

Homann, Jochen

Article

Der Fall Opel: eine Gratwanderung zwischen industriepolitischem Interventionismus und ordnungspolitischer Gradlinigkeit

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Homann, Jochen (2011) : Der Fall Opel: eine Gratwanderung zwischen industriepolitischem Interventionismus und ordnungspolitischer Gradlinigkeit, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 80, Iss. 1, pp. 79-89, <https://doi.org/10.3790/vjh.80.1.79>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99639>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Fall Opel – Eine Gratwanderung zwischen industriepolitischem Interventionismus und ordnungspolitischer Gradlinigkeit

JOCHEN HOMANN

Jochen Homann, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, E-Mail: Buero-St-Ho@bmwi.bund.de

Zusammenfassung: Ende 2008 bestand die Gefahr, dass der Opel-Mutterkonzern General Motors aufgrund eigener finanzieller Schwierigkeiten kurzfristig keine Zahlungen mehr an Opel würde leisten können. Ohne eigenen Zugang zum Kapitalmarkt konnten dadurch für Opel schwerwiegende Liquiditätsprobleme auftreten, die die Stabilität des Unternehmens und damit zahlreiche Arbeitsplätze in Deutschland gefährdeten. Die Bundesregierung prüfte in dieser Ausgangslage zunächst, ob der drohenden Liquiditätsklemme mit einer staatlichen Bürgschaft entgegen gewirkt werden konnte. Davon ausgehend entwickelte sich ein 18 Monate dauernder Verhandlungsprozess um die Rettung und Restrukturierung des Opel-Konzerns. Sein Verlauf und seine wesentlichen Elemente werden in diesem Beitrag aus Sicht des Leiters der Opel-Task-Force der Bundesregierung, Jochen Homann, dargestellt. Dabei wird deutlich, dass der klare ordnungspolitische Kurs der Bundesregierung und schließlich der Verzicht auf staatliche Hilfen richtig waren. Auch zukünftig sollten ordnungspolitische Gradlinigkeit und Standfestigkeit die wichtigste Richtschnur politischer Entscheidungen sein.

→ JEL Classification: H12, H59

→ Keywords: Opel-Rettung, Staatsbürgschaft, Ordnungspolitik

Der Beitrag gibt die persönlichen Eindrücke des Autors wieder.

Prolog

Am 29. Oktober 2009 fand im Bundeswirtschaftsministerium in Berlin die Amtsübergabe von Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg an Rainer Brüderle statt. Der neue Bundeswirtschaftsminister in seiner launigen Rede vor den Mitarbeitern des Ministeriums: „Ich hätte mich gefreut, wenn Sie das Problem Opel noch rechtzeitig vor meinem Amtsantritt gelöst hätten!“ Er erntete den Beifall der Belegschaft und verständnisvolles Kopfnicken der mit dem Thema Opel befassten Beamten. Die Entwicklung danach hat aber gezeigt, dass damit Minister Brüderle die Möglichkeit eröffnet wurde, sich als konsequenter und standhafter Ordnungspolitiker zu beweisen. Als er im Juni 2010 seine ablehnende Entscheidung zum Antrag der Adam Opel GmbH auf eine staatliche Bürgschaft traf, wurde nicht nur der sozialen Marktwirtschaft ein guter Dienst erwiesen, sondern es fand auch ein 18 Monate andauernder Prozess seinen Abschluss, der von vielen Um- und Irrwegen geprägt war.

1. Akt: Berlin – Wir haben ein Problem!

Bei einem ersten Gespräch mit Vertretern der Adam Opel GmbH am 17. November 2008 im Kanzleramt wurde angestrebt, bis Weihnachten 2008 abschließend zu prüfen, ob das Unternehmen eine staatliche Bürgschaft erhalten könne. Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation von General Motors bestünde die Gefahr, dass der Mutterkonzern kurzfristig keine Zahlungen an seine Tochter Opel mehr leisten könne. Da die Finanzierung der einzelnen Unternehmen durch ein internes Cash-Management innerhalb des Konzerns erfolge und Opel keinen eigenen Zugang zum Kapitalmarkt habe, könne es ohne den durch eine staatliche Bürgschaft ermöglichten Zugang zu Fremdkapital schnell zu Liquiditätsproblemen und drohender Insolvenz kommen. Die Rede war von einer „vorsorglichen Bürgschaft“ in Höhe von 1,3 Milliarden Euro für 2009 und weiteren 500 Millionen Euro für 2010. Beruhigend betonte Carl-Peter Forster, der damalige Leiter von General Motors Europe, es gehe nur um „einen Sicherheitsschirm für den absolut unwahrscheinlichen Fall, dass wir keinen Zugang zu Liquidität haben“.

Die weiteren Gespräche erfolgten, wie in Bürgschaftsfällen üblich, im Interministeriellen Ausschuss, in dem der Bund, sein Mandatar PriceWaterhouseCoopers und die betroffenen Bundesländer gemeinsam mit dem Unternehmen alle mit einer Bürgschaftsvergabe in Zusammenhang stehenden Fragen klären. Ziemlich schnell wurde deutlich, dass es sich nicht um einen normalen Bürgschaftsantrag handelt. Insbesondere die Erarbeitung eines wirksamen Abschottungskonzeptes zur Verhinderung eines Abflusses deutscher Steuergelder ins Ausland und die Klärung der Folgen einer eventuellen GM-Insolvenz waren arbeitsintensiv und erforderten Expertenwissen.

Der am 17. Februar 2009 in den USA von GM vorgelegte Restrukturierungsplan enthielt keine Aussage zur Zukunft des europäischen GM-Ablegers Opel. Im übrigen wurde er von der US-Regierung unverzüglich als unzureichend zurück gewiesen: „The plan submitted by GM and Chrysler on February 17th, 2009 did not establish a credible path to viability.“ Ende März gewährte US-Präsident Obama dem Unternehmen weitere finanzielle Unterstützung und eine letzte Frist von 60 Tagen für die Vorlage eines neuen Konzepts. Von nun an tickte die Zeitbombe einer drohenden Insolvenz in den USA.

GM Europe legte ein eigenes Sanierungskonzept vor, das am 27. Februar 2009 vom Aufsichtsrat gebilligt wurde und erstmals die Verschmelzung der europäischen Marken Opel und Vauxhall zu einer „eigenständigen Gesellschaft nach deutschem Recht“ vorsah. Damit erhielt der Prozess

eine europäische Dimension – und wer Europa kennt, kann erahnen, dass damit viel zusätzliche Komplexität verbunden war. Leider ließ das Konzept viele Fragen offen: Wie hoch ist der Finanzierungsbedarf? Wie steht es um die Nachhaltigkeit des Konzepts? Welche Standorte sind gefährdet? Wie hoch ist der zu erwartende Stellenabbau? Auch die wirksame Abschottung gegenüber dem Mutterkonzern war nach wie vor ungelöst. Und obendrein nahmen Dringlichkeit und Höhe des Bürgschaftsbegehrens deutlich zu. So lautete die Forderung im Februar bereits 3,3 Milliarden Euro. Und immer öfter war von staatlichen Krediten und nicht mehr von staatlich verbürgten Darlehen privater Banken die Rede.

2. Akt: Viele „Köche“ verderben den Preis

Zunächst schien es für GM und Opel ein Vorteil zu sein, dass die Bundestagswahl 2009 zu einem politischen Wettlauf der „Opel-Retter“ führte. Am Ende aber erwies es sich doch als eher ungünstig, dass der Fall ab März 2009 in den Strudel des Wahlkampfes geriet. Aus dem wirtschaftspolitischen Fall Opel wurde eine Angelegenheit von allgemeiner politischer Bedeutung. Abgeordnete des Bundestages – insbesondere der betroffenen Standortländer – Ministerpräsidenten, Mitarbeiter, Betriebsräte, Gewerkschaftsvertreter, sogenannte Autoexperten aus der Wissenschaft und Journalisten überschlugen sich mit gut gemeinten Ratschlägen. Fast nichts blieb vertraulich. Die Rettung von Opel wurde zu einem Medienereignis.

Für den damaligen Bundeswirtschaftsminister zu Guttenberg stand rasch fest: Der gordische Knoten kann nur dort durchgeschlagen werden, wo die Entscheidungsträger sitzen: in den USA. Kurz entschlossen trat er im März 2009 die Reise nach Washington an, um mit US-Finanzminister Geithner zu sprechen – stand doch die Abkürzung GM inzwischen für viele nicht mehr für General Motors, sondern für „Government Motors“. Als Gegenleistung für staatliche Darlehen in Höhe von 13,4 Milliarden US-Dollar aus dem Troubled Asset Relief Program (TARP) der US-Regierung hatte GM alle Vermögenswerte in den USA, einschließlich der Gesellschaftsanteile und der geistigen Eigentumsrechte, an die amerikanische Regierung verpfändet. In Washington kam es in der Residenz des deutschen Botschafters auch zu einer Begegnung mit den damaligen GM-Vorständen Wagoner und Henderson, die hierfür eigens aus Detroit anreisen mussten – ein subtiler Hinweis der deutschen Verhandlungsdelegation, um deutlich zu machen, wer Bittsteller und wer Herr des Verfahrens ist.

Die Haltung der US-Regierung war denkbar einfach: Die durch den amerikanischen Steuerzahler aufgebrauchten Hilfszahlungen sollen allein den amerikanischen Unternehmungen dienen. „No US-taxpayers money for Opel.“ Rettungsmaßnahmen für ausländische Töchter müssen die jeweiligen Standort-Länder aufbringen. Offene Fragen konnten deshalb in Washington nicht gelöst werden, aber es wurde eine enge Zusammenarbeit und die Einsetzung eines Verhandlungsteams auf jeder Seite vereinbart. Die amerikanische „Auto Task Force“ fand ihre Entsprechung in einer deutschen „Opel Task Force“. Am 31. März verkündete die Bundeskanzlerin auf einer Betriebsversammlung in Rüsselsheim die Einsetzung einer Verhandlungsdelegation unter Vorsitz des für Industriepolitik zuständigen Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Zum Kern der Opel Task Force gehörten außerdem leitende Beamte aus dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen und ein Staatssekretär aus dem Hessischen Finanzministerium als Vertreter der betroffenen vier Standortländer sowie ein Investmentbanker und ein Rechtsanwalt.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Opel Task Force war es, den Prozess der Investorensuche zu begleiten. Zur Gewinnung von ausreichend Eigenkapital war GM bereit, eine Minderheitenbeteiligung an Opel/Vauxhall zu akzeptieren. Die Entscheidung, wer als Mehrheitsinvestor in Frage kam, lag formal beim Eigentümer von Opel. Aber jedem Beteiligten war klar, dass GM die Interessen der US-Regierung zu berücksichtigen hatte und auch mit Bedenken musste, ob das Konzept eines potentiellen Investors als tragfähig genug eingeschätzt wird, um in Europa staatliche Hilfsbereitschaft zu mobilisieren. Daher gab es während des gesamten Prozesses der Investorensuche eine enge Zusammenarbeit zwischen GM/Opel auf der einen und staatlichen Stellen auf der anderen Seite. Bei letzteren handelte es sich nicht nur um Vertreter der Bundes- und Landesregierungen. Da das gesamte Europageschäft von GM zusammengefasst werden sollte, waren alle Produktionsstandorte von Opel und Vauxhall betroffen. Es gab daher einen regelmäßigen Austausch zwischen den betroffenen europäischen Staaten – insbesondere Deutschland, Großbritannien, Spanien, Polen, Ungarn und Belgien. Auch die Europäische Kommission als Hüterin eines fairen Wettbewerbs wurde früh eingebunden.

3. Akt: Chancen für Investoren – Risiken für die Steuerzahler

Ab März traten die ersten Kaufinteressenten auf den Plan. Als erstes meldete sich Fiat-Chef Sergio Marchionne mit einem weitreichenden Konzept, das GM letztlich aus der Führung von Opel/Vauxhall verdrängt hätte. Auch der österreichisch-kanadische Automobilzulieferer Magna zusammen mit der russischen Sberbank und der belgische Finanzdienstleister RHJI meldeten Interesse an.

Die Erarbeitung eines Kaufangebots setzt eine umfangreiche Prüfung der Geschäftsunterlagen voraus. Die Interessenten arbeiteten mit Hochdruck daran und legten am 20. Mai 2009 jeweils ein erstes, indikatives Angebot vor. Die Konzepte unterschieden sich erheblich hinsichtlich wichtiger Kennzahlen, wie des geplanten Stellenabbaus und des Finanzbedarfs. Eines hatten aber alle Angebote gemeinsam: Der Eigenbeitrag jedes potentiellen Investors hielt sich in überschaubaren Grenzen, was angesichts der vielfältigen öffentlichen Hilfszusagen aus dem politischen Raum durchaus rational war. Im Laufe der Verhandlungen antwortete einer der interessierten Investoren auf die Frage, warum er sich an dem Poker um Opel beteilige, mit dem undiplomatischen aber erfreulich ehrlichen Hinweis: „Wegen der asymmetrischen Risikoverteilung“. Und in der Tat: Das Hauptrisiko sollte bei allen Angeboten der Staat übernehmen.

Während in Europa der Investorenprozess lief, wurde in den USA bald deutlich, dass GM ohne eine fundamentale Umstrukturierung keine Überlebenschance mehr haben würde. Diese war nur dann Erfolg versprechend, wenn das Unternehmen seine Altschulden los wurde. Das bedeutete: Die Wahrscheinlichkeit einer auf Restrukturierung ausgerichteten Insolvenz nach Chapter 11 des US-Insolvenzrechts (bankruptcy code) nahm dramatisch zu – und damit die Nervosität der Politik, weil nunmehr nahezu täglich als eine unmittelbare Folge die Zahlungsunfähigkeit von Opel drohte.

Folglich verschärfte sich die Frage, ob eine Unterstützung für Opel eine gerechtfertigte Hilfe zum Erhalt von dem Grunde nach wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen oder eine unververtretbare Verschwendung von Steuergeldern ist. Aber eine Insolvenz von Opel passte weder in den Wahlkampf, noch verbesserte sie die Verhandlungsposition von GM gegenüber potenziellen Interessenten. Verschiedene Möglichkeiten wurden diskutiert, wie man einer solchen Entwicklung

begegnen könnte. Angestrebt wurde zweierlei: Die Zahlungsfähigkeit von Opel sollte erhalten bleiben, um Zeit für eine Investorenlösung zu gewinnen, und es musste sichergestellt werden, dass die liquiden Mittel in Europa verbleiben. Aus diesen Überlegungen heraus wurde die Idee einer Zwischenfinanzierung, verknüpft mit der Einrichtung einer (in Deutschland bis dahin nahezu unbekannt) „doppelnützigen Treuhand“, geboren. Dazu erklärte Minister zu Guttenberg in einem Interview: „Eine solche nicht staatlich geführte Treuhand ist für mich das maximal denkbare Angebot, das unter Vernunftabwägungen noch gemacht werden kann. Sollten unsere amerikanischen Verhandlungspartner darauf nicht eingehen oder sich die Investorenmodelle als nicht tragfähig erweisen, müssen wir weiterhin über die Option einer geordneten Insolvenz nachdenken.“

4. Akt: Poker im Kanzleramt

Voraussetzung für die Zwischenfinanzierung – darüber war man sich auf staatlicher Seite einig – waren ein aussichtsreiches Geschäftskonzept, das eine erfolgreiche Fortführung der europäischen GM-Einheiten erwarten ließ, und die Bereitschaft eines Investors, ein nennenswertes eigenes Risiko zu übernehmen. Um den Investorenprozess voranzubringen, wurden alle Beteiligten zu Gesprächen ins Kanzleramt eingeladen, die am Nachmittag des 27. Mai 2009 begannen – ein Veranstaltungsmarathon, der als „Poker im Kanzleramt“ in die deutsche Wirtschaftsgeschichte eingehen könnte. GM bekam von der Politik den unmissverständlichen Auftrag, sich mit einem der drei Interessenten soweit zu verständigen, dass hinreichende Aussicht auf den Abschluss einer Investorenvereinbarung bestand. Nur dann sei ein staatlicher Brückenkredit vertretbar.

Nicht nur die Kaufinteressenten Fiat, Magna und RHJ sowie die Verkäuferin GM waren unter Leitung der Bundeskanzlerin anwesend, sondern auch fünf Bundesminister, die Ministerpräsidenten der vier Opel-Standortländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, ein zum Ärger der deutschen Seite nicht zu Verhandlungen ermächtigter Beobachter des amerikanischen Finanzministeriums und eine Heerschar an Beratern. Ziel war es, zwischen GM und wenigstens einem der Interessenten zu einer möglichst verbindlichen Einigung über die Eckdaten der zukünftigen Zusammenarbeit zu kommen. Ein zähes Ringen setzte ein. Immer wieder zogen sich einzelne Verhandlungsteams zu internen Besprechungen zurück. Mehrmals ging das Gerücht um, der Durchbruch stehe kurz bevor. Aber die Nacht verging und am Morgen des nächsten Tages war immer noch kein Ergebnis erzielt (Handelsblatt 2009).

Doch GM bekam eine letzte Chance, bis zum nächsten Tag, Freitag den 29. Mai 2009, die geforderte Vereinbarung zu treffen. Am Freitag Nachmittag fand sich nahezu der gleiche Kreis (ohne Fiat, das als Folge der deutlich erkennbaren Ablehnung durch GM aus dem Rennen ausgestiegen war) wieder im Kanzleramt ein. Diesmal dauerte es nicht bis in die frühen Morgenstunden – „bereits“ kurz nach zwei Uhr in der Nacht kam es zu einer grundsätzlichen Einigung zwischen GM und Magna, die den von staatlicher Seite aufgestellten Anforderungen genügte und damit den Weg für die lebensnotwendige Brückenfinanzierung frei machte. Nicht alle waren mit diesem Ergebnis glücklich. Aber letztlich wurde es als Entscheidung der Bundesregierung auch vom Bundeswirtschaftsminister, der explizit eine andere Meinung vertrat, mit getragen. Die Befürworter der Entscheidung begründeten dies insbesondere auch mit der Sorge, dass eine unmittelbar drohende ungeordnete Insolvenz den Pensionssicherungsverein und dessen viele mittelständische Beitragszahler angesichts der hohen Verbindlichkeiten von Opel in Schwierig-

keiten gebracht hätte. Der vom Bundeswirtschaftsminister bevorzugte Weg einer geordneten Insolvenz von Opel war dadurch versperrt.

Die Verkaufsverhandlungen sollten mit Magna weiter geführt werden mit dem Ziel, 55 Prozent der Opel-Anteile zu verkaufen. Die Belegschaft von Opel sollte sich mit weiteren 10 Prozent beteiligen. Von den circa 55 000 Arbeitsplätzen in Europa sollten circa 10 000 abgebaut werden, davon 2 500 in Deutschland. Neben dem Werk im belgischen Antwerpen sollte auch eines der britischen Vauxhall-Werke geschlossen werden. Opel sollte einen staatlichen Brückenkredit über 1,5 Milliarden Euro mit einer sechsmonatigen Laufzeit erhalten und diese Zeit für einen endgültigen Vertragsabschluß und die Ausarbeitung einer dauerhaften Finanzierungsvereinbarung nutzen.

Um sicherzustellen, dass dieses Geld in Europa investiert wird, sollte GM eine 65-prozentige Mehrheitsbeteiligung an Opel auf eine neutrale Treuhand übertragen, deren Aufgabe es sein sollte, den Investorenprozess zu überwachen und mit der notwendigen Restrukturierung anzufangen. Zentrales Organ der Treuhand sollte ein Beirat sein, bestehend aus fünf Mitgliedern. Zwei davon wurden von GM bestimmt, zwei von der öffentlichen Hand und ein neutraler Fünfter von beiden Seiten gemeinsam benannt. Bei letzterem handelte es sich um den Präsidenten der AmCham Germany, Fred B. Irwin. Zu den durch den Bund – Manfred Wennemer – und die Länder – Dirk Pfeil – berufenen Mitgliedern ist klarzustellen, dass beide allein aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation ernannt wurden und vollkommen unabhängig agieren sollten. Da auch die Zustimmung des amerikanischen Finanzministeriums notwendig war, gestaltete sich die Einrichtung der Treuhand nicht ganz einfach.

In Deutschland wurden dank einer Sondersitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am Pfingstsonntag, dem 31. Mai 2009, gerade noch rechtzeitig alle Voraussetzungen für die Ausreichung des Brückenkredits und die Einsetzung der Treuhand realisiert. Noch am gleichen Tag, spät in der Nacht, wurden die notwendigen Verträge notariell beurkundet. Bereits wenige Stunden später, am 1. Juni 2009, meldete GM in den USA Insolvenz nach Chapter 11 an – eine Punktlandung. In den folgenden Wochen wurden die Teile des Konzerns, die für die Fortführung relevant waren, herausgelöst und in die neue General Motors Company übertragen. Der Rest verblieb in der alten Gesellschaft und sollte liquidiert werden. Erfreulicherweise wurde Opel/Vauxhall in die erste Gruppe der Überlebensfähigen aufgenommen. Die neue US-Gesellschaft gehörte zu 60,8 Prozent dem amerikanischen Staat, der ihr zur Fortführung der Geschäfte staatliche Unterstützung in Höhe von insgesamt rund 50 Milliarden US-Dollar zukommen ließ. Der Rest gehörte der kanadischen Regierung (11,7 Prozent), der Gewerkschaft (17,5 Prozent) und den Altgläubigern (zehn Prozent). Opel/Vauxhall gehörte von da an zu 65 Prozent der Treuhand und zu 35 Prozent GM.

In Europa bestand die staatliche Unterstützung aus dem deutschen Brückenkredit in Höhe von 1,5 Milliarden Euro. Aufgrund des Zeitdrucks gab es keine Möglichkeit mehr, die anderen europäischen Standortländer einzubinden. Dies führte zu einiger Verstimmung auf deren Seite, obwohl nahezu die Hälfte dieser Unterstützung Unternehmensteilen außerhalb Deutschlands – vor allem in Großbritannien und Spanien – zugute kam. Bereits Ende Mai hatte EU-Kommissar Verheugen die Wirtschaftsminister aller Mitgliedstaaten nach Brüssel eingeladen, um über das gemeinsame Vorgehen in Sachen Opel zu sprechen mit dem Ziel, einen Subventionswettbewerb zu verhindern. Deutschland erläuterte bei dieser Gelegenheit die Eilbedürftigkeit der Brückenfinanzierung und deren Bedeutung für eine darauf aufbauende gesamteuropäische Lösung. Die

Mitgliedstaaten akzeptierten letztlich die Koordinierung durch Deutschland, begannen aber dessen ungeachtet eigene Verhandlungen mit GM über Standorte. GM hat es verstanden, diesen „europäischen Standortwettbewerb“ zu seinem Vorteil zu nutzen.

5. Akt: Verhandlungsmarathon um Opel

Trotz der Verhandlungen zwischen GM und Magna über die Einzelheiten eines tragfähigen Unternehmenskonzeptes zeigte sich RHJI weiter an einer Opel-Übernahme interessiert. Zusätzlich tauchte der chinesische Automobilhersteller BAIC als weiterer Kaufinteressent auf. Für die Opel Task Force der Bundesregierung eröffnete sich durch diese Erweiterung des Interessentenkreises die Möglichkeit, bei den weiteren Verhandlungen eine höhere Eigenbeteiligung des Investors an den anstehenden Umstrukturierungskosten und ein entsprechend niedrigeres Engagement des Staates (und damit des Steuerzahlers) durchzusetzen. Die Folge: Für die Task Force fand ein wahrer Gesprächsmarathon statt. Sie sprach regelmäßig sowohl mit den Kaufinteressenten als auch mit GM. Sie unterrichtete darüber die Europäische Kommission und die anderen europäischen Standortländer. Außerdem hielt sie Wirtschafts- und Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auf dem Laufenden, sprach mit den Opel-Händlern und mit Vertretern der Opel-Betriebsräte. Diese Verhandlungsstrategie der Opel Task Force fand nicht überall ungeteiltes Wohlwollen. Öffentlich wurde der Verdacht geäußert, dahinter stünde letztlich eine Verzögerungstaktik, um doch noch der vom Bundeswirtschaftsminister ursprünglich bevorzugten geordneten Insolvenz den Weg zu bahnen.

Nachdem die Interessenten aufgefordert waren, bis zum 20. Juli 2009 ihr endgültiges Angebot vorzulegen, stellte John Smith, Vizepräsident und Verhandlungsführer von GM, am 22. Juli 2009 der Bundesregierung die vorläufigen Ergebnisse des Investorenprozesses vor. Vorläufig deshalb, weil die endgültige Entscheidung der GM-Verwaltungsrat zu treffen hatte. Nach Einschätzung von John Smith sei das RHJI-Angebot eine „vernünftige und gangbare Option“. Die Pläne von RHJI würden weniger Staatshilfe erfordern als die von Magna, die globalen Allianzen von GM nicht beeinträchtigen und – das sagte er allerdings nicht – wenig am Status quo, also an der industriellen Führerschaft von GM, ändern.

Der Verdacht, RHJI sei letztlich nur eine zeitlich begrenzte Übergangslösung, um eine spätere Rückübertragung an GM zu erleichtern und ändere nichts am Grundproblem, nämlich den jahrelangen industriellen Fehlentscheidungen der Detroit GM-Zentrale, führte zu einer Präferenz der Bundesregierung für Magna. Zudem enthielt das Magna-Angebot auch einen höheren Eigenbeitrag. Vor allem sollte durch die geplante Ausweitung des Opel-Geschäftes auf Russland neben den weitgehend gesättigten Märkten in West- und Mitteleuropa ein neuer, aufstrebender Automobilmarkt bedient werden. Allerdings barg auch das Magna-Angebot beträchtliche Unwägbarkeiten und Risiken in sich. Insbesondere die enge Kooperation mit Russland warf schwierige Fragen auf, zumal die russischen Partner in den Gesprächen kaum in Erscheinung traten und ihre Absichten undeutlich blieben. In zähen Verhandlungen wurden daher Vertragsklauseln formuliert, die einen drohenden Technologietransfer verhindern sollten.

Am 16. August 2009 stieg die Spannung: Der zwei Wochen zuvor neu berufene GM-Verwaltungsrat hatte angekündigt, über die Zukunft von Opel/Vauxhall zu entscheiden. Zur Überraschung vieler Beobachter stellten dessen Mitglieder jedoch weiteren Klärungsbedarf fest. Erst am 9. September entschied er und votierte mehrheitlich für einen Verkauf an Magna/Sberbank.

Der deutschen Verhandlungsdelegation wurde zur Begründung erklärt, die langfristige Überlebensfähigkeit von Opel erfordere zwar eine weiterhin sehr enge Bindung an GM, eine Restrukturierung in Eigenregie hätte jedoch zu viel eigenes Kapital und Ressourcen gebunden. Da die Treuhand am Tag darauf – wenn auch unter großen Bauchschmerzen und nicht einstimmig – dem Verkauf zustimmte, schienen die Würfel gefallen, und es schien nur noch um die Frage der staatlichen Unterstützung zu gehen. Immerhin stand hierfür inzwischen ein nochmals erhöhter staatlicher Finanzierungsbeitrag in Höhe von 4,5 Milliarden Euro im Raum.

In den folgenden Wochen gab es intensive Gespräche mit GM und Magna über die Bedingungen für eine staatliche Bürgschaft. Außerdem musste ein weiteres Problem gelöst werden: Die Regelung, wonach ein Unternehmen Insolvenz anmelden muss, wenn es – wie Opel – überschuldet ist, war wegen der Wirtschaftskrise bis Ende 2010 ausgesetzt worden, sofern eine positive Fortführungsprognose besteht. Wegen des relativ niedrigen Eigenkapitalbeitrags von Magna hätte die Insolvenzordnung nach dem Wiederaufleben der alten Regelung ab 2011 dem neuen Unternehmen zum Verhängnis werden können. Da traf es sich gut, dass der Deutsche Bundestag im September 2009 die Aussetzung der Anwendung dieser Vorschrift um weitere zwei Jahre verlängerte.

6. Akt: Überraschende Wende in Detroit

Die Bundesregierung ging während des ganzen Prozesses davon aus, dass sich alle europäischen Staaten, deren GM-Standorte im Rahmen des Fortführungskonzeptes erhalten bleiben, angemessen an den Unterstützungsmaßnahmen beteiligen, war aber bereit, angesichts des Zeitdrucks in „Vorlage“ zu treten. In regelmäßigen Gesprächen mit Vertretern dieser Länder wurde wiederholt deutlich gemacht, dass eine gemeinsame europäische Lösung angestrebt wird. Damit sollte gewährleistet werden, dass die einzelnen Standorte nicht gegeneinander ausgespielt werden. Der Erfolg dieser Bemühungen um eine faire Lastenverteilung war aber überschaubar: Wenn es überhaupt Unterstützungszusagen gab, so blieben diese meist im Vagen. Die Aussicht, dass Deutschland letztendlich vielleicht doch allein für die Opel-Rettung aufkommt, war anscheinend zu verlockend. Was manchen Staat gleichwohl nicht daran hinderte, in Gesprächen mit den Interessenten möglichst weitgehende Zusagen für die eigenen Standorte erzielen zu wollen. Gleichzeitig gab es immer wieder Stimmen in diesen Ländern, die den Verdacht äußerten, Deutschland wolle eine für sich möglichst günstige Lösung befördern. Die deutsche Präferenz für Magna wurde insbesondere in Großbritannien und Spanien nicht geteilt.

Nicht zuletzt auf Druck misstrauischer EU-Mitgliedstaaten wandte sich die EU-Kommission mehrfach mit der Bitte um detaillierte Informationen und einem umfangreichen Fragenkatalog an die Bundesregierung. Diese nahm ausführlich zu den aufgeworfenen Fragen Stellung. Danach wurde es noch einmal richtig spannend. Ausgelöst durch unverhohlene öffentliche Äußerungen aus der Bundes- und insbesondere Landespolitik, wonach nur für Magna eine finanzielle Unterstützung in Deutschland in Frage komme, schaltete sich Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes persönlich in das Verfahren ein. Sie ließ den Wirtschaftsminister wissen, dass sie – auch wegen der Interventionen einiger EU-Mitgliedstaaten und kritischer Stimmen aus dem Europäischen Parlament – um die Eröffnung eines Hauptprüfverfahrens nur herum komme, wenn Deutschland sie in die Lage versetze, wettbewerbspolitische Bedenken auszuschließen. Sie forderte Bundesminister zu Guttenberg auf, gegenüber dem GM-Verwaltungsrat und der Treuhand schriftlich zu bestätigen, dass die deutsche Finanzierungsbereitschaft für jeden nach wirt-

schaftlichen Kriterien ausgewählten Investor gelte – also nicht nur für Magna. Erst wenn diese beiden Gremien ihre ursprüngliche Entscheidung für Magna dann „frei von politischem Druck“ nochmals bestätigen, könne das „signing“ der Verträge erfolgen. Das nachfolgende Schreiben an GM und an die Treuhand war klugerweise so formuliert, dass GM als Investor faktisch ausgeschlossen war und die Frage des Eigenbeitrags eines (dritten) Investors besonderes Gewicht bekam, was den Druck auf Magna und RHJI nochmals verstärkte. Die Treuhand handelte schnell und bestätigte ihr Votum für Magna. Dagegen sah GM das Einschreiten der EU-Kommission als willkommene Möglichkeit, seine bereits getroffene Entscheidung noch einmal zu überdenken und die „Rückhol-Option“ von Opel zu GM neu zu thematisieren. Immerhin waren seit dem Pro-Magna-Votum einige Wochen vergangen, und die Lage von GM hatte sich mittlerweile weiter stabilisiert.

Bis zuletzt gab es keine Anzeichen für einen Sinneswandel bei GM. Im Gegenteil: Der inzwischen zum Nachfolger von Wagoner an die Spitze von GM aufgestiegene Fritz Henderson hatte noch am 15. Oktober dem deutschen Wirtschaftsminister geschrieben: „GM continues to support the selection of Magna and Sberbank as the best investment partners for Opel.“ Dieser Brief wurde aber nach der Intervention der EU-Kommission postwendend „on hold“ gestellt. Dann, am 9. November 2009, an dem Tag, an dem Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel nach ihrer historischen Rede vor den beiden Häusern des US-Kongresses bei Präsident Obama zum Essen eingeladen war, die große Überraschung. Auf ihrem Rückflug von Washington nach Berlin wurde die Kanzlerin davon unterrichtet, dass der GM-Verwaltungsrat entschieden habe, Opel/Vauxhall nun doch in Eigenregie zu sanieren. GM erläuterte der Bundesregierung, dass die europäischen Werke ein wichtiges Asset des Konzerns seien, auf das man nur ungerne verzichten wolle. Nachdem sich die Lage bei GM unerwartet schnell verbessert habe, habe man deshalb den ursprünglichen Verkaufsbeschluss revidiert. Um zu zeigen, dass es GM ernst ist mit der Eigenverantwortung für Opel, wurde der Brückenkredit vorzeitig zurückgezahlt. In diesem Zusammenhang sei betont, dass dem Steuerzahler aus dem Kredit keine Nachteile erwachsen sind. Im Gegenteil: Die Zinsen und Gebühren für den Kredit waren erheblich, so dass der Staat sogar einen Gewinn machte. Von dem mit der Rückzahlung des Kredits erworbenen Recht, die Auflösung der Treuhand zu fordern und Opel zurück zu holen, machte GM unverzüglich Gebrauch.

7. Akt: Bundesminister Brüderle setzt klaren ordnungspolitischen Kurs durch

GM hatte allerdings einmal mehr die Reaktion der Bundesregierung – allen voran Bundesminister Brüderle – völlig falsch eingeschätzt. Ganz selbstverständlich ging GM davon aus, dass alle ausverhandelten Unterstützungszusagen für Magna ebenso gelten würden, wenn GM das Ruder in der Hand behält. Der Hinweis aus der Opel Task Force, dass – beginnend mit dem Brückenkredit – alle staatlichen Hilfszusagen immer an die Bedingung geknüpft waren, dass sich ein „dritter“ industrieller Investor mit Eigenkapital, also eigener Risikoübernahme, an Opel beteiligt und damit auch das Sanierungskonzept mit trägt, stieß bei GM auf Unverständnis. Dabei hatte der Verhandlungsführer der deutschen Task Force seinem US-Gegenüber bereits am 18. Oktober unmissverständlich geschrieben: „GM is not considered being an ‚investor‘ by the German governments because GM has always declined to invest additional money into GM-Europe ... and it was our clear understanding in May that we insist on a private investor“.

Es dauerte einige Zeit, bis der Konzern verstand, dass die Bundesregierung an diesem Punkt hart bleiben würde, zumal von verschiedenen Beteiligten – auch aus den Bundesländern – unterschiedliche Signale in Richtung GM ausgesendet wurden. Die Schiefelage bei Opel war eben nicht nur eine Folge der Wirtschaftskrise, sondern auch das Ergebnis falscher Managemententscheidungen. Daher wurde GM konsequenterweise aufgefordert, ein neues, tragfähiges Sanierungskonzept vorzulegen. Zudem war vor dem Hintergrund sich aufhellender Geschäftsdaten in den USA nicht ganz klar, wie dringend GM tatsächlich auf staatliche Unterstützung in Europa angewiesen war. Immerhin ließ sich der Vorstandsvorsitzende Ed Whitacre am 11.11.2009 mit den Worten zitieren: „... ich glaube, dass wir gar keine Gelder der Bundesregierung für Opel brauchen. Wenn Frau Merkel nichts zur Verfügung stellen will, dann bezahlen wir das eben selbst.“ Trotzdem verhandelte GM weiter über die Konditionen für eine Bürgschaft.

Das gleiche Spiel wie bei der Investorensuche begann. GM legte ein Sanierungskonzept vor, das die Schließung des Opel-Werkes in Antwerpen, den Abbau von europaweit 8300 Arbeitsplätzen sowie eine Bürgschaft in Höhe von letztendlich 1,5 Milliarden Euro umfasste, aber längst nicht alle Fragen des Interministeriellen Bürgschaftsausschusses beantwortete. So gab es Mitte März 2010 noch einen Katalog mit 36 offenen Fragen. Die sorgfältige Prüfung des Konzepts wurde erschwert durch den Druck der Ministerpräsidenten der Standortländer, eine rasche Entscheidung herbeizuführen. Aus Sicht des Opel-Betriebsrates erschien ein Verbleib im Mutterkonzern nicht ganz unproblematisch, so dass er zunächst zur Zurückhaltung bei der Zusage einer staatlichen Finanzierungshilfe mahnte, um für seine eigenen Verhandlungen mit GM über eine größere Eigenständigkeit für Opel noch einen Hebel in der Hand zu haben. Im Laufe der Zeit stieg aber der Druck auf die Bundesregierung – das Horrorszenario eines „Kahlschlags“ bei deutschen Arbeitsplätzen wurde an die Wand gemalt.

Gleichwohl war es unabdingbar, ein zuvor für alle Bürgschaftsfälle festgelegtes Verfahren einzuhalten. Da die Bürgschaft aus dem Wirtschaftsfonds Deutschland gewährt werden sollte, ein Bürgschaftsvolumen von mehr als 300 Millionen Euro umfasste und von grundsätzlicher Bedeutung war, musste zunächst der „Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung“ befasst werden, ein die Bundesregierung beratendes Gremium, bestehend aus Fachleuten der Wirtschaft. Nach dem – mit Zweifeln versehenen – Votum des Lenkungsrates von Anfang Juni 2010 war der Weg frei zur Befassung des Lenkungsausschusses, dem eigentlichen Gremium zur Entscheidung über die Verwendung der Mittel aus dem Deutschlandfonds. In diesem Ausschuss waren die Staatssekretäre aus dem Wirtschafts-, Finanz- und Justizressort sowie das Bundeskanzleramt vertreten. Da der Ausschuss am 9. Juni 2010 zu keinem einstimmigen Votum kommen konnte, oblag nach seiner Ansicht Bundeswirtschaftsminister Brüderle die endgültige Entscheidung.

Am Nachmittag desselben Tages verkündete Wirtschaftsminister Brüderle, dass er eine Bundesbürgschaft für Opel ablehne (siehe auch Pressestatement des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie). Ein entscheidendes Argument gegen staatliche Unterstützung sah er in der Tatsache, dass GM wieder über ausreichende finanzielle Mittel verfüge, um sein Tochterunternehmen selbst zu restrukturieren. Schon im April hatte der Minister mit Blick auf die Gespräche mit Opel gesagt: „Die Mutter aller Fragen ist die Entwicklung bei der Mutter.“ Auch ließ die Tatsache, dass Opel keine Bank gefunden hatte, die bereit war, zehn Prozent Eigenrisiko zu übernehmen, kein allzu großes Vertrauen in die Tragfähigkeit des Unternehmenskonzeptes zu. Hinzu kam, dass der Automobilmarkt von erheblichen Überkapazitäten geprägt ist. Staatliche Unterstützung für einen Hersteller wäre deshalb im Zweifel zu Lasten der Arbeitsplätze bei anderen Herstellern gegangen und hätte zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen geführt.

8. Akt: Lehren aus dem Fall Opel

Eine Woche später bestätigte GM die Richtigkeit der Entscheidung des Bundeswirtschaftsministers auf eine spektakuläre Weise, die wohl niemand für möglich gehalten hätte: Am 16.06.2010 wurden alle Bürgschaftsanträge in Europa zurückgezogen. Die Finanzierung des Zukunftsplans solle statt dessen GM-intern geregelt werden. Es ging also plötzlich ohne staatliche Unterstützung. Wie die Verkaufszahlen von Opel in den folgenden Monaten vermuten lassen, hat das Hickhack um Staatshilfen dem Ansehen der Marke bei den Käufern nicht gut getan. Vielleicht wäre es für Opel und GM besser gewesen, sich auf die Produktion von wettbewerbsfähigen Autos zu konzentrieren, statt monatelang ihre Kräfte für das Buhlen um Staatshilfen zu verschwenden. Inzwischen zeigt sich, dass Opel in seinem neuen Gewand einer Aktiengesellschaft auf dem Weg in eine bessere Zukunft ist, nicht zuletzt deswegen, weil mit dieser Rechtsform erweiterte eigene Entscheidungs- und Handlungsspielräume verbunden sind. Wenn es noch eines Beweises dafür bedurfte hätte, dass sich der Staat aus der Wirtschaft weitgehend heraus halten sollte, dann hat ihn das Beispiel General Motors/Opel geliefert. Die Möglichkeit einer staatlichen Intervention hatte ein monatelanges Katz-und-Maus-Spiel zur Folge, mit dem Versuch, Bundesregierung, Landesregierungen, Gewerkschaften und die verschiedenen europäischen Staaten gegeneinander auszuspielen.

Eine weitere wichtige Erfahrung aus den Opel-Verhandlungen: Auf Seiten von Großunternehmen gibt es wenig Verständnis für Zwänge und Rücksichtnahmen, denen die Politik unterworfen ist. Auch das rege Interesse der medialen Öffentlichkeit war für GM immer wieder eine unangenehme Überraschung. Umgekehrt war der Opel-Deal ein Lehrstück für die Politik. Es ist falsch – auch wenn der öffentliche Druck noch so groß ist – sich frühzeitig auf Zusagen festzulegen, weil dies die eigene Verhandlungsposition dramatisch einschränkt. Eine weitere Erfahrung: Hoch komplizierte Verhandlungen, wie die mit GM, bedürfen auf Regierungsseite einer erstklassigen Unterstützung durch externe Berater. Die Task Force Opel hatte das Glück, über ausgezeichnete Berater zu verfügen.

Die wichtigste Erfahrung aber ist: Die Politik sollte für künftige Fälle die Lehre aus dem Fall Opel ziehen, dass ordnungspolitische Gradlinigkeit und Standfestigkeit auch in Wahlkampfzeiten die wichtigste politische Richtschnur ihres Handelns sein müssen.

Epilog

Am 25. Juni 2010 erhielt der Leiter der deutschen Opel Task Force nachfolgende E-Mail von John Smith: „... For Opel, events have come full circle, which will be the best result for all I believe.“

Literaturverzeichnis

- Bundesminister für Wirtschaft und Technologie (2010): Pressestatement des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie Rainer Brüderle am 16. Juni 2010 in Berlin. Rücknahme der Bürgschaftsanträge von Opel. www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/reden,did=346692.html
- Handelsblatt (2009): GM lässt Merkels Opel-Retter auflaufen. *Handelsblatt* vom 28.05.2009.