

Wie die Europäische Kommission supranationales Recht durchsetzt – Der Konflikt um die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland

Daniel Seikel

How the European Commission Enforces Supranational Law – The Conflict about the Liberalization of Public Banks in Germany

Abstract: This article reconstructs the conflict about the liberalization of German public banks. During this conflict, the European Commission was able to enforce the supranational competition rules for financial services, skillfully applying political strategies. The article focuses on the Commission's capacities for strategic action. The case illustrates that the Commission has the ability to promote the integration process even in areas where the Member States wanted to prevent regulative competences being transferred to the European level.

Keywords: European Financial Market Integration, European Commission, European Competition Law, Public Banks, Liberalization Policies

Schlagwörter: Europäische Finanzmarktintegration, Europäische Kommission, europäisches Wettbewerbsrecht, öffentlich-rechtliche Banken, Liberalisierungspolitik

1. Einleitung¹

„Als ich dies zum ersten Mal aufgebracht habe [Gewährträgerhaftung und Anstaltslast], hatte ich eine erste Diskussion mit dem deutschen Vertreter hier, der sehr oft zu uns kam für Staatsbeihilfen [...] Als ich das aufgebracht habe, wir haben über andere Sachen gesprochen, dann brachte ich das auf, oh, der war wütend, das wird nie geschehen, das werden Sie nie fertigkriegen, nie! Und ich erinnere mich noch, als ob es gestern wäre, wie er aus meiner Büro rausgelaufen ist, ganz aufgeregt, und noch im Korridor schrie: nie, nie! Und zehn Jahre später war es gemacht. Er hat das also falsch eingeschätzt, er dachte, die Deutschen können wegkommen mit einer Regelung, die deutlich vertragswidrig ist.“²

Das deutsche Bankensystem besteht aus drei Säulen: den privaten Geschäftsbanken, den Genossenschaftsbanken und den öffentlich-rechtlichen Banken. Diese

1 Eine erste Fassung des Artikels wurde 2011 auf der Tagung „Wer regiert Europa? Governance und Politische Ökonomie in der Europäischen Union“ in Köln präsentiert. Ich danke den Teilnehmern für hilfreiche Anmerkungen. Besonders bedanke ich mich bei Martin Höpner und Armin Schäfer für die Kommentierung früherer Entwürfe. Ich bedanke mich auch bei zwei anonymen Gutachtern und der Redaktion der PVS für äußerst konstruktive und hilfreiche Hinweise. Dieser Artikel beruht auf den Ergebnissen meines Dissertationsprojekts, dass ich am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln zwischen 2008 und 2012 durchgeführt habe.

2 Interview mit der Generaldirektion (GD) Wettbewerb am 20.5.2010.

drei Säulen befinden sich in einem Gruppenwettbewerb. Während die Sparkassen als Elemente der kommunalen Daseinsvorsorge vornehmlich private Kunden, Kommunen sowie kleinere und mittlere Unternehmen mit Finanzdienstleistungen versorgen, nutzten die Bundesländer ihre Landesbanken als Instrumente der regionalen Struktur- und Standortpolitik.

Für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wurden öffentlich-rechtliche Kreditinstitute mit staatlichen Haftungsgarantien – Anstaltslast und Gewährträgerhaftung – abgesichert. Die Gewährträgerhaftung garantierte Gläubigern, dass die Eigentümer öffentlich-rechtlicher Banken, Länder und Kommunen, ohne Begrenzung der Haftungssumme für ihre Institute hafteten. Die Anstaltslast gewährleistete, dass dieser Fall gar nicht erst eintreten würde: Die Eigentümer verpflichteten sich, die wirtschaftliche Fortexistenz der Anstalt sicherzustellen. Somit wurde die sogenannte „timeliness of payment“ gesichert, das entscheidende Kriterium für die Beurteilung durch Rating-Agenturen. Öffentlich-rechtliche Banken hatten somit die gleiche Kreditwürdigkeit und das gleiche Rating wie die Bundesländer, in der Regel ein AAA oder AA+. Da sich Fremdkapitalgeber an der Bonität der Banken orientieren, konnten sich Landesbanken so auf den Kapitalmärkten zu äußerst günstigen Konditionen refinanzieren. Sie zahlten sogar die niedrigsten Risikoprämien überhaupt (Seubert 2005, S. 42-43; Sinn 1997). Die privaten Banken waren nicht in der Lage, mit den niedrigen Kreditzinsen zu konkurrieren, die die Landesbanken dank der Garantien großen mittelständischen Unternehmen anbieten konnten.

Öffentlich-rechtliche Banken sind seit jeher Konkurrenten der privaten Banken gewesen. Politiker förderten die Landesbanken, um direkt mit den dominierenden privaten Banken zu konkurrieren und somit ein Gegengewicht zur wirtschaftlichen und politischen Macht der großen Privatbanken zu schaffen. Konflikte sind in der Vergangenheit regelmäßig entflammt, haben aber niemals zu entscheidenden Liberalisierungsschritten geführt (Deeg 1999; Grossman 2006, S. 331).

Seit Beginn der 1990er Jahre befand sich das deutsche öffentlich-rechtliche Bankenwesen jedoch in einem Belagerungszustand. Deutsche Privatbanken erkannten im europäischen Wettbewerbsrecht eine Möglichkeit, den Widerstand gegen eine Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors zu überwinden. Im Jahre 2001 erzwang die Generaldirektion (GD) Wettbewerb der Europäischen Kommission, unterstützt von einer Allianz aus deutschen und europäischen Privatbanken, schließlich die sogenannte „Verständigung“: Staatliche Haftungsgarantien für Landesbanken *und* Sparkassen wurden nach einer Übergangszeit von vier Jahren abgeschafft. Damit dehnte die GD Wettbewerb den Anwendungsbereich des supranationalen Wettbewerbsrechts auf nationale Finanzsysteme aus. Am Ende hatte die GD Wettbewerb durch die Kombination ihrer wettbewerbsrechtlichen Ressourcen mit gezielten politischen Strategien die Liberalisierung³

3 Liberalisierung wird hier verstanden als politisch oder rechtlich herbeigeführte Delegation von Allokations- und Distributionsentscheidungen an Märkte, bei der Marktprinzipien (Eigenverantwortlichkeit, dezentrale Entscheidungsfindung, Konkurrenz) andere Steuerungsmechanismen ersetzen. Liberalisierungsmaßnahmen können dreierlei Formen annehmen: Abbau staatlich administrierter und auf Dauer gestellter Quersubventionierung, Stärkung des Privateigentums und drittens Eingriffe in Monopolbildung und andere Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen (Höpner et al. 2011).

des öffentlich-rechtlichen Bankensystems in Deutschland erzwungen. Die „Verständigung“ ist „eine der folgenreichsten Maßnahmen für die Landesbanken und Sparkassen der vergangenen hundert Jahre“ (Seubert 2005, S. 30).

Die Liberalisierung des deutschen öffentlich-rechtlichen Bankensystems ist ein überraschendes Ereignis, das zu Beginn des Prozesses kaum vorherzusehen war. Zwar ist der Bereich des europäischen Wettbewerbsrechts, genauer des Beihilferechts⁴, eine klassische Domäne von Theorieperspektiven, die die Macht von supranationalen Institutionen gegenüber den Mitgliedstaaten hervorheben (Pollack 1997; Stone Sweet u. Sandholtz 1997; Stone Sweet u. Caporaso 1998). Nirgendwo sonst verfügt die Kommission über derartige Entscheidungsbefugnisse und Kompetenzen wie bei der Wettbewerbskontrolle, nirgendwo sonst ist sie derartig frei von institutionell verankerten Kontrollmöglichkeiten (Cini u. McGowan 1998, McGowan 2000). Jedoch haben die Nationalstaaten verhindert, dass das europäische Wettbewerbsrecht als Hebel genutzt werden kann, um strukturelle Veränderungen der nationalen Finanzsysteme herbeizuführen. Das Bankenwesen stellte ein Regulierungsfeld dar, für das sich die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen erhalten und die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommission stark eingeschränkt haben.⁵ Bei der Integration von Finanzdienstleistungen überwog folglich eine intergouvernementale Logik (Mügge 2006).

Zudem sprach gleich eine Reihe von weiteren Hindernissen gegen einen Erfolg der GD Wettbewerb. So sah sich die GD Wettbewerb einer geschlossenen Verteidigungsfront aus öffentlich-rechtlichen Banken, Kommunen, Ländern und Parteien gegenüber. Für die Privatbanken war es lange Zeit aussichtslos, die Privilegien ihrer öffentlichen Rivalen auf der nationalen Ebene anzugreifen; ein dichtes politisches Machtnetzwerk schützte die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wirksam gegen alle Attacken (Blankenburg 2000; Deeg 1999; Grossman 2006). Darüber hinaus ist die GD Wettbewerb nicht immun gegen politischen Druck von Nationalstaaten. Dies gilt insbesondere für einflussreiche Länder wie die Bundesrepublik (Cini u. McGowan 1998, S. 47; Schmidt 1998, S. 68-69; Schmidt 2001, S. 180; Hooghe 2001). Ferner sind gerade wettbewerbspolitische Maßnahmen kommissionsintern aufgrund von Zielkonflikten zwischen den Fachressorts häufig umstritten (Blauberger 2009, S. 114-116; Cini u. McGowan 1998, S. 45; McGowan 2000, S. 122). Zu verschiedenen Zeitpunkten ist es der deutschen Seite auch tatsächlich beinahe gelungen, die Kommission zu entzweien und die Liberalisierungsbemühungen der GD Wettbewerb abzuwehren. Wo also, wenn nicht in diesem Falle, sollte die Erweiterung des Anwendungsbereichs des europäischen

4 Die Beihilfekontrolle ist in den früheren Art. 87-89 EGV, jetzt Art. 107-109 AEUV, geregelt.

5 So hat der Europäische Rat trotz des ansonsten integrationsfreundlichen Klimas des Binnenmarktpjekts sichergestellt, dass die Implementation von europäischen Bank- und Finanzregeln den Regierungen vorbehalten blieb. Da hier ein für die nationalen Ökonomien sensibler Bereich betroffen war, waren die Mitgliedstaaten darauf bedacht, die Kontrolle über den Prozess zu wahren. So scheiterte selbst die Bestätigung des Ursprungslandprinzips. Bei der Eröffnung von Auslandsfilialen von Banken musste zunächst das Bestimmungsland eine Genehmigung erteilen. Ebenso verweigerten die Mitgliedstaaten die Subsumtion dieses Bereichs unter das europäische Wettbewerbsregime. Vor allem Deutschland sorgte dafür, dass Banken als Angelegenheit des öffentlichen Interesses definiert wurden (Story u. Walter 1997). So blieb der Bankensektor bis in die 1990er Jahre ein für die Kommission „brachliegendes Terrain“ (Van Miert 2000, S. 105).

Wettbewerbsrechts scheitern? Wie und warum war die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in Deutschland trotz dieser denkbar ungünstigen Voraussetzungen möglich?

Über die institutionelle Asymmetrie von negativer und positiver Integration in der EU besteht inzwischen ein etablierter Kenntnisstand.⁶ Damit sich jedoch in einem Politikfeld daraus eine Dynamik zugunsten marktschaffender Politiken entwickeln kann, muss zunächst der negative Integrationsmodus aktiviert werden. Wie dies gelingt, ist bislang weniger gut erforscht. Besonders die schrittweise verlaufende Expansion des europäischen Wettbewerbsrechts auf immer neue Bereiche durch häufig konfliktreiche Einzelfallverfahren bedarf der Erklärung. Generell hat die sozialwissenschaftliche Europaforschung Konflikte bei der Ausübung von supranationalen Kompetenzen durch europäische Organe bislang vernachlässigt (Hartlapp u. Bauer 2011, S. 3). Um hierzu neue Einsichten zu gewinnen, müssen Prozesse in den Fokus genommen werden, durch die Regulierungskompetenzen für Politikfelder supranationalisiert werden. Der vorliegende Fall ist dafür ein typisches Beispiel.

In diesem Artikel stehen die Strategien der GD Wettbewerb im Mittelpunkt. Die nachfolgende Rekonstruktion der strategischen Interaktionen zwischen den Akteuren offenbart, dass sich die Liberalisierung des Sparkassenwesens auf die strategischen Handlungskapazitäten der GD Wettbewerb zurückführen lässt. Dazu knüpfe ich an die von Schmidt (1998, 2000, 2001) herausgearbeiteten Mechanismen der supranationalen Durchsetzung an. Diese entwickle ich weiter und lege dar, dass sie nicht nur auf Verhandlungen im Rat, also strategische Interaktionen zwischen Regierungen und Kommission, anwendbar sind, sondern dass sie, mit einigen wenigen Modifikationen, bei Einzelfallauseinandersetzungen vergleichbare Auswirkungen auf subnationale Akteure entfalten können.

Abschnitt 2 stellt den für diese Studie verwendeten Forschungsansatz und die Datenquellen dar. Daraufhin fasse ich den Forschungsstand zu den Einflussnahmemöglichkeiten der Europäischen Kommission zusammen (Abschnitt 3). Im Anschluss wird der Prozess im Detail rekonstruiert (Abschnitt 4). Im fünften Abschnitt beschreibe ich die Mechanismen, die es der GD Wettbewerb ermöglichten, den Widerstand gegen die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen zu überwinden. Schließlich werden im Schlussteil die Ergebnisse zusammengefasst und die Implikationen der Befunde für die Debatte über die Rolle der Kommission im europäischen Integrationsprozess erörtert. Zudem werden die Konsequenzen für den öffentlichen Daseinsvorsorgektor aufgezeigt: Die Auseinandersetzung über die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute veranschaulicht, dass das deutsche Konzept einer umfassenden Daseinsvorsorge nicht mit dem europäischen Wettbewerbsrecht kompatibel ist.

6 Siehe insbesondere Scharpf (1999, 2008).

2. Forschungsansatz und Datenquellen

Diese Studie ist nicht als Hypothesentest konzipiert und dient daher auch nicht der Falsifizierung von Erklärungsansätzen. Vielmehr wird eine Prozess-Analyse (Hall 2008) durchgeführt, um nach Mechanismen zu suchen, die es Akteuren ermöglichen, ihre Interessen über die europäische Ebene gegen Widerstände auf der nationalen Ebene durchzusetzen. Ausgangspunkt sind die Analysen des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz u. Scharpf 1995; Scharpf 2000, 2008; Schmidt 1998, 2001).⁷

Die Untersuchung beruht auf 22 halbstrukturierten Leitfadeninterviews mit Experten, die über längere Phasen direkt am Prozess beteiligt waren und somit den Zeitraum des Verfahrens größtenteils oder vollständig überblicken konnten. Die Interviews verteilen sich auf die Europäischen Kommission (6), den öffentlich-rechtlichen (8) und den privaten Bankensektor (3) sowie auf Bundes- und Landesministerien (5). Bei der letzten Gruppe handelte es sich um Interviewpartner aus der Staatssekretärebene. Die befragten Vertreter der verschiedenen Bankenlager stammten aus den jeweiligen Verbänden sowie aus den Vorstandsebenen einzelner Banken. Der hohe Anteil von Interviews mit Vertretern öffentlich-rechtlicher Banken ist auf die föderale Struktur der Sparkassenorganisation und auf die Doppelstruktur der Interessenvertretung von Landesbanken und Sparkassen zurückzuführen. Im Vergleich dazu wird die Interessenvertretung der Privatbanken von einem gemeinsamen Zentralverband wahrgenommen. Die Interviews konzentrierten sich hauptsächlich auf die Rekonstruktion der strategischen Interaktionen zwischen den Akteuren. Daneben wurden die Befragten auch um Beurteilungen des Prozesses und seiner Auswirkungen gebeten.

Die Datenerhebung und -auswertung richtet sich nach dem von Gläser und Laudel (2009) entwickelten Verfahren zur qualitativen Inhaltsanalyse von Experteninterviews.

3. Die autonome Gestaltungsmacht der Europäischen Kommission

Die Bestimmung des autonomen Gestaltungsspielraums der Kommission ist eine Kernfrage in der wissenschaftlichen Debatte über den europäischen Integrationsprozess: Stehen der Kommission als „Hüterin der Verträge“ Möglichkeiten zur Verfügung, ihren Handlungsspielraum dahin gehend auszuschöpfen, Integrations-schritte ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten durchzusetzen? Oder wird der Fortgang der Integration durch die „Herren der Verträge“, die Nationalstaaten, bestimmt? Die integrationstheoretische Debatte wird im Bezug auf die Gestaltungsmacht der Europäischen Kommission nach wie vor kontrovers geführt. Trotz der Schlüsselstellung der Kommission im europäischen Institutionensystem ist das Ausmaß ihres Einflusses noch immer nicht abschließend bestimmt (Trondal 2008, S. 467).

7 Siehe hierzu ausführlicher Abschnitt 3.

Die verschiedenen Perspektiven auf die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommission lassen sich danach unterscheiden, ob sie intergouvernementale oder supranationale Annahmen bestätigen.

Aus Sicht des Liberalen Intergouvernementalismus sind alle Integrations-schritte entweder Akte bewusster Delegation oder zumindest im Einklang mit den Interessen der Mitgliedstaaten (Moravcsik 1993; Garrett 1992). Eine autonome Gestaltungsmacht der Kommission, von den mitgliedstaatlichen Präferenzen abweichende Politikziele zu verfolgen, wird verneint. Für Garrett (1992, S. 533) sind die Aktivitäten der Kommission Ausdruck eines latenten Konsenses der führenden Staaten Frankreich und Deutschland. Seiner These folgend, antizipiert die Kommission die Interessen dieser Länder, um nicht nachträglich in ihrer Kompetenz eingeschränkt zu werden oder um zu verhindern, dass ihre Autorität durch Nicht-Befolgung untergraben wird.⁸ Aus dieser Perspektive stehen der Kommission auch keine wirksamen informellen Einflussnahmemöglichkeiten zur Verfügung. Moravcsik (1999) argumentiert, dass Regierungen grundsätzlich über eine bessere Ressourcenausstattung verfügen als die Kommission. Daher hat die Kommission weder Informationsvorteile, noch ist sie gegenüber den Mitgliedstaaten im Vorteil, den Verlauf politischer Debatten zu bestimmen. Internationale Verhandlungen sind „natürlicherweise“ effizient, die politische Führung eines supranationalen Agenten wird nicht benötigt.⁹

Im Gegensatz dazu identifizieren andere Autoren die Kommission als eine wichtige Triebfeder des Integrationsprozesses. Sie stehen somit einer supranationalistischen Theorieperspektive näher. Aus dieser Warte verfügt die Kommission über informelle wie formelle Einflussnahmemöglichkeiten, um Politikprozesse aktiv zu gestalten. Für den vorliegenden Fall sind vor allem die formellen Kompetenzen von Bedeutung. Die informellen Einflussnahmemöglichkeiten werden nachfolgend der Vollständigkeit halber kurz dargestellt.

Demnach ermöglicht der Mangel an demokratisch legitimer Führung in der EU der Kommission, selbst eine Führungsrolle zu übernehmen.¹⁰ Die Fähigkeit der Kommission, politische Verfahren zu gestalten, ist dabei höher, wenn sie sich auf Hintergrundprozesse konzentriert, anstatt Politikerergebnisse direkt zu beeinflussen versucht (Bauer 2002, S. 385). Hierzu stehen ihr verschiedene Strategien zur Verfügung. So kann die Kommission aufgrund von Informationsvorteilen und diffusen Interessen der Mitgliedstaaten die Problemwahrnehmung der nationalen

8 Ähnlich argumentiert Majone (2001): Die kurzfristigen Präferenzen von Kommission und Mitgliedstaaten mögen auseinanderfallen, aber langfristig sind die Aktivitäten der Kommission im Einklang mit den nationalstaatlichen Interessen. Demnach ist eine stetige Vertiefung der Integration langfristig ökonomisch und politisch sinnvoll – dies „wissen“ auch die Regierungen. Daher benötigen die Nationalstaaten einen unabhängigen Delegierten, der die Integration auch gegen Kurzfristinteressen vorantreibt.

9 Supranationale Beamte sind allenfalls dann gegenüber Regierungen im Vorteil, wenn es ihnen gelingt, zuvor unorganisierte transnationale Interessen zu mobilisieren. In diesen Fällen können sie unabhängiger von nationalstaatlicher Kontrolle agieren als üblich (Moravcsik 1999, S. 298).

10 Dies wird durch eine Reihe von Faktoren begünstigt. Aufgrund ihrer Expertise ist die Kommission für die Durchführung und Koordination von politischen Initiativen häufig unverzichtbar. Da die Kommission als unparteiisch gilt, werden ihre Kompromissvorschläge leichter akzeptiert (*mediating/brokering*). Zudem wird allgemein anerkannt, dass die Kommission die Funktion eines „Motors der Integration“ erfüllt (Nugent 1995, S. 604-609; Stephenson 2010, S. 1046).

Regierungen beeinflussen, selektiv Problemlösungen etablieren, die Auswahlmöglichkeiten von Politikoptionen und -instrumenten einschränken und eigene Prioritäten setzen (*discourse framing, entrepreuneuring/leading*) (Bauer 2002, S. 386-388; Stephenson 2010, S. 1045; Wendon 1998, S. 344). Dabei hat sie die Möglichkeit, die für sie vorteilhafteste institutionelle Arena zu wählen (*venue shopping*) (Wendon 1998, S. 340). Auch kann die Kommission dritte Parteien darin fördern, Themen auf die öffentliche Agenda zu setzen und Lobbying zu betreiben (*lobby sponsoring*). Auf diese Weise ist es ihr möglich, auf europäischer Ebene transnationale Koalitionen zu schmieden und verschiedene politische Arenen strategisch miteinander zu verbinden (Bauer 2002, S. 387-390). Schließlich kann die Kommission auch bei der Implementierung von Beschlüssen Politikerergebnisse dank ihrer „*implementation management capacity*“ beeinflussen (Bauer 2006; siehe auch Stephenson 2010, S. 1046).

Neben den informellen Einflussnahmemöglichkeiten kann die Kommission auch aufgrund ihrer formellen Kompetenzen wie dem Initiativrecht den Integrationsprozess beeinflussen (Nugent 1995, S. 605).

Pollack (1997) leitet aus der Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus mithilfe des Principal-Agent-Ansatzes ab, dass die Kommission als opportunistischer Agent Interessenunterschiede zwischen den Prinzipalen (Mitgliedstaaten) ausnutzen kann, um eigene Handlungsspielräume zu erschließen. Dies kann schließlich zu „*agency loss*“ führen. So kann die Kommission der Kontrolle der Mitgliedstaaten „entschlüpfen“. Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Zuge des Binnenmarktsprojekts hat die Gestaltungsspielräume der Kommission erweitert, mithilfe ihres Initiativrechts im Rat Politikziele zu verfolgen, die ihrer eigenen Präferenz entsprechen (*Agenda-Setting*). Um Zustimmung zu erhalten, müssen Gesetzesentwürfe nicht mehr die Situation aller, sondern lediglich einer qualifizierten Mehrheit von Mitgliedstaaten verbessern.

Für die Analyse der formellen Einflussnahmemöglichkeiten der Kommission hat sich der akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz u. Scharpf 1995; Scharpf 2000, 2008) als fruchtbar erwiesen. Der Ansatz stellt eine Forschungsheuristik dar, die den institutionellen Kontext, Akteurmerkmale und Handlungssituationen in einer Analyseperspektive integriert (Mayntz u. Scharpf 1995, S. 39; Schmidt 1998, S. 45). Der akteurzentrierte Institutionalismus ist insbesondere dazu geeignet, strategische Interaktionen von Akteuren im europäischen Mehrebenensystem zu untersuchen. Er wird daher auch hier für die Analyse der Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken genutzt.

Wie bereits Schmidt (1998, 2000, 2001) unter Zuhilfenahme des akteurzentrierten Institutionalismus demonstriert hat, ist die Kommission durch den strategischen Einsatz ihrer vertragsrechtlichen Kompetenzen in der Lage, ihre Gestaltungsmöglichkeiten über das *Agenda-Setting* hinaus zu erweitern. Dieses Vorgehen ist für die vorliegende Untersuchung besonders relevant und wird daher nachfolgend ausführlicher dargestellt.

Die Liberalisierung des Elektrizitätssektors zeigt, wie die Kommission durch die glaubhafte Androhung von Vertragsverletzungsverfahren die Präferenzen der Mitgliedstaaten im Rat bezüglich einer gemeinsamen Energiepolitik verändert hat („*Wahl des kleineren Übels*“). Da die Rückfallposition bei Nicht-Einigung nicht

der Ausgangszustand gewesen wäre, sondern eine ungesteuerte Liberalisierung durch EuGH und Kommission, war eine Einigung im Rat verglichen mit der neuen Rückfallposition nun das „kleinere Übel“. Die Mitgliedstaaten stimmten der Kommissionsinitiative zu, auch wenn diese aus Sicht der Mitgliedstaaten gegenüber dem Status quo eine Verschlechterung darstellte (Schmidt 2000, 2001).

Darüber hinaus kann die Kommission durch die strategische Verwendung ihrer Kompetenzen gegen einzelne Mitglieder deren Präferenzen verändern und so eine Entzweigung der Opposition erwirken („*Teile und herrsche*“). Am Beispiel des Flughafensektors wird deutlich, wie die Kommission die Opposition der Mitgliedstaaten gegen eine europaweite Liberalisierung nicht nur entzweit, sondern auch ins Gegenteil verkehrt hat. Die Kommission leitete Vertragsverletzungsverfahren gezielt gegen einzelne Staaten ein, die zuvor eine EU-weite Liberalisierung im Rat abgelehnt hatten. Durch die so erzwungene selektive Liberalisierung einiger nationaler Flughafensektoren veränderte sich die Position der betroffenen Mitgliedstaaten in Bezug auf eine gesamteuropäische Liberalisierung. Nachdem ihre Märkte für ausländische Anbieter geöffnet wurden, wollten sie sicherstellen, dass heimische Firmen gleiche Zugangsbedingungen zu anderen Ländern erhielten. Damit hatte die Kommission nicht nur die Zahl ihrer Widersacher verringert, sondern gleichzeitig neue Unterstützer für ihre politischen Ziele gewonnen (Schmidt 2000).

Die Auseinandersetzung um öffentlich-rechtliche Banken bestätigt, dass die Kommission über Möglichkeiten verfügt, ihre Kompetenzen ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten zu erweitern. Die nachfolgende Analyse soll Ursachen und Mechanismen aufdecken, die es der GD Wettbewerb im Landesbanken-Fall ermöglichten, den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts auch in einem wirtschaftlich sensiblen Bereich gegen den Willen eines der einflussreichsten Mitgliedstaaten durchzusetzen.

4. Die Auseinandersetzung um die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken

4.1 Europäisierung des Konflikts (1990–1997)

Als sich 1989 die Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute verschärfen, übertrugen die Bundesländer angesichts der angespannten Haushaltslage öffentliches Wohnungsbauvermögen auf die Landesinstitute (Europäische Kommission 2006, S. 137). Die Länder verlangten dafür eine äußerst niedrige Verzinsung zwischen 0,5 und 0,8 Prozent. Im Gegensatz dazu mussten Privatbanken Investoren eine marktübliche Rendite bezahlen, die deutlich über den von den Ländern verlangten Sätzen lag. Als das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 1992 seine Wohnungsbauförderanstalt (Wfa) auf die WestLB – das Flaggschiff der Landesbanken und die größte Rivalin der großen deutschen Privatbanken – übertrug, handelten die Privatbanken. Die Übertragung der Wfa an die grenzüberschreitend tätige WestLB war das Einfallstor für eine Intervention der Kommission.

Der Bundesverband deutscher Banken (BdB) wandte sich zunächst inoffiziell an die GD Wettbewerb. Dort fiel die Beschwerde auf fruchtbaren Boden. Innerhalb der Wettbewerbsbehörde wurde der Landesbanken-Fall im Zusammenhang

mit dem übergeordneten politischen Projekt der Finanzmarktintegration gesehen. Der Landesbanken-Fall ermöglichte es der GD Wettbewerb, den Finanzsektor der europäischen Wettbewerbskontrolle zu unterstellen und somit einen wichtigen Integrationsschritt auch ohne die Beteiligung der Mitgliedstaaten zu implementieren, die bis dahin eine Supranationalisierung von Kompetenzen in diesem Bereich verhindert hatten (Story u. Walter 1997). Aber die GD Wettbewerb wollte den Eindruck vermeiden, bei dem Vorgehen gegen die WestLB handle es sich um eine politische Initiative. Daher drängte sie den BdB dazu, eine formelle Beschwerde einzulegen. Die GD Wettbewerb würde nicht von sich aus aktiv werden, aber auf eine Beschwerde reagieren (Grossman 2006, S. 337). Schließlich gelang es, den BdB zu überzeugen.¹¹

Der GD Wettbewerb schlug sogleich heftiger politischer Gegenwind entgegen. Der Vorsitzende der WestLB Neuber¹² konnte sich auf die Unterstützung der engen politischen Netzwerke öffentlicher Banken verlassen. Die deutsche Politik, so die Einschätzung im Lager der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, würde sich am Ende gegen die Kommission durchsetzen (Smith 2001, S. 17).¹³

Als die GD Wettbewerb 1995 Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen qualifizierte, erhielt die Landesbanken-Affäre zusätzliche Brisanz. Die deutsche Seite war alarmiert.

„Das war aus unserer Sicht nie ein Musterprozess wegen Wohnungsbau, sondern es ging in Wahrheit von Anfang an darum, ist dieses deutsche Landesbankensystem mit den besonderen Elementen Anstaltslast, Gewährträgerhaftung vereinbar mit EU-Recht oder nicht, oder ist dies eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung? [...] Wobei, die Angst war ja im Grunde fast die, nach dem Motto, bringt die Kommission das gesamte System zum Kippen oder nicht?“¹⁴

Für die Landesbanken war die Lage besonders bedrohlich: Ohne die Garantien drohte ihr Rating abzurutschen. Die Landesbanken hätten somit ihren Wettbewerbsvorteil verloren.¹⁵ Spätestens von nun an waren auch die Sparkassen direkt von einer Intervention bedroht. Sie verteidigten die Landesbanken nun umso vehementer.¹⁶ Dabei verfolgten sie eine Art Domino-Theorie: Fallen die Landesban-

11 Interviews mit der GD Wettbewerb am 18.12.2009, 24.3.2010 und 20.5.2010, dem Juristischen Dienst der Kommission am 10.3.2010, dem BdB am 15.4.2010 sowie mit der Commerzbank am 21.7.2010.

12 Neuber selbst war politisch eng vernetzt. Von 1962 bis 1975 saß er für die SPD im nordrhein-westfälischen Landtag und pflegte engen Kontakt zum Ministerpräsidenten Rau. „Der Friedel wird das schon machen“, war ein geflügeltes Wort der SPD-Landesregierung. Neubers politische Kontakte brachten ihm die Beinamen „roter Baron“ und „roter Pate“ ein.

13 Interview mit dem Rheinischen Sparkassen- und Giroverband (RSGV) am 5.10.2009.

14 Interview mit dem Bundeskanzleramt am 26.7.2010.

15 Die Bonität der Landesbanken ohne Staatshaftung wurde sogar unterhalb des „Investment Grade“ bewertet (Sinn 1997, S. 43): Solche Anlagen gelten als spekulativ mit (hoher) Ausfallwahrscheinlichkeit (Junk-Bonds). Institutionelle Investoren wie zum Beispiel Pensionsfonds sind verpflichtet, nur Anlagen mit einem „Investment Grade“ zu erwerben. Wird diese Bewertung unterschritten, werden alle Verträge mit dem Investor ungültig, der Bank droht die Zahlungsunfähigkeit (Interview mit dem RSGV am 12.2.2009).

16 Interview mit der WestLB am 16.3.2010.

ken, folgen die Sparkassen. Das Wfa-Verfahren wurde zum Abwehrkampf des gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektors.

Der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV), Köhler, drohte damit, dass die Sparkassen die Einführung des Euro nicht unterstützen würden, wenn die Garantien angegriffen würden. Die Drohung schlug hohe Wellen und erzeugte zusätzlichen Druck auf die Kommission. Bundeskanzler Kohl zitierte Wettbewerbskommissar van Miert zu sich und drängte ihn, das Thema der Garantien zumindest so lange nicht aufzugreifen, bis der Euro eingeführt würde. Kohl könnte sonst die Unterstützung für die Einführung einer gemeinsamen Währung nicht garantieren. Die Drohung zeigte Wirkung: van Miert ließ das Thema daraufhin auf Eis legen.¹⁷ Die deutsche Seite hatte damit wertvolle Zeit für ihren nächsten Schritt gewonnen – für den „nuklearen Schlag“ einer Vertragsrevision.

4.2 Das Scheitern nationaler Gegenstrategien: Die Machtprobe auf der Regierungskonferenz von Amsterdam (1997)

Die Ankündigung der GD Wettbewerb, ein Verfahren gegen die WestLB im Wfa-Fall zu eröffnen, provozierte wütende Gegenreaktionen. Im Februar 1997 forderte der Bundesrat die Bundesregierung auf, bei der anstehenden Regierungskonferenz von Amsterdam eine Schutzklausel in den Vertrag einzubringen, die deutsche öffentlich-rechtliche Banken ein für alle Mal dem wettbewerbsrechtlichen Zugriff der Kommission entziehen und damit auch einem erwarteten Zugriff der GD Wettbewerb auf Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zuvorkommen sollte.¹⁸

Zum damaligen Zeitpunkt herrschte auf der deutschen Seite noch immer die Einschätzung vor, der Konflikt könnte mit politischen Mitteln gewonnen werden. Vor allem das öffentlich-rechtliche Bankenlager war zuversichtlich, dass das politische Gewicht des Bundeskanzlers ausreichen würde, um die GD Wettbewerb von ihrem Vorhaben abzubringen.¹⁹

Im Vorfeld der Regierungskonferenz setzte Kohl den christdemokratischen Kommissionspräsidenten Santer unter Druck. Santer sicherte Kohl schließlich zu, bei der Regierungskonferenz eine Lösung zu präsentieren. Allerdings wollte die GD Wettbewerb sich nicht über eine Vertragsrevision ausbremsen lassen. Beamte der GD Wettbewerb aktivierten daraufhin Kontakte zu niederländischen, britischen und spanischen Privatbanken, um sie über das Vorhaben der Bundesregierung in Kenntnis zu setzen. Die so alarmierten nationalen Bankenverbände richteten sich daraufhin an ihre jeweiligen Regierungen, damit diese der Bundesregierung die Unterstützung verweigerten. Intern wies van Miert Santer in die

17 Interviews mit dem RSGV am 5.10.2010, dem DSGV am 24.2.2010, mit der GD Wettbewerb am 18.12.2009, 24.3.2010 und am 20.5.2010, mit dem Bundesfinanzministerium am 17.6.2010 sowie mit dem Bundeskanzleramt am 29.6.2010.

18 Interviews mit dem RSGV am 12.2.2009 und 5.10.2009, der EU-Kommission am 26.11.2009, der WestLB am und der Landesbank Schleswig-Holstein (LSH) am 26.1.2010, dem Juristischen Dienst der Kommission am 10.3.2010, dem BdB am 15.4.2010, der GD Wettbewerb am 20.5.2010, dem Bundesfinanzministerium am 17.6.2010 und dem Bundeskanzleramt am 26.7.2010.

19 Interviews mit dem RSGV am 12.2.2009 und 5.10.2009, mit der EU-Kommission am 26.11.2009, der WestLB und der LSH am 26.1.2010.

Schranken, unter keinen Umständen wollte er Ausnahmen aus dem Wettbewerbsrecht zulassen. Wäre die Bundesregierung erfolgreich gewesen, hätte dies ein laufendes Verfahren torpediert. So wäre ein Präzedenzfall für andere Wettbewerbsverfahren geschaffen.²⁰ Santer musste seine Zusage zur Verärgerung Kohls schließlich zurücknehmen.

Bei der Regierungskonferenz wurde bald klar, dass die Bundesregierung keine Vertragsveränderung erreichen konnte. Es gelang ihr nicht, die Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten zu gewinnen. Am Ende erreichte die Bundesregierung lediglich die Aufnahme einer allgemeinen, rechtlich unverbindlichen Erklärung, die besagte, dass zwar die Organisation des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liege, dies aber „die Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen [dürfe], das über das zur Erfüllung der besonderen Aufgaben erforderliche Maß hinausgeht und zugleich dem Interesse der Gemeinschaft entgegenwirkt“ (Erklärung zu öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in Deutschland).

Zwar verkaufte die Bundesregierung die Protokollerklärung als Erfolg, jedoch war die Erklärung nicht mehr als „weiße Salbe“.²¹ Zudem wurde in der Erklärung der Vorrang des Wettbewerbsrechts festgehalten. Durch den Amsterdamer Versuch war das Thema Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nun endgültig für alle Mitgliedstaaten sichtbar auf die europäische Agenda gelangt – der Versuch, öffentlich-rechtliche Kreditinstitute mit einer Vertragsveränderung zu schützen, entpuppte sich als Eigentor der deutschen Seite.²²

Die GD Wettbewerb war nun endgültig davon überzeugt, dass im Wfa-Fall kein Kompromiss zu erreichen sei. Im Oktober 1997 eröffnete sie ein Hauptprüfungsverfahren.²³ Einige Zeit später stellte sie in ihrem Bericht an den Rat über „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bankensektor“ (SEC (1998) 835/4) die Rechtfertigung von Garantien für öffentlich-rechtliche Banken infrage. In dem Bericht verlautbarte die GD Wettbewerb aber auch, dass Beihilfen nicht problematisch seien, wenn der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt werde – ein Signal, dass die kleineren Sparkassen, die nicht grenzüberschreitend aktiv sind, möglicherweise aus dem Konflikt herausgehalten werden könnten (Smith 2001, S. 20-21). Dies war der Keil, der zwischen Landesbanken und Sparkassen getrieben werden sollte. Das Endspiel der Landesbanken hatte begonnen.

4.3 Das Endspiel der Landesbanken (1997–2001)

Im Wfa-Fall bahnte sich nun eine Entscheidung an. Die deutsche Seite setzte alle Hebel in Bewegung, um die Kommission zu entzweien – beinahe erfolgreich. Im Juli 1999 entschied die Kommission mit nur einer Stimme Mehrheit, dass die

20 Interviews mit der GD Wettbewerb am 18.12.2009 und 20.5.2010, dem Juristischen Dienst der Kommission am 10.3.2010 sowie dem BdB am 15.4.2010.

21 Interview mit der EU-Kommission am 26.11.2009.

22 Interview mit der GD Wettbewerb am 24.3.2010 und dem BdB am 15.4.2010.

23 Interviews mit dem Juristischen Dienst der Kommission am 10.3.2010 und der GD Wettbewerb am 24.3.2010.

Übertragung der Wfa an die WestLB eine illegale staatliche Beihilfe war und zurückerstattet werden musste (Europäische Kommission 2000). Nachdem van Miert das Thema Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht aufgegriffen hatte, gewann es unter dem neuen Wettbewerbskommissar Monti wieder an Fahrt. Sobald die Einführung des Euro 1996 beschlossen war, waren etwaige Befürchtungen vom Tisch, dass eine Auseinandersetzung mit Deutschland die Währungsunion gefährden könnte. Mit Einführung des Euro wurde die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Kapitalmarkts wieder auf die Agenda gesetzt. Die Frage der Geltung der Wettbewerbsregeln auf Kapitalmärkten gewann damit weiter an Bedeutung.²⁴

Im Dezember 1999 reichte die European Banking Federation (EBF) eine Beschwerde gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei der GD Wettbewerb ein, die auf eine Initiative des BdB zurückging.²⁵ Die Beschwerde wurde gegen die WestLB, die Stadtsparkasse Köln und die Westdeutsche Immobilienbank gerichtet (Europäische Kommission 2002). Damit waren auch die Sparkassen direkt betroffen.

In der Auseinandersetzung über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung konnte die GD Wettbewerb erheblichen wirtschaftlichen und juristischen Druck ausüben. Der wirtschaftliche Vorteil der Garantien wurde auf umgerechnet 1 Mrd. Euro *pro Jahr* seit Inkrafttreten der Römischen Verträge beziffert (Moser et al. 2002). Da die Beihilfe mitsamt einer Verzinsung rückwirkend und mit sofortiger Wirksamkeit hätte vollstreckt werden müssen, hätte dies nicht nur den wirtschaftlichen Kollaps der Institute zur Folge, sondern auch die Eigentümer vor kaum zu bewältigende finanzielle Schwierigkeiten gestellt.²⁶

Im Frühjahr 2000 bildete die deutsche Seite eine Arbeitsgruppe, die Verhandlungen mit der Kommission aufnehmen sollte. Von Beginn an gab es Spannungen: zwischen den Ländern, die die Kompetenz der Kommission grundsätzlich bestritten und darauf hofften, das Wettbewerbsrecht umgehen zu können, und der Bundesregierung, die die Legitimität der Kommission anerkannte und bestrebt war, den Konflikt einzudämmen; und zwischen den Bundesländern, die unterschiedlich stark auf ihre Landesbanken angewiesen waren. Vor allem Länder mit einer kleinen oder keiner Landesbank fürchteten, von Ländern mit starken Landesbanken dominiert zu werden. Diese Interessenunterschiede waren für die GD Wettbewerb von Vorteil, denn die Front der Bundesländer war nicht länger geschlossen.²⁷ Die GD Wettbewerb kombinierte daraufhin den wirtschaftlichen und juristischen Druck mit Strategien, die auf die Interessenunterschiede innerhalb der Koalition der Verteidiger zielten.

Im März 2000 bot Monti an, zwischen grenzüberschreitend tätigen Landesbanken und größeren Sparkassen einerseits und kleineren, regional tätigen Spar-

24 Interviews mit der EU-Kommission am 26.11.2009 sowie mit der GD Wettbewerb am 18.12.2009 und 20.5.2010.

25 Interviews mit dem DSGV am 26.2.2010, der GD Wettbewerb am 24.3.2010 und dem BdB am 15.4.2010.

26 Interview mit dem DSGV am 26.2.2010.

27 Interviews mit dem RSGV am 12.2.2009 sowie mit der GD Wettbewerb am 18.12.2009 und 24.3.2010.

kassen andererseits zu unterscheiden (Smith 2001, S. 26, 36).²⁸ Das Angebot war das Gambit der GD Wettbewerb. Nicht nur hatte der Vorschlag das Potenzial, die Koalition zwischen Landesbanken und Sparkassen zu sprengen, sondern er zielte auch auf die Uneinigkeiten zwischen den Ländern: Da so die Landesbanken aus den politischen Netzwerken der Sparkassen herausgelöst würden, hätten Länder, die nur wenig oder gar nicht von der Unterlegung der geschäftlichen Aktivitäten der Landesbanken mit Garantien profitieren, keinerlei Veranlassung mehr, die Landesbanken stellvertretend für die Sparkassen zu verteidigen. Mit dem Angebot einer Sonderrolle schuf die GD Wettbewerb eine Exit-Option für Sparkassen, Kommunen und einige Länder.

Doch die deutsche Seite lehnte ab. Für die Sparkassen war diese Lösung nicht praktikabel. Die Folge wäre eine wettbewerbsrechtliche Überprüfung *jedes* einzelnen Instituts gewesen.²⁹

„Dann wurde Kommissar Monti von deutschen Kommunen und Regionen eingeladen und hat dort Vorträge gehalten. Dabei hat er sich immer zu den Sparkassen bekannt, wie wichtig die seien. Er sei auch der Auffassung, die würden den Wettbewerb gar nicht verzerren. Es könne natürlich sein, dass das bei einzelnen Sparkassen vielleicht anders sei, die besonders groß sind und grenzüberschreitendes Geschäft betreiben. Aber er hat den Eindruck erweckt, im Großen und Ganzen sei die deutsche Sparkassenlandschaft nicht betroffen. Das war offenbar Taktik, denn, wie gesagt, der BdB hatte ja nicht nur die WestLB, als das Flaggschiff der Landesbanken, sondern auch die Stadtsparkasse Köln angegriffen [...] Das war der Versuch, einen Keil hineinzutreiben, die Truppen auseinanderzudividieren. Hätte man nur die Trennlinie zwischen Landesbanken und Sparkassen gehabt, weiß ich nicht, was passiert wäre. Man hätte vielleicht nur die Landesbanken opfern wollen [...] Also, aus den anfänglichen politischen Äußerungen, die es [...] noch 2000 gab, die Sparkassen seien in ihrer Breite nicht betroffen, wurde in der konkreten Behandlung, in den konkreten Bescheiden, Verfügungen, Briefen, die Konsequenz, dass alle Sparkassen prinzipiell einbezogen sind. Es hätte eine Sparkasse schon sehr detailliert, sehr umfänglich praktisch einen Teufelsbeweis führen müssen, dass sie von den Garantien nicht profitiert. Letztlich kaum möglich. Deshalb hatten wir hier keine Wahl. Allein dadurch, dass eine oder einige Sparkassen offensiv angegangen worden sind, wie die Stadtsparkasse Köln oder andere große Sparkassen, war klar, entweder wir müssen auf jeden Fall die Großsparkassen abspalten und aus der Gruppe herauslassen oder es müssen alle Sparkassen gleichbehandelt werden. Deshalb wurde in den Gremien beschlossen, wir dürfen uns nicht auseinanderdividieren lassen.“³⁰

Aber das Angebot war dennoch ein Spaltpilz: Es säte den Gedanken, dass zwischen Landesbanken und Sparkassen differenziert werden könnte – eine Idee, die schon bald auf fruchtbaren Boden fallen sollte. So schwand nach und nach die Unterstützung aus der Politik. Marktliberale Positionen, vor allem innerhalb der CDU, wurden durch den zunehmenden Druck aus Brüssel und die Möglichkeit einer Sonderrolle für die Sparkassen gestärkt. In der SPD wurden pragmatische

28 Interviews mit der GD Wettbewerb am 24.3.2010 und am 18.11.2010.

29 Interviews mit dem RSGV am 12.2.2009, dem DSGV am 26.2.2010, dem Juristischen Dienst der Kommission am 10.3.2010 und der GD Wettbewerb am 24.3.2010.

30 Interview mit dem DSGV am 26.2.2010.

Stimmen lauter, die einen Kompromiss befürworteten, da die Landesbanken juristisch nicht zu verteidigen seien (CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2000a, 2000b; Smith 2001, S. 24-26).

Bis hierhin hatte die deutsche Seite Fundamentalopposition betrieben und die Kompetenz der Kommission vehement bestritten, sich in geschützte nationale Bereiche einzumischen.³¹ Doch unter dem steigenden Druck aus Brüssel geriet das Lager der öffentlich-rechtlichen Banken zunehmend in Bedrängnis und Interessenunterschiede, besonders zwischen Sparkassen und Landesbanken, brachen auf. Bereits seit 1998 hatte der neue DSGVO-Präsident Hoppenstedt einen internen Diskussions- und Meinungsfindungsprozess im Sparkassenverband begonnen. Anders als sein Vorgänger Köhler war er bereit, die strikte Haltung zugunsten einer Lösung aufzugeben, die den Sparkassen Rechtssicherheit verschaffte. Unter dem Eindruck des Erfolges der GD Wettbewerb im Wfa-Verfahren und des Scheiterns des Amsterdamer Versuchs begannen die Sparkassen, die Situation neu zu bewerten. Beide Geschehnisse hatten die Durchsetzungsfähigkeit der GD Wettbewerb demonstriert und verdeutlicht, dass die Bundesregierung nicht in der Lage war, der GD Wettbewerb Einhalt zu gebieten. So setzte sich im DSGVO allmählich die Einsicht durch, dass die Garantien nicht zu halten waren.³²

Für die strategische Neuausrichtung des DSGVO waren vier Punkte ursächlich. Erstens wurde der Handlungsspielraum für Sparkassen durch die GD Wettbewerb durch Mitteilungen oder Vorgaben zur getrennten Rechnungslegung für öffentliche Unternehmen immer weiter eingeengt.³³ Die Aktivitäten der Sparkassen gingen über das enge Verständnis der GD Wettbewerb von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hinaus.³⁴ Das Konzept der Daseinsvorsorge ließ sich kaum mehr mit den Vorgaben der GD Wettbewerb in Einklang bringen:

„So, was hat die Kommission jetzt gemacht? Sie hat sich technokratisch ganz sauber [...] alles mit dem Seziermesser vorgeknöpft. Sie hat eine Mitteilung über Daseinsvorsorge gemacht. Darin wurde die Frage erörtert, gibt es Daseinsvorsorge im Bankensektor überhaupt, wenn ja, was könnte das denn sein? Sicherlich kein normales Bankgeschäft. Wie muss diese Daseinsvorsorge übertragen werden? Es muss ein Gesetz vorliegen, in dem die Leistung ganz präzise beschrieben wird. Diese muss im Sinne eines Universaldienstleistungsangebotes ganz klar formuliert sein, zum Beispiel, dass alle zwei Kilometer ein Geldautomat aufgestellt werden muss. So etwas wäre vielleicht anerkannt worden. Nur, das entspricht nicht der Realität des Sparkassengeschäfts. Sparkassen verstehen sich ja insgesamt als Institute, die in ihrer gesamten Geschäftsausrichtung bürgerfreundlich und verbraucherorientiert handeln und eigentlich schon durch ihre Existenz, durch ihre Präsenz in der Fläche, auch in wenig bevölkerten ländlichen Gebieten oder in städtischen Problembezirken, Daseinsvorsorge betreiben. Das

31 Interview mit der GD Wettbewerb am 24.3.2010. Einige Ministerpräsidenten drohten sogar damit, die Osterweiterung der EU im Bundesrat zu blockieren, sollte die Kommission weiter gegen Landesbanken und Sparkassen vorgehen (Grossman 2006, S. 338-339; Smith 2001, S. 22).

32 Interviews mit dem DSGVO am 9.2.2010 und 26.2.2010 sowie mit der WestLB am 26.1.2010.

33 So etwa in der Mitteilung der Kommission 2000/C 71/07 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften vom 11.2.2000.

34 Interviews mit dem DSGVO am 24.2.2010 und 26.2.2010.

ist aber nicht das, was dem europäischen Verständnis entspricht. In solchen Strukturen denkt deutsches Verwaltungsrecht oder deutsche Kommunalpolitik, aber eben nicht EU-Recht. Deshalb wurden die Hürden für eine Ausnahme vom Wettbewerbsrecht allein schon durch diese abstrakte Mitteilung sehr hoch gelegt.“³⁵

Zweitens drohte die GD Wettbewerb zwischenzeitlich, dass, wenn die Garantien nicht von der Anstalt des öffentlichen Rechts trennbar seien, die Anstaltsform als solche abgeschafft werden müsse. Drittens bedrohte eine rückwirkende, sofortige Rückzahlung der Beihilfe die wirtschaftliche Existenz der Sparkassen.

„[Die Kommission] hat nun einmal [...] die Möglichkeit, durch Verfügungen Fakten zu schaffen. Rechtsbehelfe haben ja nicht einmal aufschiebende Wirkung. Wenn die Kommission eine Beihilfeentscheidung durchsetzt, ist ein Unternehmen praktisch ruiniert. Es besteht kein effektiver Rechtsschutz, man ist in der Hand der Kommission und muss das Spiel mitspielen [...] Die Kommission hat das geschickt gemacht, Stück für Stück die Schlinge immer enger gezogen und je mehr man zappelt, desto schneller zieht sie sich zu.“³⁶

Schließlich, viertens, wurde der Wert von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung neu beurteilt. Die Garantien waren für Sparkassen im Vergleich zu den Landesbanken wirtschaftlich von eher geringem Interesse. Nur einige wenige große Sparkassen benötigten ein Rating für das internationale Kapitalmarktgeschäft, die übrigen Sparkassen refinanzierten sich über Kontoeinlagen ihrer Privatkunden.

Der DSGVO bemühte sich, die deutsche Seite zum Einlenken zu bewegen und eine Verhandlungslösung zu finden, die den Sparkassen Rechtssicherheit verschaffte. Im Gegenzug waren die Sparkassen bereit, die Garantien aufzugeben – mit anderen Worten, die Landesbanken zu opfern. Der DSGVO war auf dem Weg zur „Verständigung“ die treibende Kraft auf der deutschen Seite.

Ende 2000 setzte sich auch bei der WestLB die Erkenntnis durch, dass die Garantien nicht zu verteidigen waren und dass ein Kommissionsentscheid strenger ausfallen würde als eine mögliche Kompromissformel. Im November 2000 gab die WestLB bekannt, sich in die WestLB AG Geschäftsbank und die NRW.Bank Förderbank aufzuspalten. Die Garantien sollten für die NRW.Bank bestehen bleiben, damit wenigstens die Förderbankaktivität weiterhin unter dem Schutz der Staatshaftung stand. Die Sparkassen waren von dem Alleingang der WestLB überrascht und reagieren verärgert, da die WestLB sich vorher nicht mit dem DSGVO koordiniert hatte – in den Augen der Sparkassen eine grobe Verletzung der Solidarität zwischen Landesbanken und Sparkassen. Die Führung des Sparkassenverbandes intensivierte daraufhin die Bemühungen, einen Kompromiss zu finden, der die Interessen der Sparkassen schützte. Dem DSGVO gelang es schließlich, alle beteiligten Ebenen von seinem „Plattform-Modell“³⁷ zu überzeugen. Auch die Län-

³⁵ Interview mit dem DSGVO am 26.2.2010.

³⁶ Interview mit dem DSGVO am 26.2.2010.

³⁷ Der Vorschlag sah vor, dass nach einer Übergangszeit die „Anstaltslast durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen ersetzt“ würde, sodass die Träger nicht länger nachschusspflichtig wären. Die Gewährträgerhaftung sollte abgeschafft werden (Europäische Kommission 2002, S. 2).

der waren bereit, die Garantien aufzugeben und im Gegenzug Übergangsfristen zu erhalten, damit die Landesbanken Zeit erhielten, ihre Geschäftsmodelle anpassen zu können.³⁸

Das öffentlich-rechtliche Lager beauftragte den nordrhein-westfälischen Finanzminister Steinbrück damit, der Kommission den Lösungsvorschlag zu unterbreiten. Bei einem Treffen im Januar oder Februar 2001 zwischen Steinbrück und dem Generaldirektor der GD Wettbewerb Schaub bot Steinbrück an, in allen Punkten den Forderungen der GD Wettbewerb nachzugeben. Die Garantien sollten abgeschafft werden. Im Gegenzug erwartete er, dass die GD Wettbewerb Übergangsfristen einräumte, damit die Banken sich auf die Veränderung vorbereiten konnten. Die GD Wettbewerb akzeptierte den Kompromissvorschlag.³⁹

In dem Moment, in dem die deutsche Seite die Fundamentalopposition aufgab, um lieber einen Kompromiss mitzugestalten, als eine Entscheidung hinnehmen zu müssen, gestand sie der Kommission letztlich die Kompetenz zu, in vormalig geschützte nationale Bereiche einzugreifen; die Ziele der GD Wettbewerb waren somit im Wesentlichen erreicht. Nun suchte die GD Wettbewerb nach einer Möglichkeit, ihrerseits den Weg für eine politische „Verständigung“ frei zu machen. Die GD Wettbewerb beauftragte den Juristischen Dienst damit, eine rechtlich wasserdichte Rechtfertigung zu finden, um kein formelles Beihilfeverfahren eröffnen zu müssen.⁴⁰

“I remember we had a hard time in finding out a system, a legal device, a legal motivation that would be solid enough to allow us not to order the reimbursement because these guarantees had been in place for I don’t know, hundred years or many decades. So you can imagine what would have happened if as a consequence of our decision the Landesbanken had been forced to pay back the guarantee. It would have been totally unmanageable. [...] So this is a good illustration of how the principles of law were implemented, particularly in a sensitive market, have to be implemented with a grain of salt. So, paradoxically we made great efforts of imagination in order to become less tough than we might have been but that would have been the nuclear weapon as you can understand. So this was also one advantage coming to a solid, strong, tough, but agreed upon solution.”⁴¹

Im Mai 2001 teilte die GD Wettbewerb schließlich mit, dass es sich bei den Garantien um Beihilfen handele, die zwar abgeschafft werden müssten. Jedoch bewertete sie die beiden Haftungsgarantien unterschiedlich. Die Gewährträgerhaftung war erst nach Inkrafttreten der Römischen Verträge 1957 eingeführt worden. Somit war sie eine *neue* Beihilfe, deren Abschaffung die GD Wettbewerb anordnen konnte. Dies war die „Peitsche“: Schlag eine Einigung fehl, musste der aus der Gewährträgerhaftung entstandene Vorteil sofort und rückwirkend estat-

38 Interviews mit der LSH am 26.1.2010, dem DSGV am 9.2.2010, 24.2.2010 und 26.2.2010, der WestLB am 26.10.2010, dem Finanzministerium Hessen sowie dem Finanzministerium NRW am 4.3.2010 und der GD Wettbewerb am 18.11.2010 und 24.3.2010.

39 Interviews mit der GD Wettbewerb am 18.12.2009, der LSH am 26.1.2010 sowie mit dem Finanzministerium NRW am 4.3.2010.

40 Interviews mit dem Juristischen Dienst der Kommission am 10.3.2010 und der GD Wettbewerb am 24.3.2010.

41 Interview mit der GD Wettbewerb am 18.11.2010.

tet werden. Die Anstaltslast hingegen wurde als *bestehende* Beihilfe bewertet, da sie auf preußisches Recht zurückgeht, also schon vor Gründung der Gemeinschaft existierte (Moser et al. 2002). In diesem Fall konnte die GD Wettbewerb die Beihilfe nicht direkt abschaffen, sondern musste zunächst zweckdienliche Maßnahmen in Kooperation mit dem Mitgliedstaat vorschlagen, bevor ein Hauptprüfungsverfahren eingeleitet werden konnte. Dies war das „Zuckerbrot“: Beide Beihilfen konnten im Rahmen einer einvernehmlichen Lösung verbunden und gemeinsam abgeschafft werden. Eine rückwirkende Rückerstattung entfiel, eine Aufspaltung des Institutssicherungssystems war ebenso wenig notwendig wie eine Überprüfung jedes einzelnen Instituts und Übergangsfristen konnten ausgehandelt werden.

Im Juli 2001 fanden die abschließenden Verhandlungen über die Abschaffung der Garantien statt. Im Gegenzug gewährte die GD Wettbewerb den öffentlich-rechtlichen Banken eine Übergangszeit von vier Jahren, bevor die Garantien erlöschen würden.⁴²

5. Die Auswirkung der Strategien der GD Wettbewerb auf die Koalition der Verteidiger

„Eine Privatisierung der WestLB kommt [...] nicht in Betracht, nicht einmal eine Verringerung des Landesanteils zugunsten der Sparkassen. Eher wird Rau Bundespräsident und das rote Nordrhein-Westfalen schwarz“ (Capital 1992).

Was hat die aus historischer Perspektive doch unwahrscheinliche Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland ermöglicht? Ein Hinweis auf den faktischen Vorrang des europäischen Rechts genügt sicherlich nicht, um den Prozess zu erklären. Die Grundlagen der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle öffentlicher Unternehmen „schlummerten“ schließlich bereits seit Gründung der Gemeinschaft im Vertragswerk, wurden aber jahrzehntelang bis in die 1990 Jahre hinein wenig genutzt (Blauberger 2009, S. 74). Wie also wurde diese „schlafende“ Option (Klages 2007) aktiviert und gegen den Widerstand handlungsmächtiger Akteure durchgesetzt? Ein wesentlicher Faktor ist die Wirkung der Strategien der GD Wettbewerb auf die Interessenunterschiede zwischen den Verteidigern.

Wie gezeigt kombinierte die GD Wettbewerb massiven wirtschaftlichen und juristischen Druck mit politischen Strategien, die auf die Interessenunterschiede zwischen den Verteidigern zielten. Unter dem Druck der kombinierten rechtlichen und politischen Ressourcen brach die Koalition der Verteidiger schließlich auseinander.

Die Strategien der GD Wettbewerb hatten dabei zwei Effekte. Erstens führten die Unwirksamkeit der Gegenstrategien der deutschen Seite sowie der juristische und wirtschaftliche Druck zur Neubewertung der Situation und zu einer strategischen Neuausrichtung vor allem der Sparkassen, aber auch einiger Politiker. Die

42 Alle in diesem Zeitraum aufgenommenen Verbindlichkeiten stehen bis 2015 unter der Gewährträgerhaftung, für alle zuvor aufgenommenen Mittel besteht die Haftung uneingeschränkt fort (Europäische Kommission 2002, S. 2-3).

Unterstützung für öffentlich-rechtliche Banken wurde so auch entlang einer Links-Rechts-Achse, vor allem auf der rechten Hälfte des Politikspektrums, bei der CDU, aufgebrochen.⁴³ Sobald zwischen Landesbanken und den als beschützenswert angesehenen Sparkassen eine Differenzierung möglich wurde, entkoppelte sich auch die normative Bewertung von Sparkassen und Landesbanken. Die Landesbanken konnten nicht länger von dem positiven Image der Sparkassen zehren.

Die Garantien hatten für die Sparkassen eine geringere wirtschaftliche Bedeutung als für die Landesbanken. Vor allem waren die Sparkassen daran interessiert, die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts zu verteidigen. Daher waren sie zu Zugeständnissen bereit, solange die Anstaltsform erhalten blieb. Interessensdivergenzen zwischen Landesbanken und Sparkassen, aber auch zwischen Bundesländern und Bundesregierung brachen auf und wurden handlungsrelevant. Wurde zuvor der Nutzen aus der Aufrechterhaltung der Koalition als höher bewertet als die Kosten, die aus den Interessensdivergenzen entstanden, wurden nun die Kosten eines Kommissionsentscheids höher als der Nutzen aus der Aufrechterhaltung der Koalition bewertet; die Koalition der Verteidiger zerbrach, die deutsche Seite gab nach.

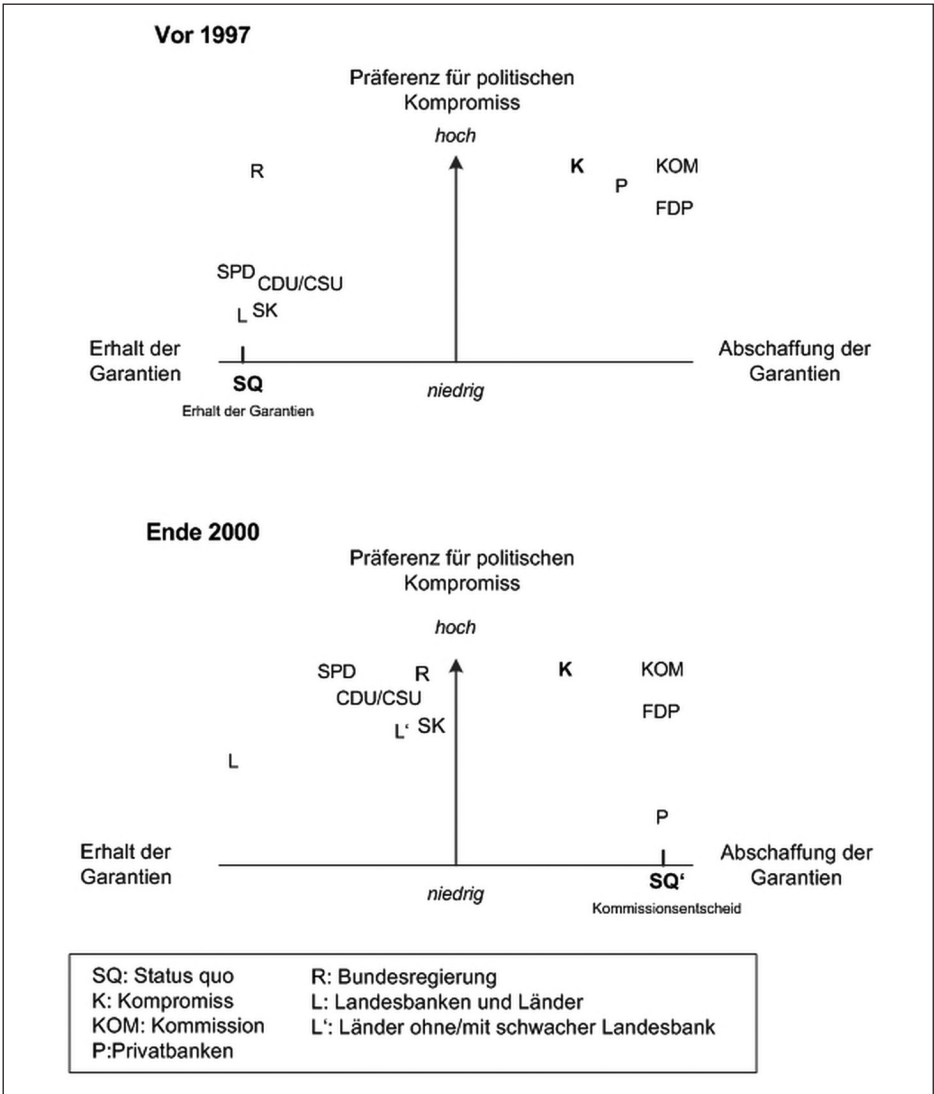
Zudem eröffnete die GD Wettbewerb (KOM) mit dem Angebot einer Sonderrolle für die Sparkassen (SK) eine Exit-Option für einige Mitglieder der Verteidiger-Koalition. Interessensdivergenzen zwischen Bundesländern mit starken Landesbanken, vor allem NRW, Bayern und Baden-Württemberg (L), und Bundesländern ohne oder mit kleineren Landesbanken (L') artikulierten sich nun, da Länder, die wenig von der Unterlegung der Geschäftsaktivität ihrer Landesbanken mit Garantien profitierten, keinen Grund mehr hatten, die Landesbanken stellvertretend für die Sparkassen zu verteidigen. Bundesländer mit vergleichsweise geringem Interesse an dem Erhalt der Staatshaftung könnten sogar eine Präferenz für die Schwächung der Landesbanken gehabt haben, da sie befürchtet haben könnten, in struktur- und standortpolitischen Fragen gegenüber Ländern mit dominanten Landesbanken das Nachsehen zu haben. Dieser Effekt der Strategien der GD Wettbewerb lässt sich mit einer „*Teile und herrsche*“-Logik beschreiben (Schmidt 2000): Durch das Angebot einer Sonderrolle für die Sparkassen veränderten sich die Präferenzen einiger Akteure aufseiten der Verteidiger-Koalition. Das Lager der Verteidiger wurde gespalten, die GD Wettbewerb war nicht länger mit einer geschlossenen Abwehrfront konfrontiert (siehe Abbildung 1).

Die GD Wettbewerb hatte prinzipiell eine Präferenz für eine politische Einigung (Achse E). Sie zog einen Kompromiss aufgrund der einfacheren politischen Durchsetzbarkeit einem Kommissionsentscheid vor. Bei einer für beide Seiten akzeptablen Einigung konnte ein Konflikt mit einem Mitgliedstaat, auf dessen Unterstützung man bei der Verfolgung anderer politischen Ziele angewiesen ist, einvernehmlich beigelegt werden. Zudem bargen eine potenziell umstrittene kommissionsinterne Abstimmung sowie ein mögliches Gerichtsverfahren die Ge-

43 Der schwindende Rückhalt der Landesbanken lässt sich auch darauf zurückführen, dass aufgrund von zahlreichen Skandalen der Ruf der Landesbanken gelitten hat. Außerdem haben sich die Landesbanken immer weiter von ihrem eigentlichen öffentlichen Auftrag entfernt und mithilfe der Garantien das internationale Kapitalmarktgeschäft ausgebaut.

fahr einer Beeinflussung durch Mitgliedstaaten. Diese Unsicherheit konnte durch eine Einigung vermieden werden.

Abbildung 1: Veränderung der Präferenzen und der Rückfallposition



Zweitens veränderte die GD Wettbewerb durch die Abwehr des Amsterdamer Versuchs sowie die Demonstration ihrer Durchsetzungsfähigkeit im Wfa-Verfahren die Rückfallposition für die deutschen Akteure (siehe Abbildung 1). Nicht der Status quo (SQ, Erhalt der Garantien) war länger die Rückfallposition bei Nicht-Einigung, sondern eine Kommissionsentscheid (SQ*) mit den oben beschriebenen fatalen Konsequenzen: eine sofortige Abschaffung der Garantien für Landesban-

ken und Sparkassen mit rückwirkender Rückzahlung des Beihilfewertes und möglicher Einzelüberprüfung aller Sparkassen. Die Verteidiger entschieden sich zur „Wahl des kleineren Übels“ (vergleiche hierzu Schmidt 2000, 2001), da nun ein Kompromiss (K) den eigenen Präferenzen näher lag als die neue Rückfallposition (SQ‘).

6. Schlussbetrachtung: Daseinsvorsorge unter Druck

In diesem Artikel habe ich gezeigt, wie durch das „Über-Bande-Spiel“ deutscher Privatbanken eine ursprünglich innenpolitische Auseinandersetzung „europäisiert“ wurde, sodass zuvor unüberwindbare Widerstände auf der nationalen Ebene aufgebrochen werden konnten, und wie es der GD Wettbewerb möglich war, eigene politische Präferenzen im Zusammenspiel mit privaten Akteuren gegen erhebliche nationale Widerstände durchzusetzen, obgleich die Bedingungen für einen Erfolg zu Beginn des Prozesses ungünstig waren. Ziel war eine Bestimmung der Umstände, unter denen der negative Integrationsmodus aktiviert werden konnte.

Für die Analyse der strategischen Interaktionen habe ich den Forschungsansatz des akteurzentrierten Institutionalismus verwendet. Hierzu ist anzumerken, dass institutionelle Faktoren nur mit Einschränkung als unabhängige Variable modelliert werden konnten, da sich das institutionelle Gefüge im Verlauf des Prozesses veränderte: Die Geltung des europäischen Rechts wurde erst durch den vorliegenden Fall für den Finanzbereich durchgesetzt. Der Ausgang dieses Prozesses war dabei offen; der Erfolg der GD Wettbewerb ließ sich letztlich nur durch die empirische Rekonstruktion des Prozesses erklären. Hierfür hat sich der akteurzentrierte Institutionalismus als tragfähige Forschungsheuristik erwiesen. Erst durch die Kombination von akteursbezogenen und institutionalistischen Analyseperspektiven konnte eine Erklärung generiert werden.

Ausgangspunkt war die Frage, warum sich die GD Wettbewerb selbst in einem hoch umstrittenen Fall gegen einen der einflussreichsten Mitgliedstaaten durchsetzen konnte. Der Fall dokumentiert, dass die GD Wettbewerb ein strategiefähiger politischer Akteur ist; sie handelte pro-aktiver, als man es von einer neutralen Behörde erwarten würde. Die Untersuchung hat verdeutlicht, welche Wirkungen die Strategien der GD Wettbewerb auf die Verteidiger gehabt haben: Der GD Wettbewerb ist es nicht nur gelungen, die Rückfallposition zu verschieben und somit die Kosten für eine Nicht-Einigung drastisch zu erhöhen, sondern auch die Opposition von Landesbanken, Sparkassen und Bundesländern zu entzweien. Ich habe gezeigt, dass sich die von Schmidt (1998, 2000, 2001) herausgearbeiteten Mechanismen der „Wahl des kleineren Übels“ und „Teile und herrsche“ nicht nur zur Erklärung europäischer Sekundärgesetzgebungsprozesse, also intergouvernementaler Verfahren unter Supervision der Kommission, heranziehen lassen, sondern dass sich ihre Wirkung auch bei Auseinandersetzungen mit einzelnen Mitgliedstaaten auf subnationale Akteure entfaltet. Ferner habe ich die Darstellung der Mechanismen dahin gehend modifiziert, dass sowohl Änderungen der Outcome-Präferenzen der Akteure als auch Varianzen der Präferenzen für eine Kompromisslösung zwischen den Akteuren – sowie die Verschiebungen dieser

beiden Präferenzen im Zeitverlauf – erfasst werden. Die GD Wettbewerb war also in der Lage durch die Kombination der formalen Kompetenzen mit politischen Strategien, die Geltung der Beihilferegeln für Finanzdienstleistungen autonom – d.h. unabhängig von einer Ermächtigung der Mitgliedstaaten – auszuweiten.

Diese Feststellung hat auch dann Bestand, wenn zur „supranationalen“ These (pro-aktive Kommission als entscheidender Faktor) alternative Erklärungen berücksichtigt werden. Hierzu ist insbesondere die Frage relevant, ob die Liberalisierung möglicherweise mit den Interessen der Mitgliedstaaten übereingestimmt hat („intergouvernementalistische“ These).

Tatsächlich deutet die Tatsache, dass es der Bundesregierung nicht gelang, ausreichende Unterstützung für eine Vertragsveränderung zugunsten der Landesbanken zu erhalten, darauf hin, dass das Vorgehen der Kommission konsistent mit den Präferenzen zumindest einiger, wenn nicht der Mehrheit der Mitgliedstaaten war. Die Weigerung der übrigen Regierungen, den Versuch der deutsche Seite zu unterstützen, eine Sonderbehandlung für deutsche öffentliche Banken durchzusetzen, ist aber nicht mit einer ausdrücklichen Ermächtigung der Kommission durch die Mitgliedstaaten gleichzusetzen, ihre Kompetenzen auf den Finanzbereich auszudehnen.⁴⁴ Vielmehr trifft zu, dass, anders als bei positiver Integration, bei rechtlich herbeigeführten Integrationsschritten die Gleichgerichtetheit der Präferenzen von (wichtigen) Mitgliedstaaten nicht die Vorbedingung für die Durchführung, sondern für die Verhinderung von Integrationsschritten ist. So eröffnen bereits heterogene Interessen der Prinzipale (Mitgliedstaaten) dem Agenten (Kommission) beträchtliche Spielräume bei der Verfolgung eigener Ziele (Tsebelis u. Garret 2001).

Für die wissenschaftliche Kontroverse über die Autonomie der Kommission ist der Befund von Bedeutung, dass die GD Wettbewerb ihre Kompetenzen auch gegen die Interessen Deutschlands als einem der einflussreichsten Mitgliedstaaten ausweiten konnte. Dies muss besonders aus dem Blickwinkel von Vertretern des Liberalen Intergouvernementalismus verwundern (siehe insbesondere Garrett 1992).

Die Liberalisierung des deutschen Sparkassenwesens verdeutlicht jedenfalls, dass die europäische Finanzmarktintegration nicht nur die Geschichte von politisch herbeigeführten Delegationen von Kompetenzen an die europäische Ebene ist, sondern auch auf die rechtlich durchgesetzte Erweiterung der Kommissionskompetenzen durch die Kommission selbst zurückgeht.

Die theoretischen Schlussfolgerungen sind jedoch mit Vorsicht zu betrachten, da die Generalisierung von Befunden auf Grundlage eines Einzelfalles prinzipiell problematisch ist. Grundsätzlich rechtfertigt die Präzedenzwirkung, die Einzelfallentscheidungen im europäischen Rechtssystem entfalten, die Beschäftigung mit derartigen Schlüsselereignissen. Es stellt sich aber dennoch die Frage, inwieweit die Ergebnisse dieser Untersuchung über den vorliegenden Fall hinaus verallgemeinert werden können. Unter welchen Bedingungen und in welchen Politikfel-

44 Die mangelnde Unterstützung lässt sich mit einem „*Constrain-Thy-Neighbor*“-Effekt (Callaghan 2011) erklären: Da der Nutzen der Vertragsänderung asymmetrisch verteilt war, also die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landesbanken gegenüber Kreditinstituten aus anderen Ländern verbessert worden wäre, fand der Vorschlag der Bundesregierung keine Zustimmung.

dern ist mit einer über die europäische Bande durchgesetzten Liberalisierung zu rechnen?

Marktschaffende Interventionen sind vor allem dann zu erwarten, wenn private Wettbewerber in Konkurrenz zu öffentlichen Leistungserbringern stehen, Interessendivergenzen innerhalb der Verteidigerkoalitionen existieren und die Präferenzen der Mitgliedstaaten heterogen sind. Unter der Annahme, dass sich das organisationspolitische Eigeninteresse der GD Wettbewerb am Ausbau der eigenen Kompetenzen am leichtesten mit Maßnahmen der negativen Integration verwirklichen lässt und dass das institutionelle Gefüge der EU eine institutionelle Asymmetrie zu Gunsten marktschaffenden Politiken erzeugt, ist zum Beispiel denkbar, dass

„[...] private Schulen und Universitäten Wettbewerbsgleichheit mit öffentlichen Bildungsanstalten verlangen; private Anbieter im Gesundheitswesen [...] die öffentlichen Gesundheitssysteme in Skandinavien und Großbritannien ebenso wie die kontinentalen Systeme der gesetzlichen Krankenversicherung in Frage stellen; und [...] auch private Pensionsfonds gegenüber Rentensystemen, die aus Steuereinnahmen oder Pflichtbeiträgen finanziert werden, [dieselbe Forderung] erheben.“ (Scharpf 1999, S. 62)

Die Situation der öffentlichen Daseinsvorsorge dürfte dabei häufig der oben beschriebenen Konstellation entsprechen. Durch die Vorrangwirkung europäischen Rechts wird in der EU eine Wirtschaftsverfassung konstitutionalisiert, im Rahmen derer staatsnahe Unternehmen nicht länger quersubventioniert werden dürfen.⁴⁵ Dies entspricht einer „vertragsrechtliche[n], regulative[n] und institutionelle[n] Errichtung, Absicherung und Transformation einer europäischen Wirtschaftsverfassung“, die vor allem marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien unterliegt (Bieling u. Deppe 2003, S. 516). Weite Bereiche des öffentlichen Sektors in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, sind davon potenziell betroffen. Selbst unter widrigsten Umständen dürfte die GD Wettbewerb durch die geschickte Kombination von rechtlichen Kompetenzen mit politischen Strategien in der Lage sein, weitgehende Liberalisierungsschritte durchzusetzen.

Literatur

- Bauer, Michael W. 2002. Limitations to Agency Control in European Union Policy-Making: The Commission and the Poverty Programmes. *Journal of Common Market Studies* 40:381-400.
- Bauer, Michael W. 2006. Co-managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission's Role in Policy Execution. *Journal of European Public Policy* 13:717-735.

45 Höpner (2006, S. 7) schlägt vor, Liberalisierung als Rücknahme von Quersubventionierung zu definieren: „Liberalisierung meint die Loslösung leistungsfähiger wirtschaftlicher Einheiten aus Inpflichtnahme zur dauerhaften Subventionierung von Einheiten mit geringerer Wertschöpfung und damit die Durchsetzung des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit gegenüber übergeordneten Bindungen.“

- Bieling, Hans-Jürgen, und Frank Deppe. 2003. Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit. In *Europäische Integration*, Hrsg. Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch, 513-539. Opladen: Leske + Budrich.
- Blankenburg, Götz, 2000. Die Politökonomie der Sparkassenprivatisierung. *Wirtschaftsdienst* 2000:45-50.
- Blauberger, Michael. 2009. *Staatliche Beihilfen in Europa. Die Integration der Beihilfenkontrolle in der EU und die Europäisierung der Beihilfepolitik in den neuen Mitgliedstaaten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Callaghan, Helen, 2011. Constrain-Thy-Neighbor Effects as Determinants of Transnational Interest Group Cohesion. *Comparative Political Studies* 44:910-931.
- Capital. 1992. *Einer gegen alle*. H. 1/92.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion. 2000a. *Hintze: Landesbanken fit machen für Europa – Privatisierung sauberste Lösung*. 20.07.2000.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion. 2000b. *Schauerte: Landesbanken und Sparkassen müssen öffentliche Garantien marktgerecht verzinsen*. 03.08.2000.
- Cini, Michelle, und Lee McGowan. 1998. *Competition Policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Deeg, Richard. 1999. *Finance Capitalism Unveiled. Banks and the German Political Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Europäische Kommission. 2000. *Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999 über eine von der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Westdeutschen Landesbank Girozentrale durchgeführte Maßnahme*. 2000/392/EG. Brüssel: ABL. L 150.
- Europäische Kommission. 2002. *Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000 – Deutschland Anstaltslast und Gewährträgerhaftung*. C(2002) 1286. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2006. *Entscheidung der Kommission vom 20. Oktober 2004 über eine Beihilfe Deutschlands zugunsten der Landesbank Schleswig-Holstein – Girozentrale, jetzt HSH Nordbank AG*, 2006/741/EG. Brüssel: ABL. L 307 vom 7.11.2006.
- Garrett, Geoffrey. 1992. International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. *International Organization* 46:533-560.
- Gläser, Jochen, und Grit Laudel. 2009. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grossman, Emiliano. 2006. Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy. *Journal of Common Market Studies* 44:325-348.
- Hall, Peter A. 2008. Systematic Process Analysis: when and how to use it. *European Political Science* 2008:304-317.
- Hartlapp, Miriam, und Michael B. Bauer. 2011. Determinanten der Konfliktgenese bei der Durchführung europäischer Politik. *Politische Vierteljahresschrift* 52:3-27.
- Hooghe, Liesbet. 2001. *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Höpner, Martin. 2006. Determinanten der Quersubventionierung: Ein Vorschlag zur Analyse wirtschaftlicher Liberalisierung. *Berliner Journal für Soziologie* 16:7-23.
- Höpner, Martin, Alexander Petring, Daniel Seikel und Benjamin Werner. 2011. Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63:1-32.

- Klages, Philipp. 2007. Die Wiederentdeckung schlafender Alternativen in der Rechtslehre. *Berliner Debatte Initial* 18:75-82.
- Majone, Giandomenico. 2001. Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics* 2:103-122.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. 1995. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 39-72. Frankfurt a. M.: Campus.
- McGowan, Francis. 2000. Competition Policy. In *Policy-Making in the European Union*, Hrsg. Hellen Wallace und William Wallace, 115-147. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31:473-524.
- Moravcsik, Andrew. 1999. A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. *International Organization* 53:267-306.
- Moser, Stefan, Nicola Pesaresi, und Karl Soukup. 2002. State Guarantees to German Public Banks: A New Step in the Enforcement of State Aid Discipline to Financial Services in the Community. *Competition Policy Newsletter* Juni 2002:1-11.
- Mügge, Daniel. 2006. Reordering the Marketplace: Competition Politics in European Finance. *Journal of Common Market Studies* 44:991-1022.
- Nugent, Neill. 1995. The Leadership Capacity of the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4:603-323.
- Pollack, Mark A. 1997. Delegation, Agency, And Agenda Setting in the European Community. *International Organization* 51:99-134.
- Scharpf, Fritz W. 2000. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2008. Negative und positive Integration. In *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Hrsg. Martin Höpner und Armin Schäfer, 49- 87. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K. 1998. *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K. 2000. Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. *European Union Politics* 1:37-61.
- Schmidt, Susanne K. 2001. Die Einflussnahmemöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik. *Politische Vierteljahresschrift* 42:173-192.
- Seubert, Walter. 2005. *Die Brüsseler „Verständigung“ zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Eine Betrachtung aus europarechtlicher und mitgliedstaatlicher Sicht*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Sinn, Hans-Werner. 1997. *Der Staat im Bankwesen*. München: C. H. Beck.
- Smith, Mitchell P. 2001. Who are the Agents of Europeanization? EC Competition Policy and Germany's Public Law Banks. *RSC Working Paper* 2001/39.
- Stephenson, Paul. 2010. Let's get Physical: the European Commission and Cultivated Spillover in Completing the Single Market's Transport Infrastructure. *Journal of European Public Policy* 17:1039-1057.
- Stone Sweet, Alec, und James A. Carporaso. 1998. From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration. In *European Integration and Supranational Gov-*

- ernance, Hrsg. Wayne Sandholtz und Alec Stone Sweet, 92-133. Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec, und Wayne Sandholtz. 1997. European Integration and Supranational Governance. *Journal of European Public Policy* 4:297-317.
- Story, Jonathan, und Ingo Walter. 1997. *Political Economy of Financial Integration in Europe. The Battle of the Systems*. Manchester: Manchester University Press.
- Trondal, Jarle. 2008. The Anatomy of Autonomy: Reassessing the Autonomy of the European Commission. *European Journal of Political Research* 47:467-488.
- Tsebelis, George und Geoffrey Garrett. 2001. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization* 55:357-390.
- Van Miert, Karel. 2000. *Markt, Macht, Wettbewerb. Meine Erfahrungen als Kommissar in Brüssel*. Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Wendon, Bryan. 1998. The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy. *Journal of European Public Policy* 5:339-353.

Autorenangaben:

Dr. rer. pol. Daniel Seikel,
Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“,
Linzer Straße 9a,
28359 Bremen,
daniel.seikel@sfb597.uni-bremen.de