

Regulatorische Antworten auf COVID-19 in Europa: Ausnahmezustand oder Transformativer Wandel?

Viele Antworten der Politik auf COVID-19, sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene, mussten unter massivem Handlungsdruck, in einem Kontext signifikanter Unsicherheit und in relativ kurzer Zeit gefunden werden. Umfangreiche Regularien wurden eingeführt, ebenso wurden existierende Regelwerke adaptiert oder zeitweise ausgesetzt. Hieraus ergibt sich die Fragestellung, wie sich der Modus des Krisenmanagement mittel- und langfristig auf das Verhältnis von Staat und Wirtschaft auswirkt: handelt es sich um einen temporären Ausnahmezustand oder ist von einem transformativen Wandel auszugehen? Die Podiumsdiskussion hat Kernbereiche der supranationalen regulatorischen Zuständigkeit diskutiert, insbesondere die Wettbewerbspolitik und die Bankenaufsicht, nahm aber auch die wirtschafts- und fiskalpolitischen Initiativen der Europäischen Union (EU) in den Blick.

Die einstündige Diskussion kombinierte Beiträge aus der Perspektive der europäischen Aufsichtsbehörden, der Regulierungsadressaten sowie der Wirtschaftswissenschaft und wurde von der Politikwissenschaftlerin Prof. Sandra Eckert moderiert. Den supranationalen Blickwinkel brachte Dr. Johannes Lindner ein, der derzeit das Referat EU Institutionen und Foren in der Europäische Zentralbank leitet. Lindner wurde an der Universität Oxford mit einer Arbeit zur Haushaltspolitik der EU promoviert, nachdem er an der London School of Economics and Political Science und der Universität Köln ein Studium der Wirtschafts- und Politikwissenschaften absolviert hatte. Wie Privatbanken die europäische und nationale Aufsicht in der Krisenreaktion beurteilen, hat Dirk Jäger als Vertreter des Bankenverbandes beleuchtet. Jäger ist beim Verband Leiter und Cluster-Manager Bankenaufsicht und Bilanzierung und Managing Director Bankenverband. Er ist Betriebswirt und Sparkassenkaufmann mit vielfältigen beruflichen Stationen. Eine ökonomische Sichtweise wurde durch Prof. Oliver Budzinski von der Technischen Universität Ilmenau vertreten, der zu Fragen der Wettbewerbspolitik und Digitalökonomie forscht. Budzinski habilitierte sich an der Universität Marburg zu einer wettbewerbspolitischen Fragestellung, promovierte im Teilbereich der Ordnungsökonomik in Hannover, wo er auch sein Studium absolvierte.

In einer zweigeteilten Fragerunde erörterten die Diskutanten zunächst die unmittelbaren europapolitischen Reaktionen auf die durch die COVID-19 verursachte Wirtschaftskrise, um in einem zweiten Schritt längerfristige Konsequenzen und Perspektiven zu thematisieren. Den Aufschlag machte Dr. Lindner, der zunächst die wirtschaftspolitische Governance auf europäischer Ebene Revue passieren ließ, die nach der letzten Wirtschafts- und Finanzkrise etabliert wurde und mit der die EU in die größte Wirtschaftskrise seit dem zweiten Weltkrieg eintrat. Lindner skizzierte die Abfolge der wirtschaftspolitischen Antworten auf die Krise, nämlich in einem ersten Schritt die durch das Aussetzen der europäischen Fiskalregeln erleichterte Nutzung haushaltspolitischer Instrumente in den

Mitgliedstaaten, die Verabschiedung des Notfall-Anleihenkaufprogrammes der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie das Rekalibrieren bestehender Instrumente. Im weiteren Verlauf der Krise erwiesen sich diese Maßnahmen als nicht ausreichend, zumal die Mitgliedstaaten über sehr unterschiedliche fiskalische Kapazität verfügen. In der Eurozone suchte man durch den Anfang Mai 2020 verabschiedeten Eurogruppenrettungsschirm, der neben den Kreditlinien aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie Hilfen für Kurzarbeiter im Programme SURE Mittelstandskreditlinien der Europäischen Investitionsbank beinhaltet, die Folgen der Krise abzufedern. Ein großer Innovationsschritt erfolgte dann mit der Schaffung des zeitlich befristeten Aufbau- und Resilienzprogrammes „Next Generation EU“, das den aufgestockten EU-Haushalt flankiert. Lindner hob die Besonderheiten des neuen Instruments hervor, die darin liegen, dass sich die EU verschulden wird und den größeren Anteil in Form von Zuschüssen gewährt, während Kredite den geringeren Teil ausmachen. Mit Blick auf die im November noch bestehende Uneinigkeit in der Haushaltsdiskussion zwischen den Mitgliedstaaten sah Lindner die Notwendigkeit, dass rasch eine Einigung erzielt werde, um bis Mitte 2021 die Ratifizierung zu beenden und das Programm umzusetzen.

In der wettbewerbspolitischen Krisenreaktion durch die EU konstatierte Prof. Budzinski eine unterschiedliche Herangehensweise für die Teilbereiche staatliche Beihilfen im Gegensatz zu den Maßnahmen in der Kartell- und Missbrauchsaufsicht sowie der Fusionskontrolle. In der Kontrolle staatlicher Beihilfen, die die nationalstaatlichen Regierungen adressiert, wurde ein starker Politikwandel herbeigeführt. Bis dato wurden staatliche Beihilfen, die unter europäische Aufsicht fallen, restriktiv gehandhabt. Im Zuge der durch die COVID-19 verursachten Wirtschaftskrise habe die Kommission als oberste Wettbewerbsbehörde, vereinfacht ausgedrückt, angekündigt: „wir werden alles genehmigen, was in dieser momentanen Situation für nötig gehalten wird“. Im Bereich Kartellpolitik habe man trotz anderslautender Forderungen der Privatakteure keine weitreichenden Änderungen vorgenommen, und sich infolgedessen an den bestehenden Wettbewerbsregeln orientiert und den Wettbewerbsschutz in den Vordergrund gestellt. Budzinski begrüßt diese Vorgehensweise, da eine Rücknahme bereits angestoßenen Reformprozessen entgegenlaufen würde. Zwar sei auch die stärkere Freigabe staatlicher Beihilfen wettbewerbspolitisch nicht unproblematisch, Budzinski hält aber angesichts der derzeitigen Wirtschaftslage eine andere Vorgehensweise für schwer vertretbar. Die veränderte Herangehensweise für einmalig bewilligte Staatsbeihilfen sei zudem einfacher rückführbar als ein laissez-faire im Bereich von Fusionen oder Kartellen, so sein Fazit.

Dirk Jäger vom Bankenverband stellt zunächst fest, dass das derzeitige Krisenmanagement in die Perspektive der vorangehenden Finanzkrise zu setzen sei, die einen weitgehenden Wandel des regulativen Rahmens mit sich gebracht hatte. Die europäische Finanzmarktregulierung ziele sowohl auf die Stabilität der einzelnen Bank, aber auch die Stabilität des Finanzwesens insgesamt ab und wolle insbesondere vermeiden, dass Steuerzahler erneut für Verluste von Finanzinstituten eintreten müssten.

Aus Sicht des Verbandes ging dies aber zu Lasten der Flexibilität, und zwar die Flexibilität sowohl der Marktakteure, aber auch der Aufsichtsbehörde, die ein detailliertes Regelwerk umzusetzen haben. Als weiteren Schwachpunkt des bestehenden Regelwerkes benannte er prozyklische Elemente, die realwirtschaftlich negative Konsequenzen zeitigen könnte. Als positive Punkte benannte er, dass die Banken aufgrund des angestoßenen Reformprozesses gestärkt in die Krise gegangen und ihrer systemrelevanten Rolle hätten gerecht werden können, und dass die europäischen Aufsichtsbehörden zügig Maßnahmen ergriffen hätten, damit Banken ihrem Dienstleistungsauftrag nachkommen und die nötige Liquidität sicherstellen konnten. Hierfür war es insbesondere nötig, prozyklischen Elemente in der Regulierung zumindest vorübergehend außer Kraft zu setzen und es den Banken zu erlauben, Kapital- und Liquiditätspuffer zu nutzen. Einen Mangel an regulatorischer Flexibilität sah Jäger mit Blick auf das Problem der gestiegenen Volatilität auf den Aktienmärkten, da hier die Regulatoren einem sehr mechanistischen und überdeterminierten Regelwerk zu folgen hätten. Ebenso kritisierte er die Entscheidung, Dividendenausschüttungen sehr stark zu beschränken oder gar zu unterbinden, da dies langfristig für Banken Schwierigkeiten schaffen würde, am Markt Kapital aufzunehmen. Insgesamt zog Jäger aber eine positive Bilanz des Krisenmanagements, dass er sowohl auf die Lehren, die aus der vergangenen Finanzkrise gezogen worden waren, sowie auf die Kooperation der beteiligten Akteure zurückführte.

Ob und inwieweit sich aus dem unmittelbaren Krisenmanagement in den thematisierten Politikbereichen ein langfristiger Wandel ergeben könnte, wurde in einer zweiten Fragerunde erörtert. Mit Bezug auf die europäische Wettbewerbspolitik, so die Moderatorin, könnte insbesondere die bereits seit längerem beobachtbare stärker industriepolitische Ausrichtung krisenbedingt an Fahrt gewinnen. Budzinski sah eine Gefahr dahingehend, dass eine Beihilfepraxis in den Mitgliedstaaten, die den „heimischen“ Unternehmen zu Gute kommt, auch über den Krisenkontext hinaus fortgeschrieben werden könnte. Dies hätte aus seiner Sicht mittel- und langfristig aber negative Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft der europäischen Industrie, die am effektivsten durch einen gut funktionierenden Wettbewerb stimuliert werde – wohingegen eine Ausrichtung auf das Abschöpfen staatlicher Beihilfen gegenteilige Wirkung hätte. Auf die Nachfrage, inwieweit wettbewerbspolitische Instrumente zur Realisierung politisch gesetzter Ziele wie etwa Nachhaltigkeit und Digitalisierung genutzt werden könnten, suchte er die Grenzen der Wettbewerbspolitik aufzuzeigen. Um etwa Nachhaltigkeit wettbewerbspolitisch zu fördern, müsse ein entsprechender Rahmen geschaffen werden, der Wettbewerbsfähigkeit und umweltpolitische Ziele in Einklang bringt. So seien Unternehmenskooperationen etwa dann mit Wettbewerbsregeln vereinbar, wenn sie zu mehr „grüner Konkurrenz“ im ökonomischen Sinne führten, während in den meisten Fällen ökologisch motivierte Beschränkungen des Wettbewerbs am Ende auch die ökologischen Ziele verfehlen.

Für den Bereich der Bankenregulierung sieht Jäger noch keine Anzeichen dafür, dass sich aus dem Krisenmodus heraus grundlegende Veränderungen der institutionellen Architektur und des Regelungsrahmens ergäben. Die derzeitigen Maßnahmen seien als vorübergehende Aussetzung oder Anpassung der Regeln zu verstehen, die nach Beendigung der Krise wieder aufgehoben werden würden. Aus Sicht des Bankenverbandes wären Reformen aber durchaus wünschenswert, um die Regelungsdichte sowie die institutionelle Komplexität zu reduzieren und den Blick wieder stärker auf die Ebene des Gesamtsystems zu richten. Die Regelungsdichte auf den verschiedenen Ebenen sei für die adressierten Banken kaum noch handhabbar, zudem gäbe es im bestehenden Regelwerk Automatismen, die nichtintendierte Konsequenzen zeitigten und die Reaktionsfähigkeit des Systems minderten. Aus Sicht des Bankenverbandes sollte das Regelwerk flexibilisiert, und den Aufsichtsbehörden größere Spielräume gewährt werden.

Ausgehend von den Desiderata der Bankenbranche hob Moderatorin Eckert auf die Governance der neu eingeführten Aufbau- und Resilienzfazilität ab und bat Lindner um eine Einschätzung, ob hierdurch womöglich zu viel Mikromanagement in den Mitgliedstaaten betrieben würde. Lindner sah diese Gefahr nicht: zwar verfüge die Europäische Kommission im Vergleich zum Europäischen Semester, wo sie lediglich Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten konnte, über die Möglichkeit, Geld nicht zu verausgaben, wenn die nationalen Pläne nicht stichhaltig seien. Im Grundsatz würde die neue Architektur - trotz der horizontalen Vorgaben wie etwa einen Anteil von 37% für Klimaausgaben sowie 20% für Digitalisierung - aber den Mitgliedstaaten recht viele Spielräume in der Gestaltung lassen, da sie länderspezifischen Pläne entwickeln. Lindner benannte außerdem mögliche Herausforderungen, etwa die Komplexität der Steuerungsmechanismen, einen möglichen Widerspruch zwischen der erforderlichen Schnelligkeit in der Verausgabung von Mitteln und der Realisierung langfristiger Ziele, sowie eine ausreichende Akzeptanz in der Bevölkerung. Insgesamt könnte der Aufbauplan aber zu einer effektiven Verzahnung von europäischen Zielsetzungen, etwa im Kontext des Green Deal, nationalen Reformen und der Verausgabung von EU-Mitteln führen, so sein Fazit.

In der darauffolgenden Diskussion betonte Jäger nochmals den Aspekt der komplexen Regelarchitektur sowie einer Tendenz zur Verregelung, Budzinski thematisierte am Beispiel der Datenschutz-Grundverordnung nichtintendierte Konsequenzen von Regelsetzung. Für die vom Bankenverband eingeforderte stärkere Delegation von Kompetenzen an europäische Aufsichtsbehörden sowie eine gesteigerte Flexibilität in der Regelanwendung sah Lindner Vertrauen als wichtige Voraussetzung. Eckert konstatierte abschließend, dass die EU als Regulativer Staat sich in den Krisen resilient gezeigt habe, auch wenn es oft herausfordernd sei, die komplexe Maschinerie reaktionsfähig zu halten. Mit Bezug auf die Vorbedingungen und Hürden einer Vereinfachung und Verschlinkung des Regelwerks in der EU verwies sie zudem auf dessen Entstehungskontext und die Schwierigkeit, über lange Zeit entstandene institutionelle Strukturen, auch auf nationaler Ebene, zu verändern.