerb innerhalb des Fusionsverfahrens
 - *Abhilfemaßnahmen* regeln hohe Marktanteile auf einzelnen Strecken
- November 2017: Preisanstieg von Lufthansa-Tickets auf Inlandsstrecken
 - Das Kartellamt prüft einen möglichen Marktmachtmissbrauch
 - Aber: Kostenanstieg 2017
 - Billiganbieter ziehen sich aus Kostengründen aus mehreren Strecken zurück
 - Aber: Nachfrageschub 2017



Agenda

1	Ökonomische Sicht	1
2	Beispiel Air Berlin	9
3	Beispiel Monte Dei Paschi di Siena	12
4	Schlussfolgerung	18

Hintergrund: Die Finanzwelt ist anders

Rettung für Banken und Finanzunternehmen in der Krise weil..

...wir retten mussten: too big to fail

- Herzstück der Marktwirtschaft – (Kreditvergabe -> Investitionen; Hüter der Ersparnisse)
- Banken sind extrem gewachsen, stärker verflochten und unterkapitalisiert (Trend seit den 1970ern)
- Bank run trifft die Bank und das System (Vertrauensbasiert – daher Ansteckungsgefahr)

...und das war teuer

- Über 50 individuelle R&R Entscheidungen plus viele Programmentscheidungen*
- EU 27 staatliche Intervention: 16% GDP (fast 2.000Mrd EUR)**
- Kaum Beteiligung der Eigentümer und Einleger

*Stan Maes, Deputy Head of Unit Macroprudential Policy European Commission: „State aid in banking Financial Crisis 2007-2010?“ ACE 2010

**Stan Maes, Deputy Head of Unit Macroprudential Policy European Commission: „Are we ready for the next financial crisis?“ KU Leuven 2017

Hintergrund: Maßnahmen gegen “to big to fail”

Viele sektorspezifische Maßnahmen wurden in den Krisenmitteilungen ergriffen...

(Banken-, Rekapitalisierungs-, Risikoaktiva- und Umstrukturierungsmittelung)

- Höhere Eigenkapitalanforderungen
- Bankenunion
- Regeln für das Krisenmanagement

...aber die Banken sind „groß“ geblieben

Hintergrund: R&R Prinzipien im Bankensektor

Grundsätze

- Gerettete Banken müssen langfristig rentabel werden (Prüfung Planung, Schließung Verlustbereiche, etc)
- Eigentümer und Einleger müssen sich an den Umstrukturierungskosten beteiligen (Begrenzung Beihilfe auf Minimum)
- Austausch des Managements; Regulierung der Vergütung
- Wettbewerbsverzerrungen begrenzt (Veräußerungen)

Maßnahmen gegen das too big too fail sollten die Bedeutung von R&R für Banken reduzieren

MPS: Im Einklang mit den Prinzipien?

- **Lastenverteilung**
 - Anleihegläubiger/Anteilseigner: 4,3 Mrd. EUR
 - MPS: Verkauf Geschäftsbereiche 0,5 Mrd. EUR
 - Staat: 5,4 Mrd. EUR (für Aktien)
 - 1,5 Mrd. EUR für Kleinanleger
 - “These actions will help to ensure MPS's long-term viability.” (EC press release)
- Laut Kommission und EZB **keine Insolvenz**
- „**Drastische**“ Umstrukturierung



REUTERS

Oder ein “Milliarden Zombie” (Spiegel)

Monte dei Paschi di Siena:

- 2009 Bankenpaket
- Die geänderte Regelung sieht eine angemessene Vergütung für den Staat sowie Anreize für einen **zügigen Verzicht auf staatliche Unterstützung** vor
- 2012: Rettungsbeihilfe
- 2013: Umstrukturierungsbeihilfe
- “The Commission is satisfied that MPS' restructuring plan ensures the long-term viability of the bank...” (EC press release)
- 2016: gescheiterte Kapitalbeschaffung
- 2017: Beihilfe für vorsorgliche Rekapitalisierung
 - “These actions will help to ensure MPS's long-term viability.” (EC press release)



Wird hier gutes Geld dem schlechten
hinterhergeworfen?

Agenda

1	Ökonomische Sicht	1
2	Beispiel Air Berlin	9
3	Beispiel Monte Dei Paschi di Siena	12
4	Schlussfolgerung	18

Zusammenfassende Gedanken

Politische Stimmung für nationale Champions ist da

- Viele Unternehmen sind „groß“ mit starken Strahlwirkungen
 - Digitale Plattformen, Banken, Fluggesellschaften...
- Die politische Versuchung nimmt nicht ab („XX first“)

Der Erhalt von Großunternehmen durch R&R ist regelmäßig ökonomisch nicht sinnvoll

Zur Verhinderung des Missbrauchs von R&R müssen vorhandene Prinzipien noch mehr gestärkt werden

- Hohe Kosten für Eigentümer und Management – Insolvenz
- Eliminierung systemischer Risiken, um weitere Erpressungen zu verhindern
- Minimierung politischer Einflussnahme (Verfolgung von Missbrauch statt „Deal“ zum Schutz von Kleinsparern)