ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 29. Juli 1998

über die bedingte Genehmigung der von Italien zugunsten der Banco di Napoli gewährten Beihilfe

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1998) 2495)

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(1999/288/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 92 und 93,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf die Artikel 61 und 62,

nach Aufforderung aller Beteiligungen zur Äußerung gemäß den Bestimmungen dieser Artikel [1],

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Einleitung

Die Banco di Napoli ist ein ehemaliges öffentlich-rechtliches Kreditinstitut. Mit dem Gesetz Nr. 218 vom 30. Juli 1990 („Amato"-Gesetz) und seinen Durchführungsverordnungen wurde die Bank durch Aufspaltung umstrukturiert: Die Banktätigkeit wurde einer Aktiengesellschaft übertragen, die aus der bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalt ausgegliedert wurde, und die Tätigkeit mit sozialer Zielsetzung wurde einer einlegenden Gesellschaft (Stiftung) übertragen, die das Kapital der Bankgesellschaft hält. Vor der fraglichen Beihilfemaßnahme besaß diese Stiftung 48,1 % des Grundkapitals der Banco di Napoli SpA und 71,2 % der Stimmrechte. Das Schatzamt hielt 9,1 % des Grundkapitals bzw. 13,5 % der Stimmrechte. Die übrigen Aktionäre hielten 10,3 % des Grundkapitals und 15,3 % der Stimmrechte. Das restliche Kapital (32,4 %) entfiel auf börsennotierte Kleinaktien ohne Stimmrechte.

Der Bankkonzern Banco di Napoli, bestehend aus der Obergesellschaft Banco di Napoli SpA, aus einer Unterholding, 11 direkt und zwei indirekt beherrschten Unternehmen und 16 direkten und indirekten Beteiligungen, verfügte Ende 1994 landesweit über 810 Zweigstellen, davon 684 in Süditalien und 126 in Mittel- und Norditalien. Hinzu kamen im Ausland Hauptniederlassungen in Frankreich, Luxemburg, Deutschland, Großbritannien, Spanien, den Vereinigten Staaten und Hongkong. Die Tätigkeit des Konzerns umfaßt Kredit- und Finanzierungsgeschäfte, Wertpapier- und Immobiliengeschäfte, Factoring, Leasing, treuhänderische Vermögensverwaltung und Verwaltung gemeinsamer Anlagefonds, Merchant Banking und Versicherungen. Ende 1993 war die Banco di Napoli hinsichtlich der Gesamtbilanz die siebtgrößte italienische Bank (Gesamtaktiva 126 000 Mrd. ITL auf Konzernebene), mit einem Solvabilitätskoeffizienten (9,3 %) über dem Mindestsatz (8 %), aber mit einem niedrigen Rentabilitätsniveau (Betriebsgewinn/Nettovermögen = 3,8 %).

Die Banco di Napoli (im folgenden „die Bank") hatte in den Jahren 1994 und 1995 besonders hohe Verluste zu verzeichnen (1 147 bzw. 3 155 Mrd. ITL), die das Vermögen gleichsam aufgezehrt haben, weshalb die im Kreditwesen geltenden gesetzlichen Aufsichtskoeffizienten nicht eingehalten werden konnten.

Die Ursachen für diese erheblichen Verluste sind vielfältig. Lange Zeit Hauptbank der örtlichen Gebietskörperschaften, hat die Bank Anfang der 90er Jahre eine besonders expansive Geschäftspolitik eingeleitet: Es wurden sehr viele neue Zweigstellen eröffnet und mehr Kredite an die großen Industriekonzerne in Norditalien sowie an die Klein- und Mittelbetriebe in Süditalien ausgereicht, und dies in einer Zeit, als die italienische Wirtschaft bereits in ihre Rezessionsphase eingetreten war. Die Schwierigkeiten, in die die Schuldner geraten waren, haben in Verbindung mit unangemessenen Auswahlkriterien bei der Kreditvergabe und unzureichenden Risikokontrollverfahren zu beträchtlichen Verlusten im Kreditgeschäft geführt. Der staatliche Charakter der Bank hat die Anpassung an die immer stärkere Konkurrenz und die notwendigen Maßnahmen zur Steigerung der fachlichen und organisatorischen Leistungsfähigkeit verzögert. Die besonders

[1] ABl. C 328 vom 1.11.1996, S. 23.

hohen Personalkosten lagen über dem Landesdurchschnitt. Die Politik zum Erwerb und zur Verwaltung der Beteiligungen war eher regellos und folgte nicht den Rentabilitätskriterien; die notwendige Risikokontrolle bei den Beteiligungen blieb aus. Das globale Kontrollsystem der Konzernführung, bestehend aus den einschlägigen Finanzierungs- und Kontrollregeln und -einrichtungen eines Unternehmens („corporate governance"), erwies sich als unangemessen.

Die Ergebnisse der Bank verschlechterten sich weiter, vor allem wegen erhöhter Kreditaußenstände. Zusammen mit dem Ungleichgewicht zwischen renditefähigen Aktiva und kostenverursachenden Passiva sowie dem zunehmenden Anteil unrentabler Tätigkeiten hat dies dazu geführt, daß die Bank permanent den Interbankenmarkt in Anspruch nehmen mußte, wodurch die Kostenbelastung für die Geldaufnahme wuchs und die Rentabilität weiter abnahm. Die Finanzierungsschwierigkeiten der Bank führten schließlich zu einer Liquiditätskrise, zu deren Beilegung die Cassa Depositi e Prestiti und andere Banken im Januar 1996 eine Obligationsanleihe in Höhe von 2 365 Mrd. ITL zeichneten.

Am 27. März 1996 hat die italienische Regierung im Dringlichkeitsverfahren ein Gesetzesdekret zur Sanierung, Umstrukturierung und Privatisierung der Bank erlassen (Gesetzesdekret Nr. 163 vom 27. März 1996). Die Kommission hat mit ihrem Beschluß vom 30. Juli 1996, der den italienischen Behörden mit Schreiben vom 12. August 1996 mitgeteilt wurde, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag gegen einige in diesem Dekret enthaltene Maßnahmen eingeleitet, insbesondere gegen die Kapitalaufstockung in Höhe von 2 000 Mrd. ITL durch das Schatzamt, die Vorschüsse der Banca d'Italia im Sinne des Ministerialerlasses vom 27. September 1974 und die Steuererleichterungen.

Gleichzeitig vertrat die Kommission jedoch die Auffassung, daß möglicherweise noch weitere Maßnahmen zugunsten der Bank durchgeführt wurden, wobei es sich sowohl um Maßnahmen handelte, die keine Beihilfen darstellten, wie die im Januar 1996 von der Cassa Depositi e Prestiti und anderen öffentlichen und privaten Kreditinstituten gezeichnete Obligationsanleihe in Höhe von 2 365 Mrd. ITL und die Kapitalzuführungen im Sinne des Amato-Gesetzes, als auch um eine Maßnahme, die eine Beihilfe darstellte, nämlich die Möglichkeit der Freigabe der von der Bank bei der Banca d'Italia hinterlegten Mindestreserve. Diese konnte jedoch auf der Grundlage der für staatliche Beihilfen zur Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten geltenden Vorschriften als vereinbar erklärt werden, auch wenn sie rechtswidrig erfolgte, da sie nicht ordnungsgemäß notifiziert wurde.

Später informierten die italienischen Behörden die Kommission über die Annahme eines neuen, das vorherige Dekret ändernden Gesetzesdekrets, mit dem die Privatisierung der Bank erleichtert und vorgezogen werden sollte. Im Herbst 1996 gaben sie eine Ausschreibung für die Abtretung von 60 % des Kapitals der Bank bekannt. Im Ergebnis dieses Verfahrens wurden Anfang Januar 1997 Aktien im Gegenwert von 60 % des Kapitals der Bank einer Gesellschaft zugesprochen, die zu 51 % vom Istituto Nazionale per le Assicurazioni (im folgenden „INA") und zu 49 % von der Banca Nazionale del Lavoro (im folgenden „BNL") gehalten wurde. Inzwischen hatten die italienischen Behörden beschlossen, die Kapitalerhöhung der Bank noch vor Ende 1996 vorzunehmen, um die Einleitung des Liquidationsverfahrens zu verhindern.

Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens sind bei der Kommission innerhalb der Frist keine Bemerkungen von sonstigen Beteiligten eingegangen.

2. Beschreibung der öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Banco di Napoli

Nach einer ersten Prüfung des Falls kam die Kommission anläßlich der Einleitung dieses Verfahrens zu dem Schluß, daß einige Maßnahmen des Gesetzesdekrets Nr. 293 vom 27. Mai 1996, mit dem das Gesetzesdekret Nr. 163 vom 27. März 1996 geringfügig geändert wurde, staatliche Beihilfen gemäß Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag enthalten könnten und nach dem damaligen Stand und den damals verfügbaren Angaben nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden konnten. Insbesondere hatte die Kommission weitere Klarstellungen zu den folgenden Unterstützungsmaßnahmen gefordert:

1. die Beteiligung des Schatzamtes an den Kapitalerhöhungen der Bank über 2 000 Mrd. ITL gemäß den Verpflichtungen aus dem genannten Dekret;

2. die Möglichkeit auf Seiten der Banca d'Italia, der Bank zwecks Erleichterung der Konzernumstrukturierung nach den im Erlaß des Schatzministers vom 27. September 1974 vorgesehenen Modalitäten Vorschüsse zur Deckung der Verluste zu gewähren, die sich aus den Finanzierungen und sonstigen Maßnahmen der Bank zugunsten der in Liquidation befindlichen Konzerngesellschaften und der Gläubiger dieser Gesellschaften ergeben;

3. die Maßnahmen bezüglich der Verkehrssteuer (die pauschal auf 1 Mio. ITL festgesetzt ist) für Vorgänge betreffend die Abtretung von Unternehmen, Unternehmensteilen, Vermögensgegenständen und Rechtsverhältnissen, die von den Gesellschaften des Konzerns bis zum 30. Juni 1997 abgewickelt wurden.

Später wurde das genannte Dekret in einigen Punkten geändert, um die Sanierung, Umstrukturierung und Privatisierung der Bank zu beschleunigen (Gesetzesdekret Nr. 396/96). Insbesondere führten die italienischen Behörden damit die Möglichkeit ein, eine Auffangstruktur zur Verwaltung, Verwertung und Ausgliederung weniger rentabler Aktiva der Bank in Höhe von etwa 12 400 Mrd. ITL zu schaffen. Darüber hinaus sahen sie ein beschleunigtes Verfahren zur 60%igen Kapitalabtretung der Bank im Rahmen einer Ausschreibung vor, deren Modalitäten mit Erlaß des Schatzministers vom 14. Oktober 1996 festgelegt wurden.

Die betreffenden Maßnahmen werden nachstehend im einzelnen erläutert.

2.1. *Die Beteiligung des Schatzamtes an der Kapitalerhöhung der Bank*

Das Gesetzesdekret Nr. 163 vom 27. März 1996, das später mehrfach, letztmals mit dem Gesetzesdekret Nr. 497 vom 24. September 1996, geändert [2] und schließlich in das Gesetz Nr. 588 vom 19. November 1996 umgewandelt wurde, sieht finanzielle Maßnahmen zur Sanierung, Umstrukturierung und Privatisierung der Banco di Napoli vor. Insbesondere handelt es sich um die Beteiligung des Schatzamtes an einer oder mehreren Kapitalerhöhungen über insgesamt 2 000 Mrd. ITL. Diese Beteiligung unterlag zahlreichen Bedingungen, die nach Darstellung der italienischen Behörden geeignet waren, den geschäftlichen Charakter der staatlichen Maßnahme zu gewährleisten.

Vor allem durfte die Beteiligung des Schatzamtes nur bei einer finanziellen Beteiligung einer oder mehrerer Banken und anderer institutioneller Anleger erfolgen, d. h., sofern sie sich zu einer Teilnahme an der Ausschreibung des die Kontrolle der Bank sichernden Aktienpakets im Wert von 60 % des Kapitals verpflichteten. Aufgrund dieser Verfahrensweise konnte das Schatzamt die Kapitalaufstockung vornehmen, nachdem die ersten Angebote vorlagen, und somit in der Gewißheit, einen Käufer für die Bank zu finden.

Zweitens war die Beteiligung des Schatzamtes an die Bedingung geknüpft, daß zuvor eine Anpassung des Grundkapitals entsprechend der Bewertung der Vermögenssituation der Bank zum 31. März 1996 vorgenommen werden mußte. Dies war notwendig, weil die Beteiligung des Schatzamtes und der neuen Aktionäre auf der Grundlage einer aktuelleren Feststellung der Vermögenslage der Bank erfolgen mußte. Die Verbuchung der Verluste bis zum ersten Quartal 1996 führte zu einer Herabsetzung des Eigenkapitals von 3 867 auf 422 Mrd. ITL und des Grundkapitals von 1 111 auf 128 Mrd. ITL. Der Verlust des zweiten Quartals in Höhe von 389 Mrd. ITL wurde auf das Jahresende vorgetragen. Die Entscheidung, den Verlust aus dem ersten Halbjahr nicht vollständig in die Halbjahresbilanz aufzunehmen, beruhte auf zwei Erwägungen: zum einen auf der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Mindestkapitalausstattung, die erforderlich ist, um der gesetzlichen Verpflichtung zur Eröffnung des Liquidationsverfahrens gegen die Bank zu entgehen, und zum anderen darauf, daß das Schatzamt als Minderheitsaktionär der Bank von der die Aktienmehrheit besitzenden Stiftung eine Vollmacht zur Verwaltung ihrer Aktien einholen mußte, um das Verfahren zum Verkauf der Bank zu einem erfolgreichen Ende führen zu können. Voraussetzung für diese Operation war daher, daß dem Schatzamt das Pfandrecht (mit Einspruchsrecht) an den Aktien der Banco di Napoli, die sich im Eigentum des Mehrheitsaktionärs (der Stiftung) befanden, eingeräumt wurde oder daß ihm eine unwiderrufliche, an keine Auflagen gebundene Vollmacht erteilt wurde, das Stimmrecht für diese Aktien wahrzunehmen, damit es bei den Aktionärsversammlungen, auf denen über die Maßnahmen der Kapitalerhöhung und der Erneuerung der Gesellschaftsorgane der Bank entschieden werden sollte, über die Mehrheit der Stimmrechte verfügen konnte.

Drittens sah das Dekret vor, daß die Verwaltungsorgane der Bank bis zum 30. Juni 1996 einen mit Unterstützung eines vom Schatzamt benannten Beraters auszuarbeitenden Umstrukturierungsplan bewilligen sollten, der der Banca d'Italia zur Genehmigung vorgelegt werden und dem Gemeinschaftsrecht entsprechen mußte. Die Grundzüge dieses Plans, der mit Hilfe der Geschäftsbank Rothschild erstellt wurde, sind der Kommission am 4. Juli 1996 mitgeteilt worden. Am 6. Dezember 1996 wurde ihr ein Plan zur Verstärkung der darin enthaltenen Maßnahmen durch die Schaffung einer Auffangstruktur vorgelegt.

Viertens war die Beteiligung des Schatzamtes an die Bedingung geknüpft, daß mit den Gewerkschaften eine Senkung der Arbeitskosten bis zum 31. Dezember 1997, u. a. durch eine Absenkung der Arbeitsstückkosten, einschließlich der Sozialleistungen, auf den Landesdurchschnitt im Bankensektor vereinbart wird. Diese Vereinbarungen wurden tatsächlich zwischen dem 19. und dem 22. Juli 1996 geschlossen. Demnach wurde die Anpassung der von der Bank zu zahlenden zusätzlichen Altersversorgung bis zur Wiederherstellung eines ausreichenden Ertragsniveaus, auf jeden Fall aber bis zum Ende des Jahres 2000, ausgesetzt. Darüber hinaus war vorgesehen, daß die Bank Vorruhestandsregelungen für etwa 800 Angestellte treffen konnte.

[2] Vgl. Gesetzesdekrete Nr. 293 vom 27. Mai 1996, Nr. 394 vom 26. Juli 1996 und Nr. 497 vom 24. September 1996.

2.2. *Die von der Banca d'Italia im Sinne des Ministerialerlasses vom 27. September 1974 genehmigten Vorschüsse*

Gemäß Artikel 3 Absatz 6 des genannten Gesetzes Nr. 588/96 kann die Banca d'Italia der Banco di Napoli zur reibungslosen Umstrukturierung des Bankkonzerns unter den im Erlaß des Schatzministers vom 27. September 1974 genannten Voraussetzungen Vorschüsse gewähren, um die Verluste zu decken, die sich aus den Finanzierungen der Bank zugunsten der in Liquidation befindlichen Gesellschaften der Gruppe und der Gläubiger dieser Gesellschaften sowie zugunsten anderer Konzernunternehmen ergeben, an die nach Genehmigung der Banca d'Italia Forderungen und andere zum Umlaufvermögen gehörende Aktiva der Bank abgetreten wurden. Gemäß dem Ministerialerlaß vom 27. September 1974 kann die Banca d'Italia jenen Banken, die Verbindlichkeiten von in Zwangsliquidation befindlichen anderen Banken übernehmen und somit die aus der Uneinbringlichkeit der Forderungen resultierenden Verluste auffangen müssen, 24monatige Vorschüsse auf die langfristigen Schatzanweisungen zum Zinssatz von 1 % gewähren. Die Banca d'Italia bestimmt die Höhe der Vorschüsse nach dem Gesamtverlust und den Erfordernissen der Tilgungspläne.

Zunächst beschränkte sich die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Vorschüsse auf die Verluste, die im Rahmen der Liquidation der Isveimer entstehen würden. Später wurde diese Möglichkeit auf die Verluste aus den von der Banco di Napoli auf eine spezielle Ausgliederungsstruktur übertragenen Aktiva erweitert, d. h. auf jenen Teil, der nicht durch die mit dem Verkauf der Bankaktien erzielten Erlöse gedeckt werden kann.

2.2.1. ***Die Liquidation der Isveimer***

Am 3. April 1996 wurde die Isveimer, deren Kapital zu 65 % von der Banco di Napoli gehalten wurde, in freiwillige Liquidation gestellt, und die Kapitalbeteiligung der Bank an der Isveimer wurde von 402 Mrd. ITL (Ende 1994) auf 1 ITL zurückgeführt. Im Rahmen der Abwicklung können die amtlichen Liquidatoren die Gläubiger der Isveimer nach den aufgrund der Liquiditätsspritze der Bank vorgesehenen Fälligkeiten auszahlen. Mit den Vorschüssen der Banca d'Italia sollen die Verluste der Bank ausgeglichen werden, die ihr infolge der Zahlungen an die Isveimer im Hinblick auf die Befriedigung von deren Gläubigern entstehen. Das Ziel besteht also in dem vollständigen Schutz der Interessen der Gläubiger. Die Höhe der Finanzierung ist auf den Negativwert der Liquidation begrenzt, sofern die Vollbeendung der Isveimer nicht ausreichen sollte, um die Verbindlichkeiten zu erfüllen. Damit wird bezweckt, Spannungen und negative Auswirkungen auf die Finanzmärkte zu vermeiden, insbesondere in Anbetracht der erheblichen Verschuldung der Isveimer gegenüber ausländischen Finanzinstitutionen.

2.2.2. ***Die Ausgliederungsoperation***

Die Übertragungsoperation ermöglicht es der Bank, bestimmte weniger einträgliche Aktiva aus ihrer Bilanz auszugliedern und auf eine eigens zu diesem Zweck geschaffene Struktur zu übertragen. Diese besteht aus einer Gesellschaft namens S.G.A. — Società per la gestione di attività SpA (im folgenden „SGA"), die die nicht gewinnbringenden Aktiva (notleidende Forderungen, vorübergehend gefährdete Forderungen im Wert von mehr als 100 Mio. ITL, umgeschichtete bzw. in Umschichtung befindliche Forderungen) zum Nettobuchwert zum 30. Juni 1996 sowie acht Beteiligungen der Bank — ohne Anlagevermögen — im Gesamtwert von 12 378 Mrd. ITL erwirbt. Hierbei ist zu beachten, daß die Aktiva zum Nettowert zum 30. Juni 1996 übernommen werden, also nach Deckung der vermutlichen Verluste daraus, wodurch sich die Annahme künftiger Verluste aus diesen Aktiva erheblich verringert. Die übertragenen Beteiligungen — unter denen die an der Banco di Napoli International (nachstehend „BNI"), einer Niederlassung der Bank in Luxemburg, die größte ist — wurden, sofern sie an der Börse notiert sind, zum Marktwert und im übrigen nach der Equity-Methode bewertet. Für die BNI wurde die Bewertung herangezogen, die vor kurzem von der Prüfungsgesellschaft KPMG auf der Grundlage einer gemischten, das Vermögen/den Ertrag berücksichtigenden Methode vorgenommen wurde.

Zu dieser Operation entschied man sich, um das Risiko künftiger Verluste aus diesen Aktiva auszuschalten und den vorzeitigen Verkauf der Bank zu erleichtern. Auch wenn die Rückstellung vom letzten Juni im Grunde genommen ausreicht, um die bis jetzt vorhersehbaren Aktivaverluste zu decken, so sind doch für die Zukunft Anpassungen des Buchwertes dieser Aktiva an ihren effektiven Wert nicht auszuschließen. Diese Operation gestattet es überdies, Aktiva aus der Bilanz der Bank auszugliedern, die normalerweise gemäß den geltenden Solvabilitätsvorschriften wie alle anderen Aktiva auch durch das Eigenkapital gedeckt sein müssen. Somit war es möglich, die Beteiligung des Staates an der zur Verbesserung des Solvabilitätskoeffizienten notwendigen Kapitalaufstockung der Bank auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Die folgende Übersicht enthält die Wertangaben zu den ausgegliederten Aktiva.

Übersicht 1a

Wert der auf die SGA übertragenen Aktiva

Bilanzmäßige Verpflichtungen

	Bruttowert (in Mrd. ITL)	Deckungsquote (%)	Nettowert (in Mrd. ITL)
Kurzfristige notleidende Forderungen	3 670	49,7	1 845
Mittel- und langfristige notleidende Forderungen	3 953	28,3	2 835
Zwischensumme	7 623	38,6	4 680
Vorübergehend gefährdete Forderungen („incagli") (1)	6 677	17,1	5 537
Umgeschichtete Forderungen	1 411	10,3	1 266
Aktiva im Vergleich zu den P.V.D.S.	839	28,1	603
Beteiligungen (2)	292	0,0	292
Summe	16 839	26,5	12 378

(1) Die notleidenden Forderungen werden durch Eigenmittel in Höhe von 936 Mrd. ITL und Verzugszinsen in Höhe von 200 Mrd. ITL gedeckt, wobei sich deren Betrag jedoch ändern kann.
(2) Es handelt sich um Beteiligungen an acht Gesellschaften, unter denen die Niederlassung der Bank in Luxemburg, die BNI, die größte ist.

Hinzu kommen die folgenden Kreditanleihen:

Übersicht 1b

Wert der auf die SGA übertragenen Aktiva

Außerbilanzmäßige Verpflichtungen

	Bruttowert (in Mrd. ITL)	Deckungsquote (%)	Nettowert (in Mrd. ITL)
Notleidende Forderungen	27	25,9	20
Vorübergehend gefährdete Forderungen („incagli")	195	3,1	189
Umgeschichtete Forderungen	53	0,0	53
Summe	275	4,7	262

Die Ausgliederungsstruktur wird über ein Darlehen finanziert, das die Bank bis zur Höhe des Wertes der übertragenen Aktiva gewährt und das Zug um Zug mit der Abtretung der ausgegliederten Aktiva zurückgezahlt wird. Der für das Darlehen geltende Zinssatz wurde nach dem Grundsatz festgelegt, daß der Bank weder Vorteile noch Verluste im Vergleich zu der vor der Ausgliederung bestehenden Situation entstehen dürfen. Demzufolge wurde beschlossen, einen kombinierten Zinssatz anzuwenden, der sich aus dem arithmetischen Mittel der folgenden Vorjahressätze errechnet:

— Jahresdurchschnittssatz für dreimonatige ordentliche Schatzanweisungen (BOT), brutto (Mittelwert der 24 aktuellen Verkäufe),

— aktueller Satz für dreimonatige Lira-Geschäfte auf dem Interbankenmarkt, „Nachfrage" (Durchschnitt der Tageswerte),

— Jahresdurchschnittssatz, der von der Associazione Bancaria Italiana (ABI) bei den von den Banken den besten Kunden gewährten Darlehen festgestellt wird, der sogenannte „prime rate ABI" (Durchschnitt der Tageswerte).

Die nachstehende Übersicht enthält die auf der Grundlage objektiver Schätzungen dieser Sätze vorgenommenen Simulationen.

Übersicht 2

Zinssatz für das von der Bank an die SGA ausgereichte Darlehen

	1997	1998	1999	2000
Durchschnitt dreimonatige BOT	8,6	6,5	5,6	5,4
Durchschnitt dreimonatige Interbankenmarktgeschäfte	8,8	6,7	5,6	5,2
Durchschnitt „prime rate ABI"	11,0	8,7	7,5	6,9
Summe	9,4	7,3	6,2	5,8

Quelle: Unterlagen, die von der Bank auf der Grundlage der Prognosen von Prometeia und vom ABI Financial Outlook erstellt wurden.

Die Ausgliederungsgesellschaft wird voraussichtlich auf fünf Jahre errichtet. Die Bank darf keine ausgegliederten Aktiva zurückkaufen. Es sind spezielle Maßnahmen vorgesehen, um Interessenskonflikte bei der Verwaltung der ausgegliederten Aktiva zu vermeiden. Vor allem wird die Ausgliederungsstruktur von nicht zur Bank gehörenden Personen geleitet. Zweitens wird der allgemeine Führungsgrundsatz angewandt, daß „die Ausgliederungsstruktur entscheidet, während die Bank vorschlägt". Zu diesem Zweck wird eine gesonderte, von der übrigen Bank getrennte Struktur der Generaldirektion der Banco di Napoli geschaffen, die für die Beziehungen zur SGA und zu den Filialen der Bank, die von der SGA mit der Verwaltung der Aktiva betraut werden, zuständig ist. Die administrative und buchmäßige Trennung zwischen der Bank und der SGA wird durch ein spezielles, von der internen Buchführung der Bank getrenntes elektronisches Buchhaltungssystem gewährleistet.

2.3. *Die Steuererleichterungen*

Nach Artikel 3 Absatz 7 des Gesetzes tritt für die von den Gesellschaften des Bankkonzerns Banco di Napoli bis 30. Juli 1997 vorgenommenen Rechtsakte im Zusammenhang mit der Abtretung von Unternehmen, Unternehmensteilen, Vermögensgegenständen und Verträgen an die Stelle der Verkehrssteuer eine Pauschalsteuer in Höhe von 1 Mio. ITL. Hierzu haben die italienischen Behörden erklärt, daß diese Maßnahme in vollem Umfang nur bei der Abtretung von Forderungen an Dritte und der Veräußerung von Zweigstellen angewandt wird. 1996 wurden auf diese Weise Steuerermäßigungen von knapp 6 Mrd. ITL für abgetretene Forderungen in Höhe von 1 154 Mrd. ITL und Ermäßigungen von 21 Mrd. ITL für den Verkauf von 50 Zweigstellen gewährt. Ein zusätzlicher Steuernachlaß in Höhe von etwa 10 Mrd. ITL ist für die Veräußerung von weiteren 27 Zweigstellen vorgesehen. Insgesamt belaufen sich die geplanten Steuererleichterungen auf ca. 36 Mrd. ITL brutto. Nach Abzug des Geschäftsertrags ergeben sich im Zusammenhang mit diesen Operationen Vorteile in Höhe von insgesamt 17 Mrd. ITL.

3. Bewertung des Beihilfecharakters der Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Banco di Napoli

3.1. *Die Kapitalerhöhung*

Bei der Beurteilung der staatlichen Maßnahmen geht die Kommission generell von dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers aus, wie er in der Mitteilung über die öffentlichen Unternehmen [3] enthalten ist. Dieser Mitteilung zufolge liegt eine staatliche Beihilfe vor, wenn eine Maßnahme für einen unter normalen marktwirtschaftlichen Bedingungen handelnden privaten Kapitalgeber unannehmbar wäre. Was die staatliche Beteiligung am Gesellschaftskapital von Unternehmen betrifft, so ist gemäß der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1984 [4] in den folgenden Fällen zu vermuten, daß ein privater Kapitalgeber diese Maßnahme nicht ergriffen hätte und es sich demnach um eine Beihilfe handelt:

a) wenn es unter Berücksichtigung der Finanzlage des Unternehmens nicht gerechtfertigt erscheint, innerhalb eines vernünftigen Zeitraums eine normale Rendite (in Form von Dividenden oder Kapitalgewinnen) aus den angelegten Kapitalmitteln zu erwarten, oder wenn die Risiken einer solchen Operation zu hoch oder über einen zu langen Zeitraum zu tragen sind oder

b) wenn bei Kapitalzuführungen an ein Unternehmen, dessen Kapital unter öffentlichen und privaten Aktionären aufgeteilt ist, die öffentliche Beteiligung einen wesentlich höheren Anteil als vorher erreicht und der Rückzug der privaten Aktionäre im wesentlichen auf die schlechten Ertragsaussichten des Unternehmens zurückzuführen ist oder

c) wenn die Höhe der Beteiligung den effektiven Wert des begünstigten Unternehmens übersteigt.

Auf den vorliegenden Fall treffen alle drei Bedingungen zu. Hierbei ist vor allem zu berücksichtigen, daß die Kapitalaufstockung seitens des Schatzamtes in Höhe von 2 000 Mrd. ITL, die Ende 1996 vorgenommen wurde und für dieses Geschäftsjahr zu verbuchen ist, für das Überleben der Bank notwendig war, denn die in den Jahren 1994 und 1995 sowie im ersten Halbjahr 1996 verzeichneten Verluste haben die Eigenmittel der Bank fast vollständig aufgezehrt, weshalb der Solvabilitätskoeffizient praktisch bei Null und somit unter dem vorgeschriebenen Mindestwert lag. Darüber hinaus geriet die Bank durch die Fortführung der Sanierungsmaßnahmen, namentlich durch die Ausweisung der Verluste aus den übertragenen Aktiva und der Umstrukturierungskosten, auch derer von 1997, in der Bilanz Ende 1996, in eine negative Eigenkapitalsituation, aufgrund deren die Verwaltungsratsmitglieder nach dem Italienischen Zivilgesetzbuch zur Kapitalaufstockung oder zur Liquidation der Bank verpflichtet sind.

Zweitens sei hervorgehoben, daß der Staat der einzige an dieser Operation beteiligte Aktionär ist, da die anderen Anteilseigner, d. h. insbesondere die Stiftung und die privaten Aktionäre, dies abgelehnt haben. Folglich wird der Staat nach dieser Maßnahme zum Hauptaktionär der Bank, während er früher nur 9 % ihres Kapitals hielt. Tatsächlich dient die Kapitalzufuhr in Höhe von 2 000 Mrd. ITL dazu, die sich auf über 1 650 Mrd. ITL belaufenden Verluste des Jahres 1996 auszugleichen. Demnach ist klar, daß kein privater Aktionär bereit wäre, Mittel für das Auffangen von Verlusten bereitzustellen, es sei denn, die künftigen Erträge des verbleibenden Kapitals könnten den anfänglichen Verlust und den Ertragsausfall während der Umstrukturierungsperiode ausgleichen. Dies trifft jedoch nicht zu, denn der Umstrukturierungsplan der Bank sieht erst für Ende 1999 die Wiederherstellung einer lediglich normalen Ertragslage vor.

Grundsätzlich hätte der Staat bei der 60%igen Beteiligungsabtretung der Bank seine Beteiligung zumindest teilweise wieder eintreiben können, aber der Verkaufserlös war mit ca. 61 Mrd. ITL recht gering und damit nicht ausreichend, um die Kapitalzufuhr wieder herein-

[3] Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Anwendung der Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag und des Artikels 5 der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission über öffentliche Unternehmen in der verarbeitenden Industrie (ABl. C 307 vom 13.11.1993, S. 3).

[4] Vgl. Bulletin der EG 9–1984.

zuholen. Obgleich die Bewertung des Restkapitals auf der Grundlage der aktualisierten zukünftigen Cashflows und der Börsennotierungen zu relativ hohen Schätzungen führt, kann damit die Hereinbringung des Differenzbetrags nicht garantiert werden. Außerdem darf der Abtretungserlös nicht bei den Kosten der Kapitalaufstockung in Abzug gebracht werden, da er faktisch für die Deckung eventueller Verluste der Ausgliederungsstruktur bestimmt ist. Folglich ist davon auszugehen, daß die für den Staat durch die Kapitalerhöhung entstandenen Nettokosten dem Kapitalbeitrag, also 2 000 Mrd. ITL, entsprechen.

Zu den Bedingungen der Kapitalaufstockung, die nach Aussage des Schatzamtes grundsätzlich die Einhaltung des Prinzips des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers gewährleisten sollten, stellt die Kommission fest, daß diese tatsächlich in das Dekret aufgenommen wurden, um zu vermeiden, daß die Intervention des Staates ohne einen Plan zur Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit der Bank durchgeführt wird. Aus den vorstehend dargelegten Gründen reichen diese Bedingungen jedoch nicht aus, um diese Operation als die eines privaten Kapitalgebers zu betrachten. Obwohl die genannten Bedingungen nicht ausschließen lassen, daß die Operation den Charakter einer Beihilfe trägt, befürwortet die Kommission dennoch deren Einführung, da sie die Vereinbarkeit der Beihilfe gewährleisten können (vgl. Abschnitt 5).

Wie bereits anläßlich der Einleitung des Verfahrens festgestellt wurde, mußte das Schatzamt zunächst ohne die Unterstützung der Privatbanken agieren. Insbesondere ist hervorzuheben, daß die Mittel für die im Dezember 1996 vorgenommene Kapitalerhöhung (2 000 Mrd. ITL) zur Hälfte aus der Umwandlung der nachrangigen Anleihe stammen, die das Schatzamt der Bank im Juni 1996 gewährt hatte. Diese nachrangige Anleihe stammte ihrerseits aus der Umwandlung der Obligationsanleihe in Höhe von 1 000 Mrd. ITL, die die Bank im Januar 1996 von der Cassa Depositi e Prestiti erhalten hatte. Die Operation, in deren Rahmen das Schatzamt die von der Cassa Depositi e Prestiti gezeichnete Obligationsanleihe übernahm und umwandelte, so daß die Bank den Betrag von 1 000 Mrd. ITL als nachrangiges Darlehen verbuchen konnte, ist für das Schatzamt nicht neutral, da sich das mit dem Darlehen verbundene Risiko erhöht, weil es eben im Fall der Liquidation gegenüber den anderen Verbindlichkeiten der Bank als nachrangig betrachtet wird, ohne daß jedoch die Darlehenskonditionen so geändert werden, daß dem Schatzamt als Ausgleich für das höhere Risiko eine höhere Rendite garantiert wird.

Zur 1996 vorgenommenen Umwandlung der nachrangigen Anleihe in Kapital sei hervorgehoben, daß diese Maßnahme vor Abschluß des im Oktober 1996 bekanntgegebenen Ausschreibungsverfahrens für den Erwerb von 60 % des Kapitals der Bank erfolgte, als sich lediglich eine öffentliche Bank zur Einreichung eines Erwerbsangebots verpflichtet hatte, dessen Inhalt nicht bekannt sein konnte. Folglich müssen die Operationen, vermittels derer das Schatzamt die Obligationsanleihe in Höhe von 1 000 Mrd. ITL von der Cassa Depositi e Prestiti übernahm und zu denselben Zinsbedingungen im Juni 1996 konvertierte, sowie die später, im Dezember 1996, also vor Abschluß des Ausschreibungsverfahrens, vorgenommene Umwandlung in Kapital als Maßnahmen betrachtet werden, die dem Grundsatz des privaten Kapitalgebers zuwiderlaufen und demnach Elemente staatlicher Beihilfen enthalten.

Das Schatzamt führte die Kapitalerhöhung der Bank vor der Entscheidung der Kommission durch. Hierzu haben die italienischen Behörden erklärt, daß die Kapitalaufstockung unbedingt bis Jahresende vorgenommen werden mußte, da andernfalls das Liquidationsverfahren gegen die Bank hätte eröffnet werden müssen. De facto sind die Verwaltungsratsmitglieder der Bank gemäß den Artikeln 2446, 2447 und 2448 des Italienischen Zivilgesetzbuchs im Fall der Feststellung maßgeblicher Verluste verpflichtet, die Aktionärsversammlung einzuberufen, um eine Kapitalherabsetzung und -erneuerung vorzunehmen oder die Liquidation der Bank einzuleiten; andernfalls werden sie strafrechtlich zur Verantwortung gezogen. Kraft einer mit dem Dekret eingeführten, bis zum 31. Dezember 1996 geltenden Ausnahmeregelung hat die Aktionärsversammlung am 31. Juli 1996 eine teilweise Kapitalherabsetzung (ohne die Kleinaktien anzutasten) und eine bis Ende 1996 vorzunehmende Kapitalerhöhung um 2 000 Mrd. ITL beschlossen. Die italienischen Behörden haben die Einhaltung der Auflagen aus dem Gesetzesdekret hervorgehoben, denen gemäß das Schatzamt verpflichtet war, die Kapitalerhöhung erst vorzunehmen, nachdem sich eine Bank zur Hinterlegung eines Festangebots zum Erwerb der Banco di Napoli verpflichtet hatte.

Die Kommission hat Verständnis für die Gründe, die die italienischen Behörden zur Durchführung der Operation vor Jahresende bewogen haben; sie stellt jedoch fest, daß diese Maßnahme unerwartet vollzogen wurde, d. h. ohne einen formalen Antrag und vor Abschluß des Ausschreibungsverfahrens zur Abtretung des die Kontrolle der Bank sichernden Aktienpakets. Außerdem wurden der Kommission damals unvollständige Informationen zugeleitet. Aufgrund des verspäteten formalen Einreichens des Umstrukturierungsplans durch die italienischen Behörden hätte die Kommission demzufolge vor der Kapitalaufstockung keine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Beihilfen zugunsten der Banco di Napoli treffen können. Die Beihilfe muß demnach als unrechtmäßig betrachtet werden.

Die Kommission stellt weiterhin fest, daß im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens im Januar 1997 das Mehrheitspaket einer Gesellschaft zugesprochen wurde, die zu 51 % von der Versicherungsgesellschaft INA und zu 49 % von der BNL gehalten wurde; das Angebot des Mitbieters Mediocredito Centrale war als unangemessen bewertet worden.

Dies führt zwangsläufig zu dem Schluß, daß es ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber anders als der italienische Staat nicht akzeptiert hätte, der Bank Kapital zuzuführen, ohne später bei der Privatisierung auch nur einen Bruchteil davon zurückzuerhalten. Ausgehend von den verfügbaren Informationen muß die Kapitalerhöhung um 2 000 Mrd. ITL demnach als staatliche Beihilfe betrachtet werden.

3.2. *Die Vorschüsse der Banca d'Italia im Sinne des Ministerialerlasses vom 27. September 1974*

3.2.1. ***Die Liquidation der Isveimer***

Wenn die Liquidation einer Bank die Veräußerung aller Geschäftsbereiche und die freie Verteilung ihres Vermögens auf die Wettbewerber ermöglicht, kann generell festgestellt werden, daß die Maßnahmen zur Deckung der mit der Liquidation verbundenen Verluste der Gläubiger nicht zu Wettbewerbsverzerrungen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag führen dürften. Werden andererseits die Aktiva und Verbindlichkeiten der zu liquidierenden Bank insgesamt veräußert, könnten die dem Erwerber einen Ausgleich für den Negativwert des Erwerbs verschaffenden Bestimmungen des Ministeralerlasses vom 27. September 1974 den Wettbewerb insofern verfälschen, daß sie unter Umständen die Fortsetzung der Tätigkeit der zu liquidierenden Bank durch einen anderen ermöglichen. Wie die Kommission in ihren Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten hervorgehoben hat, „besteht keine Möglichkeit, sich durch Übertragung des Geschäfts auf eine andere Rechtspersönlichkeit oder einen anderen Eigentümer der Kontrolle zu entziehen" ([5]).

Im vorliegenden Fall haben die italienischen Behörden erklärt, daß die Liquidation der Isveimer der ersten beschriebenen Möglichkeit entspreche und daß die Beteiligung der Bank am Kapital der Isveimer von 402 Mrd. ITL auf 1 ITL herabgesetzt wurde. Sie haben betont, daß die betreffenden Maßnahmen nur dazu dienen, die mit der Liquidation der Isveimer verbundenen Schwierigkeiten zu überwinden. Die Liquidation erfolge zudem unter der strengen Kontrolle der Banca d'Italia, der italienischen Aufsichtsbehörde für die Kreditinstitute. Die erste, zum 31. Dezember 1996 erstellte Liquidationsbilanz der Isveimer schloß mit einem Fehlbetrag in Höhe von ca. 1 775 Mrd. ITL, das entspricht dem aktuellen Schätzwert des endgültigen Liquidationsverlustes. Von der Einleitung des Liquidationsverfahrens (9. April 1996) bis zum 31. Dezember 1997 führten die Befriedigung der Kundenforderungen und die regulären Rückzahlungen zur Verringerung der Aktiva um 5 028 Mrd. ITL, die sich somit auf 6 224 Mrd. ITL beliefen, darunter 3 086 Mrd. ITL flüssige Mittel. Zum Jahresende betrugen die Passiva abzüglich der Vermögenspositionen 6 341 Mrd. ITL, gegenüber 12 077 Mrd. ITL bei der Einleitung des Liquidationsverfahrens. Die Liquidation steht nun kurz vor ihrem Abschluß.

Die italienischen Behörden haben erklärt, daß diese Maßnahme auf Gemeinschaftsebene nicht wettbewerbsverzerrend wirkt, weil sie nicht auf die Rettung der Isveimer gerichtet ist, sondern dem Schutz der Interessen der Gläubiger des Instituts dient, das sich aufgrund seiner Liquidation nicht mehr auf dem Markt befindet. Diesbezüglich wurde verdeutlicht, daß sich unter den Isveimer-Gläubigern zahlreiche ausländische Kreditinstitute mit hohen Anteilen befinden. Schließlich haben die italienischen Behörden erklärt, daß die Bank aus den Vorschüssen keinerlei Nutzen ziehen würde, da sie nur als Ausgleich gedacht sind, damit die Bank ihre Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Zahlungen an die kontrollierten Unternehmen erfüllen kann, um das Liquidationsverfahren zu erleichtern. Diese Vorschüsse wären mit anderen Worten nur „durchlaufende Posten" für die Bank. Die italienischen Behörden schlossen aus, daß die Bank im Rahmen der Liquidation der Isveimer einige ihrer Aktiva erwerben könnte, es sei denn, ihr Verkauf an Dritte oder ihre Veräußerung zu für die Liquidation günstigeren Bedingungen erwiesen sich als unmöglich.

Die Kommission hat außerdem geprüft, ob die betreffenden Vorschüsse auch dazu bestimmt waren, die möglichen Verluste der Bank im Zusammenhang mit den von ihr der Isveimer gewährten Krediten in Höhe von ca. 800 Mrd. ITL aufzufangen. Hierzu haben die italienischen Behörden erklärt, daß die von der Bank ausgereichten Kredite vollständig durch mit einem höheren Wert als die Kredite eingetragene Hypotheken abgesichert waren. Daher hätte die Bank wahrscheinlich ihre Forderungen im Rahmen der Liquidation auch ohne die Vorschüsse der Banca d'Italia eintreiben können. Darüber hinaus war vorgesehen, daß die Forderungen der Bank an die Isveimer erst am Ende der Liquidation beglichen werden sollten. Demnach ist nach Auffassung der Kommission zu Recht davon auszugehen, daß die Bank keinen ungebührenden Vorteil aus der Anwendung des Ministerialerlasses vom 27. September 1974 zieht.

Gestützt auf die Klarstellungen der italienischen Behörden ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß die Anwendung der Bestimmungen des Erlasses vom 27. September 1974 im vorliegenden Fall keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt. Trotzdem hält sie es für erforderlich, daß sie in Zukunft, insbesondere wenn die Aktiva und Verbindlichkeiten eines in Liquidation befindlichen

([5]) Vgl. Leitlinien der Kommission für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 368 vom 23.12.1994, S. 12).

Kreditinstituts insgesamt an einen Erwerber abgetreten werden, vorher über die Anwendung dieses Erlasses unterrichtet wird, da sie eine staatliche Beihilfe im Sinne des genannten Artikels darstellen könnte.

3.2.2. *Die Ausgliederungsoperation*

Generell, wie in anderen Fällen schon geschehen, betrachtet die Kommission derartige Maßnahmen zur Übertragung von Aktiva einer Bank als staatliche Beihilfen, weil sie es ermöglichen, die Bilanz des Kreditinstituts in Schwierigkeiten um die normalerweise von diesem selbst zu tragenden Rückstellungen und Verluste zu entlasten, und weil sie die Einhaltung der Solvabilitätsvorschriften erleichtern. Darüber hinaus begünstigen sie eventuelle Privatisierungsmaßnahmen, da sie es den potentiellen Erwerbern ersparen, eine aufgrund des Charakters der übertragenen Aktiva langwierige und schwierige Bewertung der exakt notwendigen Rückstellungen vorzunehmen. Die Ausgliederung wird mit Mitteln finanziert, die über die die Ausgliederung vornehmende Bank oder eine eigens zu diesem Zweck gegründete Gesellschaft bereitgestellt werden, die zwischen die Bank und die Auffanggesellschaft, auf die die ausgegliederten Aktiva übertragen werden, tritt. In jedem Fall werden die von den Auffanggesellschaften eingefahrenen Verluste im Wege der öffentlichen Garantiemechanismen letztendlich vom Staat getragen; im vorliegenden Fall im Wege der von der Banca d'Italia nach den Modalitäten des Erlasses vom 27. September 1974 gewährten Vorschüsse.

Aufgrund des Charakters der auszugliedernden Aktiva, der angewandten Finanzierungsmethoden und der Dauer der Maßnahme ist es oftmals schwierig, die endgültigen Kosten derartiger Auffangstrukturen zuverlässig zu bewerten. Die Quantifizierung der voraussichtlichen Kosten für den Staat ist jedoch von wesentlicher Bedeutung für die Genehmigung der Beihilfe und für die Festlegung der Gegenleistungen, die als Ausgleich für die dadurch verursachten Wettbewerbsverfälschungen notwendig sind. Angesichts der Erfahrungen mit solchen Auffangstrukturen und vor allem aufgrund der Tatsache, daß in jüngster Zeit deren Ergebnisse erheblich von den Schätzungen, die der Kommission im Rahmen der nach den Beihilferegelungen des EG-Vertrags vorzunehmenden Prüfung vorgelegt wurden, abweichen, hat die Kommission diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Aktualisierung der Nettowertberechnungen des Aktivabestands, Schwankungen der marktüblichen Zinssätze, die langsamere Abtretung der Aktiva oder langsamere Tilgung des der Auffangstruktur durch die Bank gewährten Darlehens können maßgebliche Auswirkungen auf die für den Staat entstehenden endgültigen Kosten der Operation haben.

Zum Zeitpunkt der Errichtung der Auffangstruktur hatten die italienischen Behörden erklärt, daß sie keine signifikanten Verluste verzeichnen würde und im wesentlichen dazu diene, die Unsicherheit im Hinblick auf die Bewertung einiger Bilanzposten abzubauen, da diese die Privatisierung möglicherweise verzögern könnte.

Die italienischen Behörden haben vor allem hervorgehoben, daß ein grundlegender Unterschied zwischen dieser Ausgliederungsstruktur und den Mechanismen und anderen, von der Kommission bereits geprüften Strukturen darin bestehe, daß die Aktiva der Bank zu ihrem Nettowert und nicht zum Bruttowert auf diese Gesellschaft übertragen wurden. Demzufolge hat die Bank bereits in den Geschäftsjahren 1995 und 1996 die vorhersehbaren Verluste aus den übertragenen Aktiva getragen, d. h., sie verbuchte 1996 einen Verlust von über 1 650 Mrd. ITL und 1995 einen Verlust in Höhe von 3 160 Mrd. ITL. Insgesamt hat die Bank aus eigenen Mitteln, d. h. durch Verringerung der Rücklagen und Kapitalherabsetzungen, Forderungsverluste und -rückstellungen in Höhe von 4 460 Mrd. ITL, das entspricht 26,5 % des Gesamtwertes der ausgegliederten Aktiva (16 840 Mrd. ITL), finanziert. Hierzu ist zu bemerken, daß die Aktiva einzeln und nicht durch Pauschalrückstellungen bewertet wurden. Dank eines EDV-Systems namens „Centrale dei Rischi" (Risikozentrale), über das die Banken die Höhe der Gesamtverschuldung ihrer Kunden bei anderen Banken sowie den von diesen Banken den betreffenden Kunden zugewiesenen Risikofaktor erfahren können, konnte die Banco di Napoli zudem die Risikobewertung ihrer zugleich bei anderen Banken verschuldeten Kunden, insbesondere in bezug auf die notleidenden Forderungen, anpassen. Die vorübergehend gefährdeten Forderungen („incagli") wurden von der Bank besonders vorsichtig eingestuft, indem Forderungen ab der zweiten ausstehenden Zahlung in diese Kategorie aufgenommen wurden. Schließlich wurde die Aktivaabwertung auch unter der strengen Kontrolle der Banca d'Italia vorgenommen, der als unabhängiger Behörde die Bankaufsicht obliegt. Im übrigen scheinen die Ergebnisse der ersten von der SGA vorgenommenen Aktivaabtretungen die Zuverlässigkeit der Bewertungen zu bestätigen.

Trotz der Glaubhaftigkeit der Erläuterungen der italienischen Behörden zur Adäquatheit der wirtschaftlichen Bewertung der übertragenen Aktiva hielt es die Kommission angesichts der hohen finanziellen Belastung der SGA für sachdienlich, einen detaillierten Bericht über die Entwicklung der SGA einzuholen. 1998 legte die Geschäftsbank Rothschild also der Kommission eine Studie über die SGA und deren mögliche künftige Verluste vor, die auf Informationen seitens der Banca d'Italia und der Banco di Napoli sowie auf anderen Daten beruhte.

Rothschild hat die folgenden Aspekte untersucht: a) das Organisationsgefüge der SGA, ihre Geschäftstätigkeit und ihre Beziehungen zur Banco di Napoli; b) die von der SGA bei der Forderungsbeitreibung verfolgte

Geschäftspolitik; c) die Verwertungstätigkeit 1997; d) den wirtschaftlichen Wert, zu dem die Aktivaübertragung auf die SGA erfolgte; e) den Saldo zwischen den mit dem Ertrag aus den übertragenen Aktiva verbundenen Aktivzinsen und den kostenverursachenden Passiva für die von der Bank auf der Grundlage der von der Banca d'Italia gezahlten Vorschüsse gewährte Finanzierung.

a) Die SGA besitzt ein spezielles Organisationsgefüge, das gegliedert ist in

— eine eigene Struktureinheit für die Orientierung, Anregung, Koordinierung und Kontrolle der Verwertungstätigkeit; diese Aufgaben werden von nicht zur Bank gehörenden Beschäftigten wahrgenommen, die über die notwendigen beruflichen Voraussetzungen und Erfahrungen auf dem Gebiet der Forderungseintreibung verfügen;

— eine zugeeignete gesonderte Struktur, zu der eine ausschließlich für die SGA tätige Zentralstelle und das Filialnetz der Bank gehören, wo Mitarbeiter der Bank für das Forderungsmanagement zuständig sind, Untersuchungen durchführen und Entscheidungsvorschläge unterbreiten;

— eine Aufteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen dem Verwaltungsrat und dem geschäftsführenden Verwaltungsratsmitglied, die die wichtigsten und schwierigsten Forderungen direkt verwalten können und die Alleinverantwortung für die Forderungsbeitreibung und -verwertung tragen.

Dieses auf der Aufgabenteilung zwischen einer selbständigen, separaten Struktureinheit, einer Zentralstelle und dem Zweigstellennetz beruhende Organisationsgefüge ermöglicht der SGA eine wirtschaftliche und flexible Verwaltung der zahlreichen, territorial weit gestreuten Forderungen. Dies dürfte letztlich auch dazu beitragen, daß sie ihre Aufgaben in einem vertretbaren Zeit- und Kostenrahmen erfüllen kann. Durch die Trennung der Führungs- und Ermittlungsverantwortung von den Orientierungs-, Kontroll- und Entscheidungsbefugnissen und durch deren Aufteilung unter den Bankmitarbeitern und den SGA-Beschäftigten wird außerdem den Erfordernissen der Trennung zwischen der Übertragungsgesellschaft und der Bank Genüge getan.

b) Entsprechend den von der Banca d'Italia ausgegebenen Richtlinien hat die SGA ihre Beitreibungsstrategie an dem Grundsatz der Erlösmaximierung mit dem Ziel, Dauer und Kosten der Geschäftstätigkeit so gering wie möglich zu halten, ausgerichtet. Unter diesem Blickwinkel wurde — als Alternative zu langwierigen, mit dem Risiko einer Aufzehrung der einzuklagenden Vermögenswerte verbundenen gerichtlichen Schritten — außergerichtlichen Lösungen zur Ablösung der Forderungen im Wege des Vergleichs und/oder mehrjähriger Tilgungspläne Vorrang gegeben, wobei in diesem Fall die Tilgungszeiträume möglichst kurz gehalten wurden. Dank dieses Konzepts konnten auch die Sanierungsaussichten der Schuldnerunternehmen bedacht und gegebenenfalls Schockwirkungen vermieden werden. In bezug auf die umgeschichteten Forderungen wurde beschlossen, keine neuen Finanzierungsverpflichtungen einzugehen, die in den Umschichtungsvereinbarungen bereits vorgesehenen zu verringern und die Umwandlung von Forderungen in Risikokapital zu vermeiden.

c) Die Verwertungstätigkeit brachte zufriedenstellende Ergebnisse: Zum 31. Dezember 1997 wurden Mittel in Höhe von 1 476 Mrd. ITL eingetrieben, was ca. 12 % der Aktiva entsprach, davon ca. 660 Mrd. ITL aus der Abtretung von Auslandstiteln und Forderungen gegenüber Risikoländern (mit Bruttogewinnen von etwa 80 Mrd. ITL) und ca. 780 Mrd. ITL aus zweifelhaften Forderungen. Auch bei den verkauften italienischen Wertpapieren wurde ein leichter Veräußerungsgewinn erzielt. Darüber hinaus wurden Vergleichs- und/oder Ratenzahlungsabkommen geschlossen, die ab 1998 zu gestundeten Einnahmen von über 580 Mrd. ITL führen werden. Alles in allem hat der SGA-Verwaltungsrat Positionen in einem Gesamtwert von 3 789 Mrd. ITL und Beschlüsse über einen Gesamtbetrag in Höhe von 3 559 Mrd. ITL geprüft. Die von der SGA ein Jahr nach Aufnahme ihrer Verwertungstätigkeit erzielten Ergebnisse stimmen mit den Prognosen zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Umstrukturierungsplans der Bank überein.

d) Rothschild hat die Forderungsbewertung und die Rückstellungspolitik einiger der wichtigsten, hinsichtlich ihrer Größe und ihrer geographischen Standorte mit der Banco di Napoli vergleichbaren Banken gegenübergestellt. Die Bilanzdaten zum 31. Dezember 1996 (an diesem Tag wurden die Aktiva von der Bank auf die SGA übertragen) lassen erkennen, daß die von der Bank verfolgte Rückstellungs- und Bilanzbereinigungspolitik mit der Politik der wichtigsten Banken übereinstimmte oder sogar noch konservativer war. Die Möglichkeit, daß die SGA, nachdem die Beitreibung der übertragenen Aktiva einen hohen Stand erreicht hat, die Einstellung ihrer Geschäftstätigkeit beschließen und die restlichen Positionen, für die kein Anreiz zur Beitreibung mehr besteht, liquidieren kann, macht jedoch auch eine Bewertung der Verluste notwendig. Die vorsichtigen Bewertungen von Rothschild weisen einen natürlichen Verlust von maximal 10 % des übertragenen Bestands, d. h. 1 000 bis 1 200 Mrd. ITL, aus.

e) Zu den Finanzierungskosten der Ausgliederungsstruktur haben die italienischen Behörden erklärt, der Zinssatz für das durch die Bank an die SGA ausgereichte Darlehen sei nach dem Grundsatz festgelegt worden, daß der Bank weder Vorteile noch Verluste daraus entstehen dürfen. Daher sollte dieser Zinssatz der effektiven Ertragsquote der ausgegliederten Aktiva entsprechen. In diesem Fall sollte die SGA die Erträge aus den zu ihrem Bestand gehörenden Aktiva dazu verwenden dürfen, die Zinsen auf das von der Bank gewährte Darlehen zu bezahlen.

Die Rothschild-Prüfer haben bei der Bewertung der Übertragungsgesellschaft auch die Möglichkeit eventueller wirtschaftlicher Ungleichgewichte in Erwägung gezogen; insbesondere wurde untersucht, ob die kostenverursachenden Passiva für die der SGA von der Bank gewährte Finanzierung „gewiß" und hoch sind, während die für die übertragenen Forderungspositionen zu erwartenden Aktivzinsen oder die Dividende aus den Wertpapieren eher „ungewiß" und niedrig sind. 1997 lag die Diskrepanz zwischen den finanziellen Verpflichtungen der SGA für die von der Banco di Napoli erhaltene Finanzierung (1 089 Mrd. ITL) und den Aktivzinsen, einschließlich Verzugszinsen, (1 039 Mrd. ITL) bei ca. 60 Mrd. ITL. Dieses Mißverhältnis kann aufgrund zahlreicher Faktoren variieren. Hierzu gehören die tatsächliche Einbringlichkeit der Verzugszinsen für die Forderungspositionen, das Verhältnis zwischen festverzinslichen Forderungen und Forderungen mit variablem Zinssatz, die allmähliche Verringerung der finanziellen Belastungen aufgrund einer generellen Zinssenkung, die schrittweise Reduzierung der Höhe der Finanzierung der SGA infolge von Forderungsabschreibungen und Rückzahlungen und die zunehmende Verschlechterung des Aktivabestands der SGA. Angenommen, die Entwicklung von 1997 setzt sich in den folgenden Geschäftsjahren fort, so dürfte diese Negativbilanz unter Berücksichtigung des vorgesehenen Bestehens der Auffanggesellschaft und der vorstehend genannten Faktoren nach vorsichtigen Schätzungen von Rothschild in den kommenden zwei bis drei Jahren zwischen 1 000 und 2 700 Mrd. ITL, einschließlich der unter Buchstabe d) genannten Kosten, liegen.

Nach Auffassung der italienischen Behörden lassen die bisher erreichten Ergebnisse vermuten, daß die SGA ihre Tätigkeit nach kurzer Zeit und ohne signifikante Verluste einstellen kann. Dennoch kann die Kommission derzeit das Risiko nicht ausschließen, daß sich mit zunehmender Schwächung der Aktiva der SGA die Kapitalverluste erhöhen und das Mißverhältnis zwischen den Finanzierungslasten und den Aktivzinsen vergrößert. Da die Verzugszinsen schwer eintreibbar sind und eingedenk der Erfahrungen sollte nach Auffassung der Kommission vorsichtigerweise der höchste geschätzte Verlustwert, also 2 700 Mrd. ITL, angenommen werden. Da überdies der theoretische Höchstverlust (12 378 Mrd. ITL), der aus der von Rothschild angenommenen Situation resultieren könnte, durch die staatliche Bürgschaft gedeckt wäre, haben die bei der SGA verbleibenden Aktiva keinen positiven Wert.

Wie schon in anderen Fällen hat die Kommission dennoch auch zusätzliche Faktoren in Betracht gezogen, die die endgültige Nettokostenbelastung für den Staat mindern könnten.

Bei diesen angenommenen Kosten ist zu beachten, daß gemäß Gesetz Nr. 588/96 die eventuell von der Auffangstruktur verursachten Verluste vor allem durch die Erträge aus der Abtretung der vom Schatzamt gehaltenen Aktien der Bank gedeckt werden sollen. Um die Nettokosten für den Staat zu ermitteln, ist es also statthaft, wie schon in anderen Fällen die Nettoeinnahmen aus der Veräußerung der im Besitz des Staates befindlichen Aktien der Bank von den für die öffentliche Hand entstehenden Bruttokosten der Ausgliederungsoperation abzuziehen. Außerdem ist der Wert der dem Staat verbleibenden Minderheitsbeteiligung eindeutig ein Vermögenswert, der sich sicherer bemessen läßt, als wenn man die Ergebnisse des Umstrukturierungsplans abwartet, wodurch die Bewertung des betreffenden Vermögens zudem stärker zufallsabhängig würde. Das Schatzamt hat hierzu seine Absicht erklärt, die in seinem Besitz befindlichen Aktien (17,4 % des Kapitals der Bank) abzutreten. Auf der Grundlage des Börsenkurses dieser Aktien im letzten Halbjahr ist davon auszugehen, daß diese Beteiligung einen Wert von ca. 1 000 Mrd. ITL hat.

Zu berücksichtigen ist hierbei, daß dem Schatzamt auch die Ergebnisse der derzeit laufenden Privatisierung der BNL zugute kommen dürften, die gegenwärtig einen Anteil in Höhe von 27,7 % an der Bank besitzt. Im Lichte der Wertsteigerung der Banco-di-Napoli-Aktien, die durch die genannte Entwicklung des vergangenen Halbjahrs belegt wird, ist der Wert der BNL-Beteiligung an der Bank mit ca. 1 500 Mrd. ITL anzusetzen. Im Rahmen der Privatisierung der BNL, die bereits in Erfüllung der von der italienischen Regierung übernommenen und mit dem Erlaß des Ministerpräsidenten vom 28. Januar 1998 festgeschriebenen Verpflichtung eingeleitet wurde, wird das Schatzamt unmittelbar von diesem Wertzuwachs profitieren. Der Erlaß sieht ein Direktangebot vor, um eine Gruppe fester Aktionäre zu bilden, sowie ein öffentliches Verkaufsangebot, das dem Staat ausgehend von den aktuellen Kurswerten schätzungsweise Einnahmen in Höhe von etwa 10 000 Mrd. ITL bringen dürfte. Nachdem sich mehrere in- und ausländische Banken an den Data Rooms beteiligt hatten, nahm das Schatzamt das Angebot der Banco Bilbao Vizcaya zum Erwerb einer 10%igen Beteiligung am Kapital der Bank an. Der zweite Teil der Operation ist für Herbst 1998 vorgesehen, und das Schatzamt hat bereits die Global Coordinators für den öffentlichen Verkauf bestellt. Hierzu ist hervorzuheben, daß das Schatzamt mit Blick auf den künftigen Marktverkauf eines Anteils von mindestens 50 % seiner eigenen Beteiligung die Sparaktien der BNL in ordentliche Wertpapiere umgewandelt und auf diese Weise seine Beteiligung an dieser Bank von 85,5 % auf 70 % verringert hat.

Ausgehend von den quantitativen Bewertungen ist die Kommission schließlich zu der Auffassung gelangt, daß die Nettokostenbelastung des Staates für die Ausgliederungsgesellschaft, abzüglich der Erlöse aus der Abtretung der Banco-di-Napoli-Aktien durch das Schatzamt und der zusätzlichen Erlöse aus dem Verkauf der Beteiligung der BNL im Rahmen der laufenden Privatisierung, auf der Grundlage der von den italienischen Behörden gelieferten Angaben auf ca. 200 Mrd. ITL veranschlagt werden kann.

Allerdings könnte eine eventuelle Überschreitung des Gesamtbetrags der Beihilfen zusätzliche staatliche Beihilfen beinhalten. Insbesondere könnte eine Abweichung des Nettokostenaufwands der öffentlichen Hand von den aktuellen Schätzwerten letztendlich Anlaß zu zusätzlichen staatlichen Beihilfen zugunsten der Bank geben, weil diese Zusatzkosten Verlusten entsprechen, für die sie wahrscheinlich hätte aufkommen müssen, wenn diese Aktiva nicht auf die SGA übertragen worden wären. Da die Schaffung derartiger Ausgliederungsstrukturen mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren verbunden ist, muß sich die Genehmigung der Kommission für die jetzt geschätzte Beihilfe auf den gesamten zum Zeitpunkt der Entscheidung bestehenden Mechanismus beziehen. Im vorliegenden Fall stützen sich die jüngsten Rothschild-Bewertungen auf die Entwicklung nach Gründung der SGA, so daß Veranlassung besteht, die Spanne der voraussichtlichen Verluste der Ausgliederungsstruktur größer anzusetzen. Diese Spanne liegt derzeit wie vorstehend angegeben zwischen 1 000 und 2 700 Mrd. ITL. Die Beihilfegenehmigung der Kommission muß das durch die Garantie abgedeckte theoretische Höchstrisiko in Höhe von 12 378 Mrd. ITL betreffen.

Zu den Auswirkungen der Ausgliederung auf die Schuldnerunternehmen haben die italienischen Behörden erklärt, daß die Verwertung der Aktiva nach streng professionellen Kriterien erfolgt. Gemäß ihrem Gesellschaftszweck muß die SGA die übertragenen Aktiva getreu dem Ziel einer Verwertung nach wirtschaftlichen Grundsätzen verwalten. Insbesondere muß es ihr gelingen, bei der Beitreibung von Forderungen und der Verwertung anderer Aktiva in möglichst kurzer Zeit maximale Einnahmen zu erzielen. Zudem unterliegt das Management der SGA der Kontrolle durch die Banca d'Italia. Die Kommission konnte feststellen, daß sich die Übertragungsgesellschaft wie ein privater Kapitalgeber verhält, der die Kosten der Aktivaverwertung minimieren will. Die Kommission behält sich jedoch vor zu prüfen, ob Beihilfen zugunsten der Schuldnerunternehmen oder der auf die SGA übertragenen Aktiva gewährt wurden.

3.3. *Die Steuererleichterungen*

Zu den in Artikel 3 Absatz 7 des Gesetzes vorgesehenen Steuererleichterungen haben die italienischen Behörden erklärt, es handele sich dabei um den geringen Betrag von ca. 36 Mrd. ITL, was nach Abzug des betrieblichen Einkommens einem Nettowert von ca. 17,2 Mrd. ITL entspricht. Sie haben hervorgehoben, daß der Bank bei der Forderungsabtretung nur ein sehr geringer wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist und das Ergebnis ähnlich ausgefallen wäre, wenn die Bank beschlossen hätte, die Übertragung nicht einzutragen, was aufgrund der dafür geltenden Optionsmöglichkeit machbar gewesen wäre. Beim Verkauf von Zweigstellen geht die Eintragung in jedem Fall zu Lasten des Erwerbers. Dadurch, daß die Bank unbedingt abstoßen muß, gerät sie gegenüber dem oder den potentiellen Erwerber(n) in eine schwache Verhandlungsposition, so daß es wenig wahrscheinlich ist, daß die dem Erwerber gewährten Steuervergünstigungen der Bank in irgendeiner Weise vollständig oder teilweise zugute kommen können.

Aufgrund der verfügbaren Informationen ist die Kommission dennoch der Auffassung, daß die fraglichen Maßnahmen — wenn auch geringe — staatliche Beihilfen darstellen. Was die mit der Forderungsabtretung verbundenen Vorteile betrifft, so hat sich die Bank offenbar zu der Eintragung entschlossen, um die Transparenz der Maßnahmen zu erhöhen und so die Erwerber und ihre anderen Gläubiger zu beruhigen. Diese Entscheidung beruhte also auf der Absicht, die Forderungen bestmöglich abzutreten und die Unsicherheiten in bezug auf die Sanierung der Bank abzubauen, und hat somit einen wirtschaftlichen Wert.

Dieselbe Schlußfolgerung kann auch für den Verkauf der Zweigstellen gezogen werden, da nicht auszuschließen ist, daß die Steuervergünstigungen der Bank wirtschaftlich zum Vorteil gereichen, auch wenn die Eintragung formal zu Lasten des Erwerbers geht. Da es sich um eine Ausnahme von einer allgemeinen Maßnahme handelt, die in ein zur Rettung und Umstrukturierung bestimmtes und direkt die Bank betreffendes rechtliches Instrumentarium aufgenommen wurde, ist nicht erkennbar, daß diese Maßnahme einem anderen Zweck dient als dem, die Bank zu unterstützen und ihre Umstrukturierung zu erleichtern. Der Höchstbetrag der in den betreffenden Steuererleichterungen enthaltenen staatlichen Beihilfen wird wie vorstehend angegeben mit einem Nettowert von 17 Mrd. ITL veranschlagt.

Die Kommission ist der Auffassung, daß sich die aus den genannten Faktoren ergebende staatliche Beihilfe zugunsten der Bank in einer Spanne von 4 717 Mrd. ITL bis 14 395 Mrd. ITL bewegt. Bei dieser Schätzung muß der Wert der direkten und indirekten staatlichen Beteiligungen an der Bank in Höhe von ca. 2 500 Mrd. ITL berücksichtigt werden: Die Nettokosten der staatlichen Unterstützung betragen demnach 2 217 Mrd. ITL, wobei die mögliche Obergrenze bei 11 895 Mrd. ITL liegt, wenn das Gesamtrisiko der Ausgliederungsgesellschaft in Betracht gezogen wird.

4. Verfälschung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Durch die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen und die Integration der Finanzmärkte wird der innergemeinschaftliche Handel immer anfälliger gegen Wettbewerbsverfälschungen. Die Unterstützung einer Bankengruppe wie der Banco di Napoli, die im freien Wettbewerb auf internationalen Märkten Kredite und sonstige finanzielle Mittel an Unternehmen ausreicht und außerdem im Wettbewerb mit anderen europäischen Kreditinstituten Finanzdienstleistungen anbietet, indem sie u. a. ihre Auslandstätigkeit über ihre Niederlassungen erweitert, kann zu Verfälschungen des innergemeinschaftlichen Handels führen. Dieser Trend verschärft sich noch mit der Einführung der gemeinsamen Währung und der endgültigen Öffnung der Märkte, wodurch sich die angespannte Wettbewerbssituation innerhalb der Gemeinschaftsländer weiter zuspitzt.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß die Banken zwar ihre hauptsächlich auf die Entgegennahme von Einlagen und Gewährung von Krediten gestützte Tätigkeit grenzüberschreitend ausüben können, jedoch bei ihrer Expansion im Ausland oftmals auf Hindernisse stoßen. Diese Hindernisse hängen oft damit zusammen, daß vor Ort inländische Banken tätig sind, was den Markteintritt ausländischer Wettbewerber verteuert. Da die Liberalisierung den Banken immer größere Möglichkeiten eröffnen wird, ihre Dienste in den anderen Mitgliedstaaten anzubieten, wie es Crédit Lyonnais, die Deutsche Bank oder die Westdeutsche Landesbank bereits tun, kann eine staatliche Beihilfe, die einer internationalen oder inländischen Bank gewährt wird, diese Möglichkeiten behindern. Beihilfen, die — auch lokale Banken — am Leben erhalten sollen, die andernfalls wegen ihrer geringeren Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit vom Markt gedrängt würden, könnten daher den freien Wettbewerb auf Gemeinschaftsebene verfälschen, weil sie den Zugang ausländischer Banken zum italienischen Markt erschweren.

Ohne die fraglichen Beihilfen hätte die Banco di Napoli wahrscheinlich liquidiert werden müssen. In einem solchen Fall hätten die Aktiva der Bank von einem oder mehreren ausländischen Wettbewerber(n) erworben werden können, die sich in Italien eine solide Position aufbauen wollen. Die Kundschaft der Bank hätte darüber hinaus zu anderen, gegebenenfalls ausländischen Banken überwechseln müssen. Daher ist einzuschätzen, daß die Beihilfen zugunsten der Bank unter die Bestimmungen von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag fallen, da sie staatliche Beihilfen darstellen, die den Wettbewerb in einem Maße verfälschen, daß sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können.

5. Bewertung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfen zugunsten der Banco di Napoli

5.1. *Allgemeine Betrachtungen*

Nach der Bewertung des Vorhandenseins staatlicher Beihilfen in der der Bank gewährten finanziellen Unterstützung hat die Kommission zu untersuchen, ob diese Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.

Im vorliegenden Fall ist vor allem zu berücksichtigen, daß es sich weder um eine Beihilfe sozialer Art für einzelne Verbraucher noch um eine Beihilfe zur Förderung der Entwicklung bestimmter italienischer Regionen oder zur Behebung einer tiefgreifenden wirtschaftlichen Störung handelt, sondern um eine Beihilfe zur Überwindung der Schwierigkeiten einer einzigen Empfängereinrichtung, der Banco di Napoli, und nicht von Schwierigkeiten, die einen ganzen Wirtschaftszweig betreffen. Die Gründe für die Verluste der Bank liegen in ihr selbst und dürften weitgehend mit der aggressiven Geschäfts- und Kreditpolitik der Bank verbunden sein, die ohne eine strenge Risikokontrolle betrieben wurde. Die Beihilfe kann demzufolge nicht als in gemeinsamem europäischem Interesse liegend betrachtet werden.

Deshalb kann nur die in Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) vorgesehene Ausnahmeregelung in Betracht gezogen werden. Die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt muß anhand der besonderen Vorschriften über die Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen beurteilt werden [6]. Generell ist die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen zugunsten von Unternehmen in Schwierigkeiten von mehreren Voraussetzungen abhängig, darunter

1. die vollständige Durchführung eines auf realistischen Annahmen beruhenden Umstrukturierungsplans, mit dessen Hilfe innerhalb eines vernünftigen Zeitraums die geforderte Mindestverzinsung des investierten Kapitals erreicht und die langfristige finanzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens gesichert werden kann;

2. die Erbringung ausreichender Gegenleistungen, um die wettbewerbsverfälschende Wirkung der Beihilfe auszugleichen, damit davon ausgegangen werden kann, daß die Beihilfe dem gemeinsamen Interesse nicht zuwiderläuft;

[6] Vgl. Fußnote 5.

3. die Verhältnismäßigkeit der Beihilfe in bezug auf die angestrebten Ziele und die Begrenzung ihrer Höhe auf den für die Umstrukturierung unbedingt notwendigen Betrag, damit die Sanierungsmaßnahmen soweit wie möglich von dem Unternehmen selbst getragen werden;

4. die vollständige Verwirklichung des Umstrukturierungsplans und die Durchführung jeder anderen in der endgültigen Entscheidung der Kommission vorgesehenen Maßnahme;

5. die Schaffung eines Kontrollsystems in bezug auf die vorstehend genannte Bedingung.

Ausgehend von den für Umstrukturierungsbeihilfen geltenden Rechtsvorschriften ist die Kommission der Auffassung, daß derartige Beihilfen in der Regel nur einmal gewährt werden müssen.

5.2. *Analyse des Umstrukturierungsplans*

Der Umstrukturierungsplan der Bank wurde mit Unterstützung der vom Schatzamt als Berater benannten Geschäftsbank Rothschild erarbeitet. Der erste, Ende Juni 1996 erstellte Plan enthielt mehrere Maßnahmen, die teilweise schon seit Beginn des Jahres 1996 umgesetzt worden waren. Ende November 1996 wurde dieser Plan durch einige Maßnahmen verstärkt und präzisiert, um noch vor Jahresende die Privatisierung der Bank zu ermöglichen. Der neue Plan beinhaltet insbesondere die Übertragung von Aktiva der Bank in Höhe von ca. 12 400 Mrd. ITL auf eine Ausgliederungsgesellschaft, die Einführung einer strengeren Kostendeckungspolitik und Maßnahmen zur Verstärkung des Personalabbau- und Kostendämpfungsprogramms.

Der Plan enthält vor allem konkrete Angaben zu den Gründen für die Zahlungsunfähigkeit der Bank, darunter zahlreiche strukturelle, finanzielle, Führungs- und Planungsmängel. Auf der Führungsebene sind insbesondere ein ungeeignetes Personalmanagement, eine komplizierte Organisationsstruktur, unzureichende Informationssysteme, eine schwache Geschäftstätigkeit und ein riskantes Finanzmanagement festzustellen. Hinsichtlich der strategischen Entwicklung ergab die Analyse eine territorial unausgewogene Expansion, eine unkontrollierte Kreditpolitik, eine inkohärente Auslandspräsenz, Investitionen in zu riskante Operationen und das Fehlen innovativer Produkte. Diese Mängel führten zu ernsthaften wirtschaftlichen und finanziellen Problemen, die mit Verlusten im Kreditgeschäft, einer unzureichenden Kapitaldecke, einer geringen Rentabilität und mangelnder Liquidität einhergingen. Insbesondere haben die Kreditverluste die finanzielle Schieflage (Verringerung des Zinsüberschusses und jährliche Verluste) und die unausgeglichene Vermögenssituation (Anstieg der unproduktiven Aktiva und Verringerung der keine Kosten verursachenden Passiva) durch eine übermäßige Inanspruchnahme des Interbankenmarktes verschärft. Das Zweigstellennetz wurde planlos erweitert: Die in den nördlichen Regionen mit ihrem hart umkämpften Bankenmarkt eröffneten Filialen erzielten aufgrund zu geringer Überschüsse, zu hoher Risiken und übermäßiger Strukturkosten nicht die erhofften Ergebnisse. Die Personalkosten waren höher als in den anderen örtlichen Kreditinstituten und entsprachen weder der betrieblichen noch der gesamten Marktentwicklung.

Der Umstrukturierungsplan fügt sich in eine wettbewerbsgerechte und transparante Privatisierungsmaßnahme ein, die innerhalb eines extrem kurzen Zeitraums, ohne die Bestätigung der Sanierung abzuwarten, und mit deutlich unter der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestkapitalausstattung liegenden Eigenmitteln erfolgt, so daß die potentiellen Erwerber die Kapitalaufstockung der Bank selbst vornehmen müssen. Generell befürwortet die Kommission ein solches Konzept, weil es grundsätzlich die endgültige Lösung des Sanierungsproblems der Bank für den Staat gewährleistet und zur Umgestaltung des globalen Kontrollsystems („corporate governance") der Bank, das die Ursache der Konzernverluste war, beiträgt. Die Kommission betrachtet diese Lösung als angemessen, weil sie die Wiederherstellung eines wirksameren Kontrollsystems, beruhend auf einem keine Marktverzerrungen bewirkenden Vorgehen, ermöglicht.

Hierbei muß berücksichtigt werden, daß die Bank in den zurückliegenden Jahren mit direkter oder indirekter Unterstützung des Staates eine unvorsichtige Politik betrieben hat, weshalb sie später besonders hohe Verluste zu verzeichnen hatte. Ein solches Verhalten zeugt insbesondere aus zwei Gründen von geringer Umsicht: vor allem, weil sich infolge des uneffektiven globalen Kontrollsystems der endgültige Betrag der gegenwärtig notwendigen Beihilfen maßgeblich erhöht hat, da sich die angesprochenen Aktionäre passiv verhielten und somit ein Problem des „moral hazard" ([7]) hinzukam. Und zweitens, weil sich im Bankensektor die Folgen eines falschen und unvorsichtigen Vorgehens in der Regel erst nach einer gewissen Zeit herausstellen, da im allgemeinen ein längerer Zeitraum vergehen muß, ehe die Übernahme übermäßiger Risiken in finanzielle Verluste umschlägt. Aus diesem Grund kann ein riskanter Kurs über längere Zeit verfolgt werden, mit dem Ergebnis, daß er schwerwiegendere Verzerrungen bewirkt.

([7]) Dieser Effekt des moralischen Risikos („moral hazard") bewirkt folgendes: je größer die Managementfehler, desto mehr wird das dafür verantwortliche Unternehmen unterstützt.

Der Umstrukturierungsplan betrifft alle Schwachpunkte der Bank und zielt darauf ab, ihr Geschäftsprofil zu sanieren, das Gleichgewicht in ihrer Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wiederherzustellen und ihre kurzfristige Privatisierung zu gewährleisten.

Insbesondere sieht der Sozialplan den Wegfall von 2 480 Arbeitsplätzen vor, von denen ca. 1 000 bereits 1996 und genauso viele 1997 abgebaut wurden. Nach den Bestimmungen des Dekrets müssen die durchschnittlichen Personalkosten je Beschäftigten, die 1996 bei 125 Mio. ITL lagen, bis auf den im italienischen Bankensektor geltenden Durchschnittswert von 117 Mio. ITL zurückgeführt werden. Die Verwaltungskosten sollen 1997 um 12 % und 1998 um 9 % gesenkt werden.

Übersicht 3

Geschäftsplan der Banco di Napoli

(in Mrd. ITL)

	1995	1996	1997	1998	1999
Zinsüberschuß	1 961	1 635	1 597	[...] (*)	[...] (*)
Leistungsüberschuß	534	621	649	[...] (*)	[...] (*)
Summe der Überschüsse aus Vermittlungsgeschäften	2 495	2 256	2 246	[...] (*)	[...] (*)
Personalaufwand	– 1 512	– 1 540	– 1 322	[...] (*)	[...] (*)
Sonstiger Verwaltungsaufwand	– 613	– 550	– 518	[...] (*)	[...] (*)
Summe der allgemeinen Aufwendungen	– 2 125	– 2 090	– 1 840	[...] (*)	[...] (*)
Bruttobetriebsergebnis	370	166	406	[...] (*)	[...] (*)
Kreditverluste und Rückstellungen	– 3 112	– 1 533	– 202	[...] (*)	[...] (*)
Sonstige Rückstellungen	– 382	– 500	– 270	[...] (*)	[...] (*)
Außerordentliche Nettoerträge	– 24	201	90	[...] (*)	[...] (*)
Summe sonstiger Posten	– 3 518	– 1 832	– 382	[...] (*)	[...] (*)
Ergebnis vor Steuern	– 3 148	– 1 665	23	[...] (*)	[...] (*)
Steueraufwand	– 8	– 4	– 4	[...] (*)	[...] (*)
Ergebnis nach Steuern	– 3 156	– 1 669	19	[...] (*)	[...] (*)

(*) Teile der vorliegenden Entscheidung wurden so abgefaßt, daß vertrauliche Angaben nicht offengelegt werden; diese Teile stehen in eckigen Klammern und sind durch ein (*) gekennzeichnet.

Die Annahmen des Plans erscheinen hinlänglich realistisch. Sie gehen von einer Senkung der kurzfristigen Zinssätze um ca. 300 Basispunkte zwischen 1996 und 1999 sowie einer Verringerung des Zinsüberschusses aus Ausleihungen und Einlagen um ca. 130 Basispunkte aus. Die Wachstumsrate bei der Mittelaufbringung bleibt gering, während bei den Ausleihungen ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen sein dürfte. Der Überschuß aus Vermittlungsgeschäften bleibt dank des Anstiegs der Provisionen, deren Anteil an diesem Überschuß das hohe Niveau erreichen dürfte, wie es für unter einem stärkeren Wettbewerbsdruck stehende Banken typisch ist, auf einem zufriedenstellenden Stand. Die Rückkehr in die Gewinnzone wird allerdings wohl nicht aufgrund höherer Überschüsse aus Vermittlungsgeschäften erreicht, die unter dem Wert von 1995 bleiben, sondern aufgrund der Senkung der allgemeinen Aufwendungen und der Kreditkosten. Das kann weiterhin die Stichhaltigkeit der Prognosen, ceteris paribus, garantieren, da eine derartige Verbesserung auf Aspekten beruht, die stärker von der Kontrolle des Unternehmens abhängen und nicht vom Wachstum des Marktes und des Umsatzes. Die Abnahme der Rückstellungen spiegelt augenscheinlich die Übertragung der nicht einträglichen Forderungen auf die Ausgliederungsstruktur und die Verringerung des Aktivabestands wider. Dessen ungeachtet sieht der Plan auch die Anpassung des Satzes für nicht einträgliche Forderungen an „natürlichere“ Werte vor.

Die Vergütung des Darlehens der Bank an die Ausgliederungsgesellschaft wurde nicht starr festgesetzt, sondern auf der Grundlage eines Indexierungssystems an die kurzfristigen marktüblichen Zinssätze des Vorjahres gebunden (siehe Punkt 2.2). Bei einer allgemeinen Zinssenkung kann ein solcher Mechanismus der Bank zu einer angemessenen Vergütung verhelfen, wenn man die normalerweise höhere Vergütung der an die Kunden ausgereichten Kredite und die Kosten der Mittelaufbringung berücksichtigt.

Aufgrund der Analyse der vorgelegten Unterlagen erscheint der Sanierungsplan der Bank angemessen. Die Unterstützung einer internationalen Geschäftsbank wie Rothschild gewährleistet, daß die grundsätzlichen Probleme der Bank entsprechend in Betracht gezogen werden. Die Umstrukturierungsmaßnahmen betreffen faktisch die wichtigsten Aspekte der ordentlichen Geschäftsführung (Personal, Organisation, Informationswesen, Geschäfte), der strategischen Entwicklung (Kundenpolitik, territoriale Entwicklung, Produkterneuerung) und der Finanzstruktur (Eigenmittel, Forderungsqualität, Rentabilität, Liquidität). Diese Maßnahmen wurden größtenteils schon umgesetzt, was insbesondere für die Senkung der Arbeitsstückkosten und der absoluten Arbeitskosten gilt. Der Personalaufwand wurde 1997 um 142 Mrd. ITL bzw. 11 % reduziert; der Pensionsaufwand verringerte sich um 83 Mrd. ITL bzw. 36 %.

Die von der Bank 1997 erzielten Ergebnisse bestätigen, daß die Sanierung greift, und trotz der Verringerung des Aktivabestands überstiegen sie die Erwartungen des Geschäftsplans. Bereits nach den ersten sechs Monaten lag das Nettoergebnis (16,8 Mrd. ITL) über

dem erwarteten Wert und entsprach dem für Ende des Jahres erwarteten Niveau. Im zweiten Halbjahr 1997 setzte sich diese Erholung fort, und die Bank schloß das Geschäftsjahr mit einem über dem veranschlagten Wert liegenden Nettogewinn von 142 Mrd. ITL, so daß sie eine Dividende an die Kleinaktionäre ausschütten konnte. Im einzelnen zeigen die Bilanzen, daß es der Bank gelungen ist, die Abnahme des Überschusses aus Vermittlungsgeschäften dank des Anstiegs der Nettoprovisionen und der Stabilisierung des Zinsüberschusses zu stoppen und diesen Trend schließlich sogar umzukehren. Die spürbare Senkung der allgemeinen Aufwendungen, insbesondere dank radikaler Einsparungen bei den Personalkosten, stimmt offenbar mit den im Plan getroffenen Voraussagen überein. Aufgrund dieser Entwicklungen ist einzuschätzen, daß der Umstrukturierungsplan vollständig geeignet ist, in den kommenden Jahren die erwarteten und wahrscheinlich noch bessere Ergebnisse hervorzubringen.

Die Glaubwürdigkeit des Umstrukturierungsplans wurde dadurch bestätigt, daß die privaten Aktionäre der nach der Privatisierung durchgeführten Eigenmittelerhöhung um etwa 900 Mrd. ITL voll zustimmten. An dieser Operation wirkte das Schatzamt nicht mit, sondern es waren mehrheitlich die privaten Aktionäre, insbesondere das INA ([8]), beteiligt. Hierzu schätzt die Kommission ein, daß die Mehrheitsbeteiligung des INA und der privaten Aktienbesitzer an dieser Maßnahme deren wirtschaftlichen Charakter garantiert und die Glaubwürdigkeit des Umstrukturierungsplans der Bank erhöht.

Nach Auffassung der italienischen Behörden ist die langfristige finanzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die bereits jetzt durch die im Umstrukturierungsplan vorgesehenen Maßnahmen gewährleistet wird, auch im Falle eines Zusammenschlusses mit der BNL gesichert. Sie hoben die positiven Auswirkungen der Synergien zwischen beiden Banken auf die Rentabilitätsquote der Banco di Napoli sowie die umfassenden Umstrukturierungsbemühungen der BNL im Hinblick auf das Privatisierungsvorhaben hervor. Hierbei ist zu beachten, daß die bereits eingeleitete Privatisierung der BNL die Gefahr ausschließt, daß die Mehrheitsbeteiligung an der Bank vom privatrechtlichen Anteilseigner (INA) auf den öffentlichen Anteilseigner (BNL) übergeht. Demzufolge verringert sich auch das Risiko, im Falle der Nichterfüllung der im Umstrukturierungsplan vorgegebenen Ziele weitere öffentliche Mittel zuführen zu müssen. Die Privatisierung der BNL bestätigt vielmehr den endgültigen Übergang der Mehrheitsbeteiligung an der Banco di Napoli in private Hände.

Zur Möglichkeit eines Zusammenschlusses der Bank und der BNL nach der Privatisierung der letzteren stellt die Kommission fest, daß der genaue Zeitpunkt für die Umsetzung dieses Vorhabens gegenwärtig noch nicht feststeht. Sollte dieses Vorhaben wie im Dekret vom 21. Januar 1998 vorgesehen verwirklicht werden, so würde aus der Fusion eine neue Bank hervorgehen, deren Kapital angesichts der Vermögenswerte der beiden Banken und ihrer Marktkurse mit deutlicher Mehrheit von Privaten gehalten würde, während der Staat eine Minderheitsbeteiligung behält.

Trotzdem wollte die Kommission prüfen, ob die mögliche Fusion mit der BNL die Rentabilität des daraus hervorgehenden Unternehmenszusammenschlusses und damit der Bank nicht beeinträchtigen würde. Tatsächlich erzielte die BNL in den letzten Geschäftsjahren ein eher bescheidenes Rentabilitätsniveau, das nicht darauf schließen läßt, daß die Eigenmittelrentabilität der aus der Fusion der BNL und der Bank entstehenden neuen Bank ohne zusätzliche Elemente für einen marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgeber akzeptabel wäre. Die italienischen Behörden haben hierzu angemerkt, daß die BNL ein umfassendes Umstrukturierungsvorhaben eingeleitet hat, dessen Kosten noch vor der Fusion von ihr selbst getragen werden. Insbesondere hat die BNL bereits umfangreiche Rückstellungen für die Umstrukturierungsmaßnahmen und -kosten vorgenommen, was zu einer entsprechenden Verringerung des Nettovermögens führte. Man kann also zu Recht davon ausgehen, daß die Fusion keine negativen Auswirkungen auf die Ertragskraft der neuen Bank im Vergleich zu den nur die Banco di Napoli betreffenden Schätzungen haben wird; längerfristig kann ein gewinnbringender Effekt erwartet werden.

Die Geschäftsbank Rothschild hat der Kommission einen Bericht vorgelegt, in dem die Fortschritte hervorgehoben werden, die die BNL seit dem Führungswechsel 1993 erzielt hat. Neben den genannten Rückstellungen sind in der BNL auch deutliche Anzeichen für eine strukturelle Sanierung zu erkennen. Gemäß ihren Strategien ist es ihr gelungen, den systemweiten Rückgang des Zinsüberschusses zu stoppen und die Erträge aus Dienstleistungen dank des Schubs bei den Spar- und Versicherungsleistungen zu steigern. Auf der Kostenseite gelang es der BNL zudem, durch Personalabbau die realen Arbeitskosten zu verringern. Der laufende Umstrukturierungsplan, der unter anderem eine weitere Personal- und Kostenreduzierung vorsieht (–3 700 Beschäftigte in den Jahren 1998—2000), läßt für die kommenden Jahre gute Aussichten auf eine Verbesserung der bisher erreichten Ergebnisse erkennen.

Laut Einschätzung der Rothschild-Bank würden sich die Ergebnisse der Bank im Falle ihrer Fusion mit der BNL verbessern. Der Zusammenschluß beider Banken könnte maßgebliche Synergieeffekte in Höhe von ca. 500 Mrd. ITL bewirken, da sie sich hinsichtlich ihres geographischen Einzugsgebiets und ihrer Funktionen gegenseitig ergänzen. Synergien wären auch in bezug auf die Personalkosten, die sonstigen allgemeinen Aufwendungen und die nichtfinanziellen Erträge möglich. Im einzelnen wären dies Synergieeffekte in Höhe von

([8]) Der private Charakter des INA wurde auf der Grundlage der von den italienischen Behörden bereitgestellten Informationen über dessen Aktionäre bestimmt, insbesondere aufgrund der maßgeblichen Beteiligung privater institutioneller Kapitalgeber und der betreffenden Stimmrechte.

ca. 240 Mrd. ITL bei den Personalkosten (47,5 % des gesamten Personalaufwands), einhergehend mit einem Personalabbau in den Generaldirektionen und einer Rationalisierung des Netzes in- und ausländischer Zweigstellen; 125 Mrd. ITL bei den sonstigen allgemeinen Aufwendungen (25 % des Gesamtvolumens) und 140 Mrd. ITL bei den nichtfinanziellen Erträgen (27,5 % der Gesamtsumme), insbesondere in den Zentren der Finanz- und Provisionsgewinne.

Verglichen mit anderen Zusammenschlüssen scheint bei den hier herangezogenen Annahmen das Vorsichtsprinzip ausreichend berücksichtigt. Die Synergieeffekte werden mehr oder weniger mit 30 % der Geschäftskosten angesetzt, wo in anderen Fällen, insbesondere in Italien und im Vereinigten Königreich, solche Effekte in Höhe von ca. 35 % der Geschäftskosten erreicht wurden.

Demnach könnte sich die Kapitalrentabilität der Bank im Fall der Fusion mit der BNL von 76 % auf 11,6 % erhöhen. Dieses Niveau ist angemessen, um insgesamt die langfristige finanzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu gewährleisten. Wie von der Geschäftsbank Rothschild bestätigt wurde, ist ein solches Ergebnis offensichtlich von der vollständigen Verwirklichung des Umstrukturierungsplans der Bank und von deren Zusammenschluß mit der BNL abhängig. Die Einbringung der Bank in die INA/BNL-Gruppe und die Mehrheitsbeteiligung der INA wird in jedem Falle auch ohne eine reguläre Fusion zwischen der Bank und der BNL die langfristige finanzwirtschaftliche Rentabilität der Bank sichern.

Unter Berücksichtigung der vorstehend genannten Erwägungen ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß im Falle einer Fusion der beiden Banken die finanzwirtschaftliche Rentabilität der Gruppe Banco di Napoli-BNL gewährleistet wäre und nicht mehr auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen zurückgegriffen werden muß.

5.3. *Verhältnismäßigkeit der Beihilfe in bezug auf die angestrebten Ziele*

Was die Erfüllung der übrigen in den Vorschriften für Umstrukturierungsbeihilfen enthaltenen Voraussetzungen anbelangt, so leistet die Bank nach Ansicht der Kommission einen erheblichen Beitrag aus eigenen Mitteln zu den Umstrukturierungskosten. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß die Bank die Kosten zur Deckung aller auf die Auffangstruktur übertragenen Verpflichtungen in Höhe von ca. 4 400 Mrd. ITL getragen hat; dieser Betrag ist mehr als doppelt so hoch wie die vom Schatzamt übernommene Kapitalerhöhung. Hinzu kommen die Abtretungen (ohne die Ausgliederungsoperation) von mittelfristigen Forderungen in Höhe von 5 300 Mrd. ITL in zwei Jahren (1995 und 1996), von vorwiegend finanziellen Beteiligungen in Höhe von ca. 210 Mrd. ITL und von Immobilien im Wert von ca. 230 Mrd. ITL.

Darüber hinaus gebietet der Grundsatz der Beschränkung der Beihilfe auf das notwendige Mindestmaß, darauf zu achten, daß die Bank zum einen über ausreichende Eigenmittel zur Erfüllung ihrer regulären Verpflichtungen verfügt und daß sie zum anderen nicht mit über das notwendige Mindestmaß hinausgehenden Eigenmitteln ausgestattet ist. Hierzu stellt die Kommission fest, daß bei der Beurteilung der Mindestkapitalausstattung die Möglichkeit in Betracht zu ziehen ist, daß nach der öffentlichen Intervention die übrigen Aktionäre die notwendigen zusätzlichen Mittel zuführen. So ist beispielsweise denkbar, daß bei einer kurzfristigen Privatisierung im Wege einer Ausschreibung der potentielle Erwerber für die Einhaltung der vorgeschriebenen Verpflichtungen Sorge trägt.

Hierzu verweist die Kommission darauf, daß die mit 2 000 Mrd. ITL anzusetzende Kapitalerhöhung durch das Schatzamt besonders gering war, denn aufgrund der Ende 1996 verbuchten Verluste, durch die sich das Eigenkapital der Bank auf ca. 1 000 Mrd. ITL verringerte, reichte sie nicht aus, um den notwendigen Solvabilitätskoeffizienten wiederherzustellen. Die vorgeschriebene Kapitalausstattung des Konzerns wurde durch die Erwerber und die anderen privaten Aktionäre gesichert, die 1997 eine Kapitalaufstockung vornahmen. Demnach ist einzuschätzen, daß der Beitrag des Schatzamtes tatsächlich auf das notwendige Mindestmaß beschränkt war.

5.4. *Erbringung von Gegenleistungen*

Was die Gegenleistungen zum Ausgleich der wettbewerbsverfälschenden Wirkungen der Beihilfen für die Wettbewerber betrifft, so sei an die diesbezügliche Politik der Kommission erinnert. Mit diesen Gegenleistungen sollen gemäß den gemeinschaftlichen Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten die nachteiligen Auswirkungen auf Konkurrenten nach Möglichkeit ausgeglichen werden. Andernfalls würden die Beihilfen „dem gemeinschaftlichen Interesse zuwiderlaufen“ und könnten nicht gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag freigestellt werden.

Die Gegenleistungen müssen tendenziell ein zusätzliches Bemühen des Beihilfeempfängers zu den für seine Sanierung notwendigen Umstrukturierungsmaßnahmen darstellen. Folglich darf es sich vor allem weder um direkt noch um indirekt durch staatliche Beihilfen finanzierte Maßnahmen handeln.

Die Kommission hat kürzlich im Falle einer anderen Bank darauf verwiesen, daß die durch die Beihilfen bewirkte theoretische Wettbewerbsverfälschung geschätzt werden kann. Die im Bankensektor geltende Solvabilitätspflicht, die ein direktes Verhältnis zwischen der Kapitalausstattung einer Bank und den nach dem Risiko gewichteten Verpflichtungen, die die Bank übernehmen darf, festlegt, ermöglicht die direkte Bestimmung der möglichen theoretischen Auswirkung der Kapitalaufstockung einer Bank auf ihre Aktiva. Nach Maßgabe der Richtlinie 89/647/EWG des Rates vom 18. Dezember 1989 über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute [9], zuletzt geändert durch die Richtlinie 96/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [10], gilt für alle Banken in Europa die gleiche Solvabilitätspflicht, was die Bewertung der Auswirkungen einer Kapitalerhöhung oder eine Beihilfe mit ähnlicher Wirkung erleichtert. Erfolgen die Beihilfen in Form einer Kapitalerhöhung, kann die Wettbewerbsverfälschung (nur als Richtwert) anhand der nach dem Risiko gewichteten Aktiva bewertet werden. Eine Kapitalzufuhr in Höhe von 1 Mrd. ITL oder eine Maßnahme mit ähnlicher Wirkung (bei sonst gleichen Bedingungen) ermöglicht einer Bank, den Bestand der gewichteten Aktiva (bei Einhaltung des Solvabilitätskoeffizienten von mindestens 8 %, der anhand der mindestens zur Hälfte aus eigenen Grundmitteln bestehenden Eigenmittel zu berechnen ist) um 12,5 bis 25 Mrd. ITL zu erhöhen.

Im vorliegenden Fall entsprechen die Beihilfen in Höhe von ca. 2 217 Mrd. ITL etwa der Hälfte der Eigenmittel, die Ende 1994 zur Einhaltung des Solvabilitätskoeffizienten notwendig waren. Anders als in anderen Fällen und wie bereits unter Punkt 5.3 dieser Entscheidung festgestellt, sind die fraglichen Beihilfen vorrangig zur Deckung der Verluste und für das Überleben der Bank bestimmt, und nicht zur Aufrechterhaltung einer Kapitalausstattung, die eine Fortführung der Geschäfte auf dem vorherigen Niveau ermöglicht. Die Einhaltung des Solvabilitätskoeffizienten wurde faktisch durch die 1997 nach der Privatisierung gezeichnete Kapitalerhöhung gesichert. Trotzdem ermöglichen die Beihilfen de facto der Bank eine Fortsetzung ihrer Tätigkeit, wenngleich auf einem infolge der Abtretungen niedrigeren Niveau.

In dieser Hinsicht scheinen die im Umstrukturierungsplan festgelegten Maßnahmen auszureichen, um die durch die Beihilfen hervorgerufene Wettbewerbsverzerrung soweit wie möglich abzuschwächen.

Vor allem haben die bereits durchgeführten Maßnahmen zu einem drastischen Kapazitätsabbau der Bank geführt. Die Bilanzsumme hat sich von 121 000 Mrd. ITL (Ende 1994) auf 69 000 Mrd. ITL (Ende 1997), d. h. um 43 % innerhalb von drei Jahren, verringert. Bei den nach ihrem Risiko gewichteten Aktiva war noch ein stärkerer Rückgang festzustellen. Der Kapazitätsabbau entspricht, nachdem der Effekt der Ausgliederung von Aktiva in Höhe von 12 400 Mrd. ITL zugunsten der SGA eliminiert wurde, einer Aktivaverringerung um etwa 40 000 Mrd. ITL.

Allerdings kann die Schließung im Wege der freiwilligen Liquidation der Tochtergesellschaft Isveimer (Aktiva in Höhe von etwa 15 000 Mrd. ITL per Ende 1994) nicht völlig als Gegenleistung gewertet werden, denn die Liquidation war eine im Rahmen des Umstrukturierungsplans notwendige Maßnahme, für die staatliche Mittel verwendet werden. Da es sich um eine Liquidation handelt und die betreffenden Beträge lediglich durch die Bank „hindurchflossen", kam man zu dem Schluß, daß die Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Bank bei der Liquidation der Isveimer keine Elemente staatlicher Beihilfen enthielten. Diese Liquidation entspricht einer Kapazitätsstillegung. Die Bank kann im Rahmen der Liquidation der Isveimer keine Aktiva von dieser übernehmen, es sei denn, ihr Verkauf an Dritte oder ihre Verwertung zu für die Liquidation günstigeren Bedingungen erweisen sich als unmöglich.

Die Bank hat außerdem Immobilien im Wert von 300 Mrd. ITL und Beteiligungen in Höhe von über 200 Mrd. ITL abgetreten. Im einzelnen wurden die Beteiligungen an den Banken IMI und Banca di Roma gewinnbringend veräußert. Weiterhin sind Immobilienverkäufe für ca. 100 Mrd. ITL vorgesehen.

In Italien hat die Bank 50 Zweigstellen an die Banca Popolare di Brescia und 9 an die Banca Popolare Antoniana Veneta veräußert. Darüber hinaus wurde der Verkauf von weiteren 18 Zweigstellen eingeleitet, der normalerweise bis Jahresende abgeschlossen sein dürfte. Die veräußerten Zweigstellen stellen eine solide Ertragskapazität dar, was sich in erster Linie in dem auf dem Markt hervorgerufenen Interesse und dem erzielten Preis (290 Mrd. ITL bzw. 34,5 Mrd. ITL) und zweitens in dem dem Erwerber zugesprochenen Geschäftswert (132 Mrd. ITL oder 46 % des Wertes der Transaktion bzw. 21,3 Mrd. ITL oder 62 % des Wertes) zeigt. Im einzelnen wurden mit dem Verkauf der 59 Zweigstellen Forderungen in Höhe von mehr als 2 500 Mrd. ITL abgetreten. Ein zusätzlicher Abbau des Forderungsbestands um ca. 1 000 Mrd. ITL dürfte durch die Veräußerung von 18 weiteren Zweigstellen ermöglicht werden. Folglich kann dieser Verkauf als Ausgleich für die Beihilfen betrachtet werden. Nach der Abtretung der 77 Zweigstellen, was ca. 10 % des Schalternetzes der Bank ausmacht, wird diese den Charakter einer Regionalbank mit nur wenigen Zweigstellen im Ausland und einer geringen Präsenz in Norditalien annehmen. Im Falle der Fusion mit der BNL sind zweifellos weitere Verkäufe oder Zusammenlegungen von Zweigstellen denkbar.

International hat die Bank ihre Präsenz bereits maßgeblich verringert: Die Zahl der kontrollierten Unter-

[9] ABl. L 386 vom 30.12.1989, S. 14.
[10] ABl. L 85 vom 3.4.1996, S. 17.

nehmen und der Tochtergesellschaften ist innerhalb von zwei Jahren von 13 auf 6 gesunken, während der Geschäftsumfang um ca. 70 % zurückging. Insbesondere wurden die Ausleihungen um ca. 22 000 Mrd. ITL abgebaut. Die Niederlassungen in Paris, Frankfurt, Los Angeles, Moskau und Seoul wurden geschlossen und andere (Barcelona) wurden verkauft. Der Rückzug vom spanischen Markt dürfte schon bald abgeschlossen sein. In den übrigen Niederlassungen wurden Personal und Kapazitäten abgebaut. Es sei bemerkt, daß das internationale Netz der Bank bis auf wenige Ausnahmen rentabel war. Bei dieser Bewertung wurde außerdem die Übertragung der luxemburgischen Tochter (Banco di Napoli International) auf die Ausgliederungsstruktur berücksichtigt, die augenscheinlich nicht als Gegenleistung betrachtet werden kann, weil die Schaffung der Ausgliederungsstruktur zur Rettung der Bank beigetragen hat.

Nach Prüfung der vorstehenden Aspekte ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß die Bemühungen der Bank und die Maßnamen der Behörden, auch wenn sie die wettbewerbsverfälschenden Wirkungen der der Bank gewährten Beihilfen nicht vollständig beseitigen, doch einen erheblichen Ausgleich darstellen, der diese Wirkungen wesentlich verringern kann.

Im Lichte der vorstehenden Betrachtungen ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß die von der Bank erbrachten Gegenleistungen angemessen sind und dazu beitragen, daß die Beihilfe zugunsten der Bank mit dem gemeinsamen Interesse vereinbar ist.

5.5. *Sonstiges*

Gemäß den gemeinschaftlichen Leitlinien für Umstrukturierungsbeihilfen hat die Kommission auch die Situation der Bank im Zusammenhang mit den Steuergutschriften geprüft. Kraft der einschlägigen Rechtsvorschriften dürfen Unternehmen, denen staatliche Beihilfen zuteil wurden, nicht gleichzeitig in den Genuß von Steuergutschriften in Höhe der Steuerverluste kommen, die durch Beihilfen darstellende Kapitalerhöhungen gedeckt werden. Hierzu haben die italienischen Behörden erklärt, daß die nach italienischem Recht geltenden und insbesondere in Artikel 123 des T.U. 917/86 festgelegten Bedingungen, nach denen der Bank ein solcher Vorteil zuteil werden könnte, nicht erfüllt sind.

Dies läßt den Schluß zu, daß die Intervention des Staates nicht dazu beiträgt, die Position der Bank über das notwendige Maß hinaus zu stärken, und die Möglichkeiten der europäischen Konkurrenten, mit ihr in Wettbewerb zu treten, nicht einschränkt. Vielmehr wurde der Marktanteil der Bank maßgeblich verringert. Folglich können die in Rede stehenden Beihilfen aufgrund des Beitrags, den die Bank durch ihre Umstrukturierungsbemühungen und den Kapazitätsabbau geleistet hat, als mit den gemeinschaftlichen Leitlinien für Umstrukturierungsbeihilfen übereinstimmend und als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden.

6. **Schlußfolgerungen**

Abschließend stellt die Kommission aufgrund der vorstehenden Anhaltspunkte und der verfügbaren Informationen fest, daß der Sanierungsplan der Banco di Napoli umfangreiche Elemente staatlicher Beihilfen enthält, insbesondere in Form einer Kapitalaufstokkung in Höhe von 2 000 Mrd. ITL, der Inanspruchnahme der Vorschüsse der Banca d'Italia im Sinne des Ministerialerlasses vom 27. September 1974 zum Auffangen der Verluste der SGA sowie in Form der Steuererleichterungen zu einem Nettowert von 17 Mrd. ITL. Unter Berücksichtigung des geschätzten Ertrages, den der Staat aus der laufenden Privatisierung erzielt, werden die aktualisierten Nettogesamtkosten für den Staat mit 2 217 Mrd. ITL veranschlagt, wobei die theoretische Obergrenze bei 11 895 Mrd. ITL liegt. Demgegenüber stellen die Vorschüsse, die die Banca d'Italia der Banco di Napoli im Sinne des Erlasses vom 27. September 1974 im Rahmen der Liquidation der Isveimer gewährt hat, keine staatlichen Beihilfen dar, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.

Diese Maßnahmen wurden eingehend im Lichte von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag geprüft, um festzustellen, ob sie mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen kann davon ausgegangen werden, daß bei den der Bank gewährten Beihilfen die Bedingungen der gemeinschaftlichen Leitlinien zur Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten eingehalten werden, sofern einige Auflagen erfüllt werden, von denen einige unabdingbare Voraussetzungen für die finanzwirtschaftliche Rentabilität darstellen, während andere notwendige Gegenleistungen sind, aus denen geschlossen werden kann, daß die Beihilfe das gemeinsame Interesse berücksichtigt.

Angesichts des Umfangs der Beihilfen muß darüber hinaus die Durchführung des Plans, namentlich im Hinblick auf die Umstrukturierungsbemühungen im Rahmen des Fusionsvorhabens, kontrolliert werden, damit der der Kommission vorgelegte Sanierungsplan auch tatsächlich vollständig umgesetzt wird. Daher werden die italienischen Behörden aufgefordert, die Kommission halbjährlich ab dem Datum dieser Entscheidung über den Fortgang der Plandurchführung sowie über jede Abweichung der Ergebnisse von den Prognosen zu informieren. Ohne vorherige Zustimmung der Kommission darf an dem Plan keine Ände-

rung vorgenommen werden, durch die sich die staatlichen Beihilfen zugunsten der Bank erhöhen könnten.

Ausgehend von den Leitlinien für Umstrukturierungsbeihilfen ist die Kommission der Auffassung, daß diese Beihilfen normalerweise nur einmal gewährt werden müssen.

Unter diesen Voraussetzungen können die in Rede stehenden Beihilfen von dem Verbot gemäß Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen ausgenommen werden, da sie gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) EWR-Abkommen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden können —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Die Maßnahmen zur Sanierung, Umstrukturierung und Privatisierung der Banco di Napoli, enthalten im Gesetzesdekret Nr. 163 vom 27. März 1996, das später mehrfach, letztmalig mit dem Gesetzesdekret Nr. 497 vom 24. September 1996, geändert und schließlich in das Gesetz Nr. 588 vom 19. November 1996 umgewandelt wurde, insbesondere die Kapitalaufstockung der Banco di Napoli in Höhe von 2 000 Mrd. ITL durch das Schatzamt, die Steuererleichterungen und die Inanspruchnahme der Vorschüsse der Banca d'Italia gemäß dem Ministerialerlaß vom 27. September 1974 zum Auffangen der Verluste der Società per la Gestione di Attività Spa bis zu einer Obergrenze von 14 395 Mrd. ITL, stellen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag dar.

Diese Maßnahmen, deren geschätzte Nettokosten für den Staat ca. 2 217 Mrd. ITL betragen, jedoch eine Obergrenze von 11 895 Mrd. ITL erreichen können, werden kraft Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c) EWR-Abkommen als mit dem Gemeinsamen Markt und mit dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vereinbar erklärt.

(2) Die von der Banca d'Italia im Sinne des Ministerialerlasses vom 27. September 1974 im Rahmen der Liquidation der Isveimer gezahlten Vorschüsse stellen keine staatlichen Beihilfen zugunsten der Banco di Napoli dar, sofern ihre Verwendung nach für einen privaten Kapitalgeber annehmbaren Kriterien erfolgt und die Auflage von Artikel 2 Buchstabe e) erfüllt wird.

Artikel 2

Die Genehmigung der unter Artikel 1 angeführten Maßnahmen ist davon abhängig, ob Italien die Verpflichtung der Banco di Napoli, bis Ende 1998 18 Zweigstellen in Nord- und Mittelitalien sowie die Niederlassung in Madrid zu verkaufen bzw. zu schließen, und die folgenden Auflagen erfüllt:

a) Es wird gewährleistet, daß alle Sanierungsmaßnahmen und alle für das System vorgesehenen Bestimmungen, die in Artikel 1 und in dem der Kommission vorgelegten Umstrukturierungsplan enthalten sind, umgesetzt werden.

b) Die im Umstrukturierungsplan enthaltenen Bedingungen werden nach Berücksichtigung der mit dieser Entscheidung erteilten Auflagen nicht ohne vorherige Zustimmung der Kommission geändert.

c) Es wird verhindert, daß der Banco di Napoli Steuergutschriften in Höhe der durch die Kapitalaufstockung seitens des Schatzamtes gedeckten Steuerverluste zugute kommen.

d) Die Erträge aus den Veräußerungen von Zweigstellen, Beteiligungen und anderen Aktiva werden der wirtschaftlichen und finanziellen Umstrukturierung der Banco di Napoli zugeführt.

e) Es wird gewährleistet, daß die Banco di Napoli im Rahmen der Liquidation der Isveimer keine Aktiva erwirbt, es sei denn, deren Verkauf an Dritte oder ihre Verwertung zu für die Liquidation günstigeren Bedingungen erweisen sich als unmöglich.

Artikel 3

Die italienischen Behörden wirken vollständig an der Kontrolle dieser Entscheidung mit und unterbreiten der Kommission die folgenden Unterlagen:

a) einen ausführlichen Bericht der italienischen Behörden über die Umsetzung der Entscheidung der Kommission und die Durchführung des Umstrukturierungsplans. Im einzelnen muß dieser Bericht enthalten:

   — eine Prüfung der finanzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der gegebenenfalls unter staatlicher Kontrolle verbliebenen Unternehmen der Gruppe anhand eines detaillierten Vergleichs der Ergebnisse mit den im Plan enthaltenen Schätzungen;

— eine Spezifizierung jeder staatlichen Maßnahme zugunsten dieser Unternehmen in Form von Kapitalerhöhungen, Finanzierungen, Garantieleistungen, Forderungsverzicht u. a.;

— eine detaillierte Analyse des Ablaufs der eventuellen Fusion zwischen der Banca Nazionale del Lavoro und der Banco di Napoli;

— Angaben zum Stand der Umsetzung der unter Artikel 2 genannten Verpflichtung und Auflagen.

Der Bericht ist halbjährlich ab dem Datum der Kommissionsentscheidung bis zur Erfüllung der unter Artikel 2 genannten Verpflichtung und Auflagen vorzulegen;

b) die Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen und (Jahres-, Halbjahres-)Berichte der Verwaltungsräte der an der Operation beteiligten Gesellschaften, d. h. der Banco di Napoli und der Banca Nazionale del Lavoro — bis zur Privatisierung der letztgenannten —, der Auffanggesellschaft Società di Gestione di Attività Spa — bis zur Erfüllung ihres Auftrags — und der Isveimer — bis zum Abschluß des Liquidationsverfahrens. Diese Unterlagen sind der Kommission unmittelbar nach ihrer Annahme durch den Verwaltungsrat des betreffenden Unternehmens vorzulegen.

Die Kommission behält sich vor, spezielle Buchprüfungen vornehmen zu lassen, um die Unterlagen und die Durchführung des Plans gemäß den Buchstaben a) und b) zu bewerten.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 29. Juli 1998

Für die Kommission

Monika WULF-MATHIES

Mitglied der Kommission