

Standpunkt

September 2000

Bankenlandschaft ohne Sparkassen?

Die Wettbewerbsbeschwerde gegen
Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

©2000. Herausgeber: Lazard Asset Management (Deutschland) GmbH, Grüneburgweg 102, 60323 Frankfurt am Main, Deutschland (Selbstverlag). Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe gebeten. Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen beruhen auf öffentlich zugänglichen Quellen, die wir für zuverlässig halten. Eine Garantie für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben können wir nicht übernehmen, und keine Aussage in diesem Bericht ist als solche Garantie zu verstehen. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers/der Verfasser wieder und stellen nicht notwendigerweise die Meinung von Lazard oder deren assoziierter Unternehmen dar. Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Meinungen können sich ohne vorherige Ankündigung ändern. Weder Lazard noch deren assoziierte Unternehmen übernehmen irgendeine Art von Haftung für die Verwendung dieser Publikation oder deren Inhalt. Weder diese Veröffentlichung noch ihr Inhalt noch eine Kopie dieser Veröffentlichung darf ohne die vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Lazard auf irgendeine Weise verändert oder an Dritte verteilt oder übermittelt werden. Mit der Annahme dieser Veröffentlichung wird die Zustimmung zur Einhaltung der o.g. Bestimmungen gegeben.

Bankenlandschaft ohne Sparkassen?

Die Wettbewerbsbeschwerde gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

- ◆ Der Konkurrenzkampf im Bankensektor wird zunehmend härter.
- ◆ Die Privatbanken klagen gegen die aus der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung resultierenden Refinanzierungsvorteile.
- ◆ Eine Quantifizierung der Refinanzierungsvorteile fällt schwer.
- ◆ Bestehende Lasten und Aufgaben öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute zu quantifizieren ist fast unmöglich.
- ◆ Die politische Verantwortung für ein “same level playing field” muß eine vollständige Würdigung der Vor- und Nachteile umfassen.
- ◆ Internationale Vergleiche zeigen mögliche Lösungen für die Positionierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in der deutschen Bankenlandschaft.

Bankenlandschaft ohne Sparkassen?

Die Wettbewerbsbeschwerde gegen Anstaltslast und Gewähr- trägerhaftung

Die Welt befindet sich im rasanten Wandel. Dieser Satz ist überall zu lesen und entspricht heute mehr denn je der Wahrheit. Von diesem Wandel bleibt auch die öffentliche Hand nicht verschont. Was in den letzten Jahrzehnten im Einzelhandel vorgegangen ist, nämlich der Wandel weg von der Bedienung im „Tante-Emma-Laden“ hin zur Selbstbedienung im großen Supermarkt auf der grünen Wiese vor den Toren der Stadt, geschieht auch in anderen Bereichen. Die Globalisierung verschärft den (internationalen) Wettbewerb. Das Internet eröffnet neue Vertriebswege für Waren, vor allem aber für Informationen und Dienstleistungen. In einer mehr und mehr von Dienstleistungen geprägten Welt zählen vor allem niedrige Kosten bei der Herstellung des Angebots, da durch die zunehmende Markttransparenz und abnehmende Kundenloyalität die Wechselbereitschaft vor allem bei homogenen Produkten größer wird.

Diese Welle hat auch die ehemaligen Monopole des Staates erreicht. Bekanntestes Beispiel ist die (Teil-)Privatisierung der Deutschen Telekom AG. Aber auch die Deutsche Bahn und die Deutsche Post firmieren schon in der Rechtsform der AG. Die Liberalisierung des Strommarktes führt zu sinkenden Strompreisen und freut den Verbraucher. Dass die Lufthansa AG ebenfalls einmal in Staatshänden lag, ist schon fast in Vergessenheit geraten.

In der Regel sind Monopole suboptimale Lösungen in einer marktwirtschaftlichen Grundordnung. Es ist aber fraglich, ob und welche Bereiche gänzlich der freien Markt-

wirtschaft übergeben werden, oder ob der Staat ein berechtigtes Interesse an der Lenkung bestimmter Bereiche hat.

Für das Abwägen von öffentlichem Auftrag versus kompetitiver Versorgung durch private Anbieter wird sich keine scharfe Trennung finden lassen. Lediglich dort, wo ein öffentlicher Auftrag direkt aus der Verfassung abgeleitet werden kann, wie z. B. durch Meinungs- und Pressefreiheit für den öffentlich-rechtlichen Bereich von Funk und Fernsehen (Art. 5 GG), verstummt (zunächst) die Kritik am Spiel mit ungleichen Mitteln.

Der populärste Fall derzeit ist wohl die Wettbewerbsbeschwerde der (privaten) Bankenvereinigung der Europäischen Union gegen die Westdeutsche Landesbank, die Stadtparkasse Köln und die Westdeutsche Immobilienbank vom 21.12.1999. Mit der aktuell vorgelegten Beschwerdebegründung kommt die Frage auf, inwieweit der Staat in das Bankwesen eingreifen sollte.

Wir möchten daher versuchen, die Argumente für und wider öffentlich-rechtliche Kreditinstitute aufzuzeigen und die damit verbundenen Probleme zu beleuchten. Hierzu werden zuerst die Begriffe der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung definiert, und die Entstehungsgeschichte der Sparkassen näher beschrieben, damit anschließend eine Würdigung der deutschen Bankenlandschaft möglich ist. Anschließend wird ein kurzer internationaler Vergleich existierende Alternativen im Ausland zeigen. Zuletzt werden wir zukünftige, mögliche Szenarien aufzeigen, die entscheidend von dem politischen Willen der Europäischen Union abhängen.

Juristische Definition

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland, insbesondere also die Landesbanken und Sparkassen, sind mit der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung (sogenannten Rechtsinstituten) ausgestattet.

Unter Anstaltslast versteht man die Verpflichtung der Gewährträger bzw. Anstaltsträger, die wirtschaftliche Basis der Anstalt zu sichern und das Institut für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu halten und mit den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mitteln auszustatten.

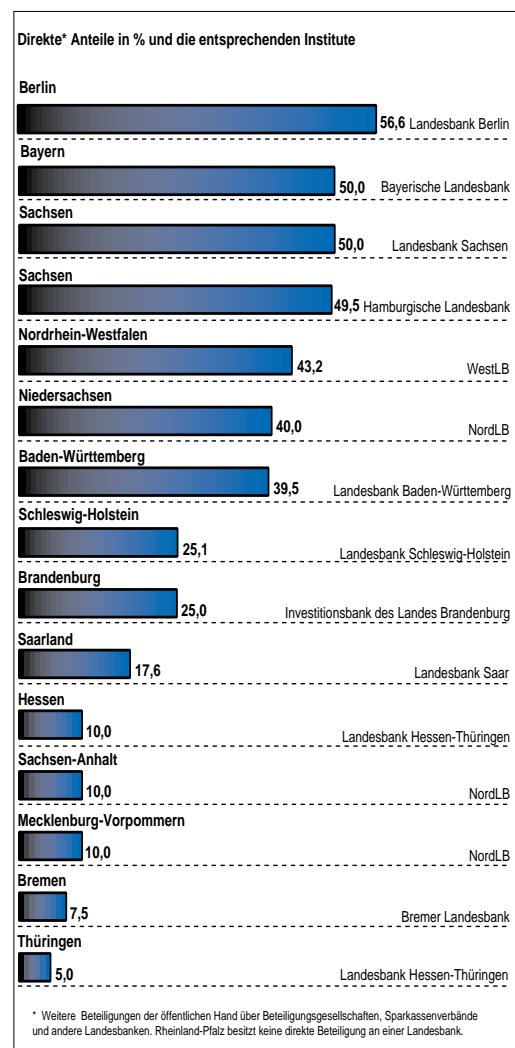
Daneben steht die Gewährträgerhaftung, die eine unbeschränkte und unmittelbare Haftung des Gewährträgers für alle Verbindlichkeiten des Institutes darstellt. In der Praxis ist die Anstaltslast wesentlich bedeutender als die Gewährträgerhaftung, denn letztere kommt praktisch nur bei einer Auflösung der Anstalt zum Tragen (Schlierbach/Püttner, Das Sparkassenrecht in der BRD, 1999).

Beide Rechtsinstitute zusammen bieten einen optimalen Gläubigerschutz. Reichen im Insolvenzfall die finanziellen Mittel einer Gemeinde oder eines Landkreises nicht aus, werden durch die Haftungskette die Länder und der Bund mit seiner Steuerkraft in die Pflicht genommen.

Diese Garantie ist mit der privaten Ausfallbürgschaft vergleichbar, bei der ebenfalls neben der Eigenhaftung eine zusätzliche Haftung des Garantiegebers bzw. Bürgen tritt. Erst durch die Steuerkraft ist die unbegrenzte Höhe der Garantie möglich, was bei einem privatrechtlichen Bürgen normalerweise nicht darstellbar ist.

Die Verflechtung der Länder mit den jeweiligen Landesbanken ist der Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1: Beteiligungen der Länder an Landesbanken



Historische Entwicklung der Sparkassen

Die erste Sparkasse wurde 1778 gegründet. Damals war der öffentliche Fürsorgegedanke der Kommunen prägend für die Aufgabenzuweisung. Das Ziel, sich in erster Linie um die Kreditausstattung des Mittelstandes sowie der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise kümmern und den Sparsinn der Bevölkerung zu fördern, schlug sich in den Sparkassengesetzen nieder. Im Laufe der Zeit entwickelten und änderten sich die Aufgaben in der Bankenwelt und somit auch für die Sparkassen.

Entsprechend wurden auch die Sparkassengesetze einzelner Länder angepaßt. Durch die Funktion als Universalbank ist es schwer, die Gemeinnützigkeit auf der einen Seite und eine gewisse Rentabilität auf der anderen Seite in Einklang zu bringen. Es bleibt bis heute je nach Bundesland bei verschiedenen Beschränkungen des zulässigen Geschäfts und des Auftrages durch die Sparkassensatzung bzw. -verordnung. In der Regel bleibt aber manifestiert, dass Sparkassen nicht der Gewinnmaximierung als Hauptzweck ihres Daseins verpflichtet sind.

Die sich verändernde Welt mit zunehmendem Konkurrenzdruck führt unweigerlich zu intensiverem Wettbewerb in lukrativen Märkten und einem gewissen Zentralisierungszwang. Tabelle 2 zeigt, dass die Sparkassen gerade in den lukrativen Segmenten unterdurchschnittlich gut positioniert sind.

Tabelle 2: Marktanteile der Deutschen Sparkassenorganisation

Bankprodukt	Marktanteil (in %)
Spareinlagen	52,9
Privatkredite	35,7
Firmenkredite	37,4
Wohnungsbaukredite	38,7
Kredite an öffentliche Haushalte	33,1
Girokonten	46,5
Depotkonten	21,2
Bausparverträge	33,9
Publikumsfonds	18,1
Factoringgesellschaften	16,4
Kapitalbeteiligungsgesellschaften	26,8

Quelle: Dr.D.Hoppenstedt (DSGV), FAZ vom 14.03.00

Bei dem jüngst beschlossenen gemeinsamen Internetauftritt und dem Onlinebanking geht die Sparkassenorganisation betriebswirtschaftlich sinnvolle Wege, bewegt sich damit aber auch immer weiter in Richtung einer ökonomisch handelnden Privatbank. Das Regionalprinzip, ein Grundpfeiler der Sparkassenorganisation, wird hierbei erstmals durchbrochen.

Ein Bereich, in dem die Sparkassenorganisation schon lange Jahre mit einem bundesweit einheitlichen Produktkatalog und zentraler Organisation am Markt auftritt, ist der erfolgreiche Bereich des Investmentfondsgeschäfts. Die Produktentwicklung, Risikomessung etc. erfolgen durch die DGZ DekaBank, die Sparkassen fungieren als Vertriebskanäle.

Gerade der gemeinsame Internetauftritt verschärft den Kampf um Marktanteile. Hierbei wird mit immer härteren Bandagen gekämpft. Da nicht für alle Institutsgruppen in Europa einheitliche Regeln gelten, stellt sich die Frage, ob der Wettbewerb nach fairen Grundsätzen geführt wird. Daher hat die Bankenvereinigung der Europäischen Union eine Beschwerde gegen die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung vorgelegt, auf die wir nun im folgenden eingehen werden.

Wettbewerbsbeschwerde der Privatbanken

Es ist wichtig herauszustellen, dass die Wettbewerbsbeschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union nicht gegen die deutschen Sparkassen und Landesbanken im Allgemeinen geht, sondern sich gezielt gegen die drei Institute Westdeutsche Landesbank, Stadtparkasse Köln und die Westdeutsche Immobilienbank (Tochtergesellschaft der West LB zu 50%, der Landesbank Rheinland Pfalz zu 25% und der Landesbank Baden Württemberg zu 25%) richtet. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass diese Klage als Präzedenzfall für das gesamte deutsche Sparkassenwesen dient.

Ein gewichtiger Unterschied ist aber zwischen den relativ kleinen, regional tätigen Sparkassen einerseits und den Landesbanken und relativ großen Sparkassen mit umfassendem Geschäft und internationaler Ausrichtung andererseits zu machen. Die Rechtfertigung des öffentlichen Auftrages wird umso schwieriger, je weiter die Aus-

richtung der Geschäftstätigkeit sich derer privater Banken nähert.

Der Angriff geht also gegen diese drei international tätigen Institute, deren Aufgabenfeld umfassend ist. Selbst die Stadtsparkasse Köln, die eine der innovativsten Sparkassen in Deutschland ist, betätigt sich mit einem Geschäftsvolumen von immerhin rund DM 35 Mrd. neben dem klassischen Geschäft auch in den Bereichen Corporate Finance, Unterstützung von Börsengängen, Kapitalerhöhungen, Unternehmenskäufen und -zusammenschlüssen, Vermögensverwaltung für vermögende Privatkunden, Bereitstellung von Wagniskapital usw. (Klagebegründung der Beschwerde durch Gleiss/Lutz/ Hootz/ Hirsch vom 26.07.2000).

Hinzu kommt, dass die Stadtsparkasse Köln als bisher einzige Sparkasse in Deutschland über ein Rating verfügt. Sie setzt dieses Rating ein, um sich am Geld- und Kapitalmarkt günstig refinanzieren zu können und Zugang zu bestimmten Märkten und Produkten zu erhalten, was ohne Rating kaum zu bewerkstelligen wäre.

Der Vorwurf der privaten Banken ist eben dieser, dass durch die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung ein besseres Rating vergeben wird, und die hierdurch resultierenden Refinanzierungsvorteile den Wettbewerb verzerren und eine nach Art. 87 Abs. 1 EG unzulässige Beihilfe darstellen.

Dieses Rating von den drei großen Rating-Agenturen Moody's, Standard & Poor's und Fitch-IBCA berücksichtigt bei der Vergabe von Bonitäten (Ausfallrisikoklassen) in Form von Symbolen wie z. B. Aa2 natürlich auch die staatlichen Garantien. Neben diesem bekannten und oft verwendeten Long-Term- bzw. Credit-Rating vergeben die Rating-Agenturen auch noch ein sogenanntes Finanzstärke- oder Individual-Rating, welches lediglich die reine bankbetriebliche Leistungsfähigkeit (Bank Financial Strength Rating) berücksichtigt. In diesem Rating werden die staatlichen Garantien ausdrücklich nicht berücksichtigt.

Tabelle 3: Ratingklassen der deutschen Banken

Landesbanken und Sparkassen	Moody's		S&P	Fitch-IBCA	
	Long-Term (Credit) Rating	Finanzstärke Rating (BFSR)	Long-Term Rating	Long-Term Rating	Individual Rating
Bayerische LB	Aaa	C	AAA	AAA	C
Bremer LB	Aa1	C	-	AAA	C
Hamburgische LB	Aa1	C	-	AAA	B/C
LB Berlin	Aa2	C+	AAA	AAA	-
Helaba	Aaa	C+	-	AAA	B/C
LB Rheinland-Pfalz	Aa1	C	AA+	AAA	C
LB Saar	-	-	-	AAA	C
Sachsen LB	Aa2	C	AA	AAA	C
LB Schleswig-Holstein	Aa1	C	-	AAA	C
LB Baden-Württemberg	Aaa	C+	AAA	AAA	B
Nord LB	Aa1	C	AAA	AAA	C
West LB	Aa1	D	AA+	AAA	C/D
Stadtsparkasse Köln	Aa3	B	-	AA-	-
Private Banken					
Bayerische Hypo- und Vereinsbank	Aa2	B+	A+	AA-	-
Commerzbank	Aa3	B	AA-	AA-	B/C
Deutsche Bank	Aa3	B	AA	AA-	B
Dresdner Bank	Aa3	B	AA	AA-	B

(LB=Landesbank)

Tabelle 3 zeigt die sich hieraus ergebende Differenz in der Bonitätsbeurteilung. Sie ist bei den Landesbanken deutlich höher als bei den Privatbanken. In Deutschland herrscht im internationalen Vergleich das höchste Rating-Niveau bei Credit-Ratings, da 22 öffentlich-rechtliche Kreditinstitute ein AAA-Rating besitzen. Neben diesen verfügen derzeit nur vier öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in Österreich und zwei niederländische sowie drei französische Banken über ein AAA-Rating.

Lasten der Sparkassen

Natürlich sind die privatrechtlich organisierten Banken daran interessiert, die Vorteile der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute durch die Garantien herauszustellen. Um das Bild aber umfassend zu beleuchten und eine einseitige Betrachtungsweise zu vermeiden, sollten auch die Lasten des öffentlichen Auftrages erwähnt werden. Die Sparkassen unterliegen in unterschiedlich starker Ausprägung Einschränkungen durch die Sparkassengesetze und -verordnungen und -satzungen der jeweiligen Länder. Sie dürfen bestimmte Geschäfte nicht oder nur unter strengen Auflagen betreiben. Ferner fehlt Ihnen im Gegensatz zu den Privatbanken die Möglichkeit, sich über Ausgabe von Aktien mit Eigenkapital zu versorgen. Die Eigenkapitalbildung erfolgt durch die Thesaurierung von Gewinnen.

Wenn schon die Vorteile schwer zu quantifizieren sind, gilt dies für die Nachteile erst recht. Man denke hier an die entgangenen Opportunitätsgewinne durch nicht erlaubte Geschäfte im Derivatebereich. Aber auch Spenden für den lokalen Sportverein oder das Gemeindefest, für kulturelle Zwecke oder Ausschüttungen an den Gewährträger müssen in die Gesamtbetrachtung mit eingehen. Auf politischen Druck hin werden Aufgaben wahrgenommen (wie z. B. Baumaßnahmen einer neuen Hauptstelle oder einer Tiefgarage in der Innenstadt), die aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht wahrscheinlich nicht vollzogen würden.

Nicht nur durch solche Projekte schafft die öffentliche Hand Arbeitsplätze, auch als Arbeitgeber in der Region werden im Bankensektor Arbeitsplätze geschaffen. Die Vergabe von politisch motivierten Krediten an den Mittelstand führt zu zusätzlichem Wachstum in der Region. Diese Aufgaben, die von den Sparkassen mittels regionaler Kenntnis der Strukturen wahrgenommen werden, verhindern teilweise ein Aussterben unattraktiver Regionen. Hierdurch wird der Staat von lenkenden Eingriffen durch Subventionen entlastet. Auf welchem Weg regionale Fehlallokationen effizienter vermieden werden, ob über direkte staatliche Eingriffe oder über den indirekten Weg durch Sparkassen, läßt sich nur schwer prognostizieren.

Dass der Staat auch in anderen Fällen eingreift, hat man am Beispiel der Philipp Holzmann AG gesehen, bei der der Bundeskanzler persönlich die Rettung des Konzerns einleitete. Da das Interesse des Staates an einem funktionierenden Bankensystem wesentlich größer sein dürfte als an dem Überleben eines - wenn auch großen - Baukonzerns, stellt sich die Frage, ob die Privatbanken mit der Größe einer Deutschen Bank, Commerzbank oder Dresdner Bank im Zweifelsfall nicht auch staatliche Unterstützung erhalten würden, um eine Wirtschaftskrise zu verhindern. Die großen Privatbanken sind „too big to fail“, sie haben eine de facto Staatsgarantie.

Bei den in der Vergangenheit aufgetretenen Problemfällen bei Landesbanken oder Sparkassen gab es einen Mix zur Lösung der Probleme. Einerseits haben die Gewährträger Geld eingeschossen, welches in der Regel aber in den Folgejahren zurückgezahlt werden mußte, andererseits wurden die betroffenen Institute mit den regional angrenzenden Instituten fusioniert, damit eine ausgeglichene Bilanz erreicht werden konnte.

Neben den staatlichen Garantien besitzen auch die Sparkassen wie alle anderen Bankengruppen einen Sicherungsfonds als Insti-

tutssicherungssystem, welchem die europäische Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsrichtlinie zugrunde liegt. Ziel dieses Sicherungsfonds ist es, den Bestand der Institute auch im Krisenfall zu gewährleisten.

Internationaler Vergleich

Nachdem nun sowohl die Positionen der Privatbanken als auch der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute untersucht wurden, hilft vielleicht ein Blick ins Ausland, um mögliche Lösungen des Dilemmas zu finden.

Betrachten wir hierzu die Entwicklung der Sparkassen in Italien. Das italienische Bankensystem war bis 1990 durch eine starke Segmentierung geprägt. Die Sparkassenlandschaft war durch öffentliche Trägerschaft gekennzeichnet, die dazu führte, dass führende Positionen in Sparkassen ganz offen nach politischen Kriterien besetzt wurden. Für die Vergabe dieser Positionen, die zum Teil in der Medienwelt publiziert wurde, wurde sogar ein eigenständiger Ausdruck geprägt (lottizzazione).

1990 legte das Amato-Gesetz den Grundstein für die Reform der italienischen Sparkassen. Der Impuls hierzu kam von einer Europäischen Richtlinie, die den italienischen Bankenmarkt für ausländische Banken, unter Einhaltung strenger Auflagen öffnete. Durch dieses Gesetz wurden die italienischen Sparkassen, die bis dahin als Einrichtungen öffentlichen Rechts (Stiftungen oder Vereine) geführt wurden, aufgefordert, die Form einer AG anzunehmen. Darüber hinaus sah das Amato-Gesetz die Gründung von Stiftungen privaten Rechts vor, in die das gesamte Kapital der Sparkasse einzubringen war. Hierdurch erfolgte eine klare Trennung von öffentlichen und sozialen Aufgaben für die Stiftungen und dem Bankgeschäft für die Sparkassen.

Ergänzend wurde 1998 durch das Ciampi-Gesetz unter Einsatz von Steueranreizen

versucht, die Kapitalverflechtungen zwischen Sparkasse und Stiftung zu reduzieren. Hierbei werden die Stiftungen angehalten, bis zum Jahre 2005 die Aktienmehrheit an der dazugehörigen Sparkasse zu veräußern. Inzwischen haben die italienischen Sparkassen den Weg in die Privatisierung erfolgreich vollzogen.

In Großbritannien stellt der vom britischen Finanzministerium in Auftrag gegebene und im März 2000 vorgelegte Cruickshank-Bericht fest, dass der britische Bankenmarkt einen hohen Konzentrationsgrad aufweist, der sich in relativ hohen Preisen und relativ schlechter Dienstleistungsqualität niederschlägt. Regionale und sektorale Versorgungslücken treten bei einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und mittelständischen Unternehmen in strukturschwachen Gebieten auf. 9% der Bevölkerung sollen „unbanked“ sein (Britisches Finanzministerium, Access to Financial Services, 1999). Fehlende Anreize zur Versorgung der unter Renditegesichtspunkten unattraktiven Kundengruppen veranlassen die britische Regierung zur Überprüfung notwendiger Gegenmaßnahmen, um die Lücken bei der Versorgung mit grundlegenden Finanzdienstleistungen zu schließen.

In den USA ist dieses bereits durch das „Community Reinvestment Act“ weitgehend geschehen. Durch dieses Gesetz werden die amerikanischen Banken gezwungen, Finanzdienstleistungen gleichmäßig über alle sozialen Gruppen und strukturschwachen Gebiete anzubieten.

Diese Beispiele zeigen das staatliche Interesse an einem funktionierenden Bankensystem. Ob der Staat besser selbst als Anbieter auftritt - und diesen einerseits mit Lasten und Aufgaben belegt, ihm dafür aber andererseits Vorteile durch „staatliche Garantien“ gibt - oder durch Gesetze eingreift, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Solange weder die Lasten noch die Vorteile quantifiziert werden (können), ist ein fairer Vergleich der Systeme nicht möglich und eher politisch geprägt.

Ein Vergleich der (nach Marktkapitalisierung) größten Banken Europas zeigt in Tabelle 4 eine auffällig schlechte Eigenkapitalrendite der deutschen Banken. Hierbei liegen die Landesbanken und Sparkassen im europäischen Mittelfeld. Die Eigenkapitalrendite als einziger Maßstab für ein „same level playing field“ zu nehmen, würde allerdings zu kurz greifen.

Wahl der Rechtsform gehört, wird entscheidend für den Ausgang der Wettbewerbsbeschwerde der privaten Banken sein.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben im Zusammenhang mit dem Amsterdamer Vertrag das Selbstorganisationsrecht der Bundesrepublik Deutschland gewürdigt und sich wie folgt geäußert: „Die Konferenz nimmt die Auffassung der Kommission zur Kenntnis, dass die

Tabelle 4: Marktkapitalisierung europäischer Banken

	Kurswert in Mrd. Euro 16.8.2000	Eigenkapitalrendite in % 2000/1999
1. HSBC	130,7	18,0
2. ING Group	72,4	11,5
3. UBS	71,8	20,3
4. CS Group	70,7	17,0
5. Deutsche Bank	63,0	10,7
6. BSCH	54,2	21,5
7. BBVA	54,2	21,2
8. Lloyds	53,3	30,5
9. Royal Bank of Scotland	53,0	k.A.
10. BNP Paribas	44,1	18,9
11. Barclays	40,4	21,0
12. ABN-Amro	40,2	23,5
13. Dresdner Bank	29,3	6,6
14. Societe Generale	28,5	20,1
15. Hypo-Vereinsbank	28,1	9,9
16. Unicredito	26,8	18,6
Landesbanken (Durchschn. 1998)	---	18,0
Sparkassen (Durchschn. 1998)	---	11,7

Quellen: Handelsblatt vom 18./19.08.2000; DSGV

Rolle der Politik

Neben der betriebswirtschaftlichen Seite wird in diesem Fall vor allem der juristische Aspekt ausschlaggebend für die Zukunft öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in Deutschland sein. So besteht der Streit zwischen dem Art. 87 Abs. 1 EG einerseits und dem Art. 295 EG andererseits. Art. 87 Abs. 1 EG verbietet staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Art. 295 EG bestimmt, dass der EG-Vertrag die Eigentumsordnungen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt läßt. Ob nach Ansicht der Juristen hierzu auch die

bestehenden Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft es zulassen, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, welche die in Deutschland bestehenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erfüllen, sowie ihnen zum Ausgleich für die mit diesen Leistungen verbundenen Lasten gewährte Fazilität voll zu berücksichtigen. [...] Diese Fazilitäten dürfen die Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das über das zur Erfüllung der besonderen Aufgaben erforderliche Maß hinausgeht und zugleich dem Interesse der Gemeinschaft entgegenwirkt“ (Erklärung Nr. 37 der Schlußakte des Amsterdamer Vertrages).

Auch Bundeskanzler Schröder und die Ministerpräsidenten der Länder stellen sich hinter das deutsche Sparkassensystem, wenn auch in unterschiedlicher Schärfe. So sucht

Bundeskanzler Schröder einen europafähigen Konsens mit Brüssel, während Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber hochpokernd und fordert: „Alles bleibt so, wie es ist.“ Ob der italienische Wettbewerbskommissar Mario Monti Verständnis für das deutsche System zeigt, diese endgültige Entscheidung wird wohl noch einige Jahre auf sich warten lassen.

Vor dem Hintergrund des Finanzausgleichs zwischen strukturstarken und -schwachen Regionen und Ländern Europas durch aktives Eingreifen mit Mitteln der Europäischen Union ist zumindest fraglich, ob bestehende Strukturen im Bankensektor revolutionär zerschlagen werden als viel eher evolutionär weiterentwickelt werden sollten. Diese ordnungspolitische Frage zu beantworten und das Europa der Zukunft zu prägen, ist eine schon fast philosophische Aufgabe, die die europäische Politik mit Fingerspitzengefühl zu lösen hat. Sie muß die Rahmenbedingungen festlegen, damit die Bürger Europas in einem Europa des Wettbewerbs und des sozialen Ausgleichs leben können.

Mögliche Zukunft der deutschen Bankenlandschaft

Es ergeben sich nahezu unzählig viele Szenarien, das Bankensystem in Deutschland neu zu gestalten, wenn die Gewährträgerhaftung und die Anstaltslast für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in Deutschland durch Brüssel als unzulässige Beihilfe verboten werden sollten. Hier werden nur von der eigenen Phantasie Grenzen gesetzt.

- ◆ Der geringste Eingriff würde erfolgen, wenn Brüssel nur die unbegrenzte Höhe der Garantien bemängelt und eine Obergrenze für die staatliche Haftung vorschreiben würde.
- ◆ Denkbar ist auch eine finanzielle Vergütung der Garantien, durch die eine Verzinsung analog zu einem Aval erfordern würde.

- ◆ Auch nach dem italienischen Vorbild Stiftungen zu gründen und damit Trennung von Bank und öffentlichem Auftrag zu vollziehen (voll privatisierte Sparkasse mit Gewinnstreben und möglichem Fokus auf Retail Banking auf der einen Seite, Stiftungen für kulturelle Zwecke auf der anderen Seite) erscheint ein gangbarer Weg zu sein.
- ◆ Eine Holding-Struktur analog zum sächsischen Vorbild wäre ebenfalls denkbar.
- ◆ Eine komplette Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute könnte im Extremfall zur „Sparkasse Deutschland AG“ führen.

Die Abstufungen und die damit verbundenen Auswirkungen auch auf die Privatbanken in Deutschland sind heute noch nicht abzusehen. Aus Sicht der Sparkassen ist folgendes festzuhalten. Angriff ist die beste Verteidigung. Die Sparkassen sollten offensiv mit attraktiven Finanzdienstleistungen um Kunden werben, denn der Strukturwandel im globalen Finanzgeschäft wird vor der deutschen Sparkassenorganisation nicht Halt machen, unabhängig von Montis Entscheidung. Sollte die letzte der o. g. Varianten eintreten, wird vielleicht durch den zunehmenden Druck der Leidensdruck so groß, dass entscheidende Einschnitte vollzogen werden müssen und sich ein wettbewerbsfähiger Riese herausbildet, der privatwirtschaftlichen Regeln gehorchend, aggressiver am Markt auftritt und den Privatbanken das Leben noch schwerer macht als bisher.

Zusammenfassung

Die zunehmende Konkurrenz um attraktive Kundensegmente führt zu Kämpfen mit immer härteren Bandagen. Hierbei sind die konkurrierenden Banksysteme der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einerseits und der Privatbanken andererseits mit ungleichen Waffen ausgestattet. Dieses führte zu einer Wettbewerbsbeschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union gegen die West LB, die Sparkasse Köln und die Westdeutsche Immobilienbank. Hierbei rücken insbesondere die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung als staatliche Garantien in den Mittelpunkt der Kritik.

Dem hieraus resultierenden guten Rating mit den damit verbundenen Refinanzierungsvorteilen am Geld- und Kapitalmarkt stehen jedoch auch Belastungen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute entgegen. Weder die Vorteile noch die Nachteile sind klar abgegrenzt quantifizierbar. Die Politik ist aufgefordert, Rahmenbedingungen festzulegen, die sowohl den Banken einen fairen Wettbewerb ermöglichen als auch die Interessen der Bürger Europas berücksichtigt.

Um diese Gradwanderung zu bewältigen, gibt es Erfahrungen im Ausland, auf die sich die Europäische Kommission stützen kann. Denkbare Lösungsansätze gibt es in Hülle und Fülle. Es bleibt zu hoffen, dass diese ordnungspolitische Frage nicht nur nach rein juristischen Kriterien beantwortet wird, sondern dass die schon fast philosophische Aufgabe unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen einen betriebswirtschaftlich tragfähigen Konsens hervorbringt.

Verfasser:

Norbert Welp, Research
Tel.: 069 - 50 60 6 - 142