

Ergänzend zu den Beiträgen, die im ifo Schnelldienst Nr. 14/2005 zum Dreisäulenmodell im deutschen Bankensektor veröffentlicht wurden, stellt Prof. Dr. Wernhard Möschel seine Reformvorschläge für das deutsche Bankensystem vor.

Konsolidierung des deutschen Bankensektors – durch Wettbewerb

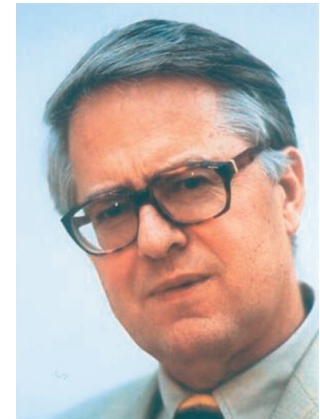
In ordnungspolitischen Milieus ist der Reformbedarf des deutschen Bankensektors ein altes Thema (Möschel 1993; Kronberger Kreis 2001). Für die praktische Politik gilt das nicht. Noch jüngst haben neue Ministerpräsidenten in Nordrhein-Westfalen wie in Baden-Württemberg in ihren Regierungserklärungen ausgesprochen, am »bewährten Dreisäulensystem« der deutschen Kreditwirtschaft aus öffentlichem Sektor, Genossenschaftsbanken und privaten Kreditbanken sei festzuhalten. Dennoch wächst dem Thema Aktualität zu. Zwei Gründe sind dafür ursächlich:

- Aufgrund Brüsseler Entscheidungen gehören Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Sparkassen und Landesbanken seit dem 18. Juli 2005 endgültig der Vergangenheit an (Möschel 2001b; Wehber 2005). Mit dem Wegfall dieser Staatsgarantien ist nicht nur eine wichtige Wettbewerbsverzerrung beseitigt. Dieser Wegfall löst vielmehr einen Impuls zur Neuordnung der deutschen Kreditwirtschaft aus. Das gilt namentlich für die Landesbanken, die sich im Verhältnis zu den Sparkassen neu positionieren müssen.
- Die Einsicht nimmt zu, dass das überkommene Dreisäulensystem bei allen Verdiensten in der Vergangenheit kein zukunftsfähiges Modell für die deutsche Kreditwirtschaft sein kann. Insbesondere ist ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit in Frage gestellt. Die öffentlich-rechtliche Dominanz hat die deutschen Marktstrukturen sozusagen an die Wand gefahren. Mit Ausnahme bestenfalls der Deutsche Bank AG ist heute kein privates Kreditinstitut mehr gegen eine feindliche Übernahme aus dem Ausland gefeit. Geboten wäre eine gruppenübergreifende Konsolidierung im Wettbewerb. In dieser Bewertung sind sich Internationaler Währungsfond (2003), Sachverständigen-

rat (2004), Monopolkommission (1992) und Bundesbank (2005) einig. In Brüssel sieht man im deutschen Dreisäulenmodell ein Hindernis für die weitere Integration der europäischen Finanzmärkte. Dies bedingt eine Überwindung formaler, rechtlicher Strukturen, letztlich einen Rückzug der öffentlichen Hand aus dem deutschen Bankgewerbe. Wer diese Forderung erhebt, leugnet nicht, dass der gegenwärtige Reformbedarf auch durch mancherlei Fehlentwicklung innerhalb des Sektors der privaten Kreditbanken mitausgelöst wurde. Das – fallengelassene – Projekt der Deutsche Bank AG, ihre privaten Kunden in solche der Kategorie 1 und solche der weniger attraktiven Kategorie 2 zu trennen und letztere durch Zuweisung an eine eigens zu gründende Tochtergesellschaft auch noch öffentlich zu stigmatisieren, ist in frischer Erinnerung.

Die Strukturen

Die Marktstrukturen, welche mit dem Stichwort Dreisäulensystem beschrieben werden, sind völlig erstarrt. Landesbanken, Sparkassen und öffentlich-rechtliche Spezialinstitute decken – gemessen an der Bilanzsumme – etwa die Hälfte des Gesamtmarktes ab. Der gewählte Indikator, die Bilanzsumme, nimmt keine Differenzierungen nach einzelnen Märkten auf. Er ist gewiss pauschal, belegt gleichwohl eindrücklich die überragende Bedeutung der öffentlichen Hand in den deutschen Verhältnissen. Zirka 12% werden vom Genossenschaftssektor abgedeckt. Die privaten Kreditbanken schließlich dümpeln bei einem Marktanteil von 25%. Innerhalb der ersten beiden Gruppen gilt überdies ein Regionalprinzip, so dass interner Wettbewerb ähnlich wie bei einem Gebietskartell ausgeschlossen bleibt. Öffentlich-rechtliche und genossenschaftliche Insti-



Wernhard Möschel*

* Prof. Dr. Wernhard Möschel ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Tübingen.

tute können zwar private Kreditbanken erwerben. So haben jüngst die LBBW in Stuttgart die Baden-Württembergische Bank AG mit rund 200 Filialen in ganz Baden-Württemberg erworben und die WestLB die Weberbank in Berlin. Umgekehrt geht das nicht. Was Aufkäufe durch Private anbelangt, sind öffentlich-rechtliche Institute und Genossenschaftsbanken extra commercium. Das betrifft rund 70% des deutschen Bankenmarktes.

Das Ende von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Sparkassen und Landesbanken hat Veränderungsimpulse ausgelöst. So ist es zu ersten Beteiligungen zwischen Landesbanken gekommen (BayernLB und SaarLB, NordLB und Bremer Landesbank, LBBW und Landesbank Rheinland-Pfalz, Fusion der Landesbanken Hamburg und Kiel zur HSH Nordbank). Landesbanken expandieren vertikal in das angestammte Geschäft der mit ihnen kooperierenden Sparkassen, was bei diesen nicht unbedingt Entzücken auslöst. So hat die Helaba mit der (freien) Frankfurter Sparkasse eine der größten Sparkassen Deutschlands erworben. Gleichgelagerte Überlegungen werden in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf die WestLB angestellt. Der Aufbau eines breiten Privatkundengeschäfts über so genannte Direktbanken wird erwogen (von der WestLB), teilweise bereits praktiziert (von der Landesbank Bayern mit ihrer Tochter DKB/Berlin außerhalb Bayerns und von der Helaba über die Direktbanktochter 1822 der Frankfurter Sparkasse bundesweit). Dem steht das dezidierte Bemühen des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes gegenüber, die überkommene Kooperation durch Spezialisierung innerhalb der Gruppe der Sparkassen und Landesbanken nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern »immer enger zu gestalten« (Hoppenstedt 2005a). Der Status quo ist Anfang November 2005 in einer »Berliner Erklärung« erst einmal festgeschrieben worden.

Auf der anderen Seite stößt die Beseitigung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung auf inhärente Grenzen. Märkte wie Rating-Agenturen schließen nicht die Augen vor der Tatsache, dass die Inhaber dieser Institute öffentliche Gebietskörperschaften sind, die über Steuerhoheit verfügen und untereinander über einen Finanzausgleich verbunden sind. Insofern lebt die frühere explizite Staatsgarantie als eine implizite fort. Letztere ist nicht ganz so verlässlich wie erstere. Insbesondere gibt es für den Krisenfall keine stabilen Verfahrensmechanismen. Zeitliche Verzögerungen und sonstige Unsicherheiten bleiben möglich. So gewähren die Rating-Agenturen den Landesbanken nicht mehr wie früher bei den garantierten Schuldverschreibungen nahezu durchgängig ein Triple-A. Das Emittenten-Rating bei den jetzt nicht mehr garantierten Schuldverschreibungen schwankt innerhalb der verschiedenen A-Kategorien. Aber es bleibt deutlich oberhalb des so genannten Finanzstärke- bzw. Individual-Rating der einzelnen Institute, die sich im eher mediokren C- und D-Bereich bewegen (Weber 2005; SVR 2004, 292 ff.).

Vielfältige faktische Bevorzugungsmechanismen zwischen den Hoheitsträgern/Eigentümern zugunsten der eigenen Ins-

tute bestehen ohnehin fort (*Kronberger Kreis*, Tz. 24 ff.; Möschel 2001a). Sie sind praktisch, das heißt wettbewerbsrechtlich oder beihilferechtlich, kaum zu kontrollieren. Die Politik jedenfalls hat den Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht zum Anlass genommen, über Strukturformen nachzudenken (SVR 2004, 294 ff.). Die saarländische Landesregierung ließ ihr Vorhaben fallen, in das Sparkassengesetz auch die Option zur Umwandlung von Sparkassen in die Rechtsform der AG aufzunehmen. Die neue schleswig-holsteinische Landesregierung will in Abweichung vom Wahlprogramm der CDU nur noch die Möglichkeit stiller Beteiligungen an Sparkassen prüfen. Auf das bequeme »weiter so« der neuen Landesregierungen in Düsseldorf und Stuttgart wurde bereits hingewiesen. Schließlich ist noch in frischer Erinnerung, wie die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern den Stadtrat von Stralsund durch eine blitzschnelle Novellierung des Landessparkassengesetzes daran hinderte, die Assets der eigenen Sparkasse zu veräußern. Dagegen zeichnet sich in Berlin die Möglichkeit ab, dass zukünftig auch ein privater Investor die dortige Berliner Sparkasse betreiben kann. Doch hängt dies mit dem Desaster der Berliner Bankgesellschaft und einer Auflage der EG-Kommission im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Sanierungsbeihilfe zusammen. Dies ist kein freiwilliger, sondern einmal mehr ein aus Brüssel erzwungener Reformschritt.

Kein öffentlicher Auftrag mehr

Der in den allgemeinen Sparkassengesetzen der Länder und in den speziellen Errichtungsgesetzen der Landesbanken niedergelegte öffentliche Auftrag dieser Institute hat sich zur Chimäre verflüchtigt (Möschel 1993; Kronberger Kreis, Tz. 28 ff.).

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung besteht ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen privater und staatlicher Wirtschaftstätigkeit. Der Staat ist gefordert, was Geldpolitik und Bankenaufsicht anbelangt, aber nicht als unternehmerisch handelnder Bankier. Die öffentliche Hand, gleichgültig, ob sie als Kommune, Bundesland oder Bund handelt, kann sich nicht auf das Grundrecht der Gewerbefreiheit berufen. Ihre Rolle als Bankier bedarf einer spezifischen Rechtfertigung. Die dafür geltend gemachten Gründe sind in den heutigen Verhältnissen weitgehend obsolet, mindestens unverhältnismäßig.

So braucht man zur Förderung des Sparsinns keinen flächendeckenden öffentlich-rechtlichen Bankenapparat. Zuständig dafür sind Familien und Schulen. Entsprechende Bemühungen seitens der Kreditinstitute als Nachfrager nach Sparleistungen werden im Übrigen durch funktionsfähigen Wettbewerb erzwungen.

Ebenso wenig braucht man diesen Apparat, um für Gebietskörperschaften Hausbankfunktionen zu erfüllen. Der geeignete Bankpartner stellt sich im Wettbewerb heraus. Dazu be-

darf es keiner Bank in eigener Trägerschaft. Hält man daran fest, dass der Staat für besondere Zwecke eine eigene Bank nötig hat, so ist der ordnungspolitisch saubere Weg die Vorkhaltung von Spezialinstituten, die sich von den allgemeinen Märkten für Bankgeschäfte fernhalten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ist dafür ein Beispiel, jedenfalls im Grundsatz. In diesem schmalen Bereich (»Marktergänzungsfunktion«) sind nach den Brüsseler Vereinbarungen unverändert staatliche Garantien zulässig (Schmitt 2005; Bräunig 2005).

Öffentlich-rechtliche Banken sind auch nicht nötig, um eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Bankdienstleistungen sicherzustellen. Gegenwärtig gibt es in Deutschland über 50 000 Bankstellen. Dagegen findet man bundesweit nur 26 000 Bäckereien, 21 000 Apotheken und 17 500 Tankstellen, ohne dass irgendjemand über Versorgungslücken klagt. Die technische Entwicklung wie z.B. Geldautomaten reduziert die Bedeutung der Entfernungskomponente weiter.

Die Kreditversorgung des Mittelstandes ist eine Frage der Bereitschaft, sich auf dessen spezifische Bedürfnisse einzulassen, sowie eine Frage der damit verbundenen Risiken und des Preises, sprich der Zinsen. Private Kreditbanken haben hier geringe Marktanteile. Dies spiegelt freilich in erster Linie den Spezialisierungserfolg von Sparkassen und auch von Genossenschaftsbanken in diesem Marktsegment wider. Gerade letztere sind ein Beleg dafür, dass es auf irgend etwas »Öffentlich-Rechtliches« hier nicht ankommt.

Zur Sicherung des Wettbewerbs im Bankenmarkt insgesamt benötigt man nicht den Staat als Unternehmer. Dies ist Aufgabe des in Deutschland hoch entwickelten Wettbewerbsrechts, namentlich des Fusionskontrollrechts. Eine Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken würde den Wettbewerb entscheidend intensivieren. Kooperation und Marktaufteilung (Regionalprinzip) innerhalb des Sparkassenverbundes würden ersetzt durch mehr Wettbewerb. Die Zugänge zu den deutschen Märkten für Bankleistungen, die für das Ausland weitgehend nur juristisch offen sind, wären dann auch wirtschaftlich offen. Gegenwärtig sind sie das vielfach nicht, da sich einerseits ein de-novo-Eintritt in aller Regel nicht rechnet und andererseits für Aufkäufe drei Viertel des deutschen Bankenmarktes geschlossen sind.

Die Sparkassen-Finanzgruppe stellt – zusammen betrachtet – mit einer Bilanzsumme von 3,3 Bill. € die größte Bank der Welt dar ((Hoppenstedt 2005b; SVR 2004, 290 ff.). Bezogen auf den hier in Erinnerung gerufenen kärglichen Rest dessen, was man »öffentlichen Auftrag« nennt, ist dies außerhalb jeglicher Proportion.

Vielfältige Warnzeichen

Die deutsche Politik scheint nicht in der Lage, auf diese Situation angemessen zu reagieren. Im Kern schließt sie die

Augen vor diesen Entwicklungen. Sie kommt damit nicht der Verantwortung nach, die ihr obliegt. Vielfältige Warnzeichen lassen sich beobachten.

- Das Bankengewerbe hat sich in den letzten 20 Jahren als ein überaus dynamischer Wirtschaftszweig erwiesen. Nahezu keine der zahlreichen Innovationen hat ihren Ursprung in Deutschland. Dieses Land hinkt mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung bestenfalls hinterher.
- Die Eigenkapitalrenditen deutscher Kreditinstitute sind im internationalen Vergleich überaus mager. Dagegen wäre nichts einzuwenden, wenn dies das Resultat hier herrschenden intensiven Wettbewerbs wäre. Doch das Gegenteil trifft zu: Es ist dies Folge einer Gesetzgebung, die von Alters her durch Behinderung und nicht durch Entfesselung von Wettbewerb gekennzeichnet ist.
- Die Börsenkapitalisierung der wenigen verbliebenen privaten Kreditinstitute ist gering. Die Deutsche Bank AG liegt im europäischen Vergleich auf Platz 13. Wenn private Banken vor feindlichen Übernahmen aus dem Ausland geschützt sind, dann liegt das nur an den desaströsen Ertragsaussichten in diesem Land. Der Aufkauf einer deutschen Bank würde sich nur rentieren, wenn der Investor davon ausgehen könnte, die wettbewerbsfeindlichen Marktstrukturen ließen sich beseitigen. Dazu braucht man die Gesetzgeber in 16 Bundesländern und – am Rande – zusätzlich den Bundesgesetzgeber. Da gibt es leichtere Aufgaben für potentielle Investoren.
- Der Anpassungsbedarf im Gewerbe wird weiter zunehmen. Traditionelle Wertschöpfungsketten brechen auf. Funktionen wie Zahlungsverkehr, Wertpapierabwicklung oder Datenverarbeitung werden auf darauf spezialisierte Unternehmen ausgelagert. Gleichzeitig können spezialisierte Dienstleister den traditionellen Kreditbanken Konkurrenz machen. Online-Banken und Online-Broker sind Beispiele dafür. Die Unternehmensfinanzierung wird stärker in eine kapitalmarktnahe überführt werden. Dies vollzieht sich von beiden Seiten her. Viele mittelständische Unternehmen werden eigenkapitalähnliche Finanzierungen – so genanntes Mezzanine-Kapital – benötigen. Kreditinstitute werden diese Nachfrage an den Kapitalmarkt vermitteln und – parallel dazu – stärker dazu übergehen, herausgelegte Kredite zu verbriefen und diese dann am Kapitalmarkt zu platzieren (»aktivabesicherte Wertpapiere«). Die Alterung der Bevölkerung wird weite Bevölkerungskreise dazu zwingen, verstärkt kapitalgedeckt vorzusorgen. Experten schätzen, dass allein in der Altersvorsorge der Kapitalstock auf 1,2 Bill. € verdoppelt werden müsse. Das führt zu einem immensen Anlagebedarf. Schließlich zählen Banken schon heute zu den größten Anwendern moderner Informationstechnologie. Ihre Bedeutung wird weiter zunehmen. Das optimale institutionelle Arrangement für solche Zeiten des Wandels, ja des Umbruchs, ist nach aller Erfahrung Wettbewerb, nicht ein Festhalten an überkommenen Strukturen in einer Art Wagenburgmentalität.

Was müsste geschehen?

Geboten wäre eine Entstaatlichung und eine auf diese Weise ermöglichte gruppenübergreifende Konsolidierung des deutschen Bankensektors im Wettbewerb. Nur dann besteht die Chance, die auch unter dem Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit optimale Marktstruktur zu finden.

Zu beginnen wäre mit einer formellen Privatisierung der öffentlichen Institute, das heißt ihre Überführung in private Rechtsformen, zweckmäßigerweise der Aktiengesellschaft. Im Einzelfall, wenn an einen überschaubaren Gesellschafterkreis gedacht wird, käme auch eine GmbH in Betracht. Da diese keinen unmittelbaren Zugang zum Kapitalmarkt hat, dürfte diese Rechtsform nur in Sonderfällen sinnvoll sein. Die Reformverantwortung liegt bei den Landesgesetzgebern. Diese föderale Struktur macht Reformschritte »aus einem Guss« unwahrscheinlich, bietet dafür aber die Chance, dass ein einzelnes Bundesland nach eigenem Ermessen vorausschreitet. Das Tempo des Geleitzuges wird nicht vom langsamsten Schiff bestimmt. Ein Landesgesetzgeber sollte dabei nicht versuchen, Kommunen zu einer materiellen Privatisierung ihrer Sparkassen (Veräußerung der Anteile an Dritte) zu zwingen. Hier bestehen verfassungsrechtliche Risiken mit Rücksicht auf die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung als Institution in Art. 28 Grundgesetz. Die Sparkassengesetze sollten lediglich für Kommunen, die das wünschen, den Weg zu einer materiellen Privatisierung ihrer Sparkasse freimachen. Man kann hier auf fiskalische Anreize zur Veräußerung der Anteile setzen, wie sie im Fall der Sparkasse Stralsund sichtbar wurden, aber auch anderwärts vielfach bestehen.

Ein Rechtszwang zu einer formellen Privatisierung ergibt sich auf der Basis einer Rechtsauffassung, wonach eine Beseitigung der Anstaltslast nicht möglich ist, ohne die Rechtsform der Anstalt insgesamt aufzugeben (Kemmler 2003). Die Anstaltslast ist aus dieser Sicht Ausprägung eines verwaltungsrechtlichen Strukturprinzips, wonach der Gründer einer Anstalt diese jederzeit mit dem für die Erfüllung der Aufgabe notwendigen Mitteln auszustatten habe. Dies ist für Sparkassen und Landesbanken seit dem 18. Juli 2005 nicht mehr gewährleistet. Hier könnte eine juristische Zeitbombe ticken.

Der Bundesgesetzgeber ist insoweit gefordert, als § 40 Kreditwesengesetz die Bezeichnung Sparkasse öffentlich-rechtlichen Instituten vorbehält. Diese Vorschrift sollte aufgehoben werden. Unklarheiten im Rechtsverkehr werden schon durch den Zusatz AG oder GmbH ausgeschlossen. Sie verdeutlichen, dass es sich gegebenenfalls um eine Sparkasse in privatrechtlicher und nicht mehr in öffentlich-rechtlicher Organisationsform handelt.

Was wird geschehen?

Man muss damit rechnen, dass mindestens auf absehbare Zeit nichts Durchgreifendes geschehen wird. Dafür gibt es zwei Gründe:

- Beim Problemkreis einer Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken handelt es sich um eine genuin ordnungspolitische Frage. Solche Fragen haben keinen politischen Sex Appeal. Die breite Öffentlichkeit interessiert sich mangels unmittelbarer Betroffenheit dafür kaum. Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, ist es überdies sehr schwer, durch Überzeugungsarbeit ein solches Interesse hervorzurufen.
- Die zuständigen Landesgesetzgeber scheuen die Auseinandersetzung mit den Kommunen und Landkreisen als den traditionellen Trägern von Sparkassen. Deren Vertreter sitzen zahlreich in den Landesparlamenten selbst und bestimmen deren Politik mit (»Bürgermeisterriege«).

Wie verbreitet in der Geschichte unseres Landes, könnte der »deutsche Sonderweg« erst dann aufgegeben werden, wenn es zu spät ist.

Literatur

- Bräunig, G. (2005), »Ausgliederung von Wettbewerbsgeschäft: Zieht die Verständigung II eine eindeutige Grenzlinie?«, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 58, 740–741.
- Bundesbank und E. Meister, (2005), »Weitere Schritte der Öffnung wären wünschenswert«, Börsenzeitung Nr. 135 vom 16. Juli.
- Hoppenstedt, D.H. (2005a), »Der deutsche Bankenmarkt: Fundamente stärken – Stabilität und Leistungsfähigkeit sicherstellen«, ifo Schnelldienst 58(14), 14–16.
- Hoppenstedt, D.H. (2005b), »Was bedeutet die Änderung der Haftungsgrundlagen für die Sparkassen-Finanzgruppe?«, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 58, 708–711.
- International Monetary Fund (2003), Germany – Staff Report for the 2003 Article IV Consultation, no. 37, Washington.
- Kemmler, I. (2003), »Keine Anstalt ohne Anstaltslast«, Deutsches Verwaltungsblatt 118, 100–107.
- Kronberger Kreis (2001), Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen, Bad Homburg v.d.H.
- Möschel, W. (1993), »Privatisierung der Sparkassen«, Wertpapier-Mitteilungen 47, 93–99.
- Möschel, W. (2001a), »Teilprivatisierung der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)«, Wertpapier-Mitteilungen 55, 1009–1016.
- Möschel, W. (2001b), »Anstaltslast bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten – Zur Vereinbarung von Brüssel«, Wertpapier-Mitteilungen 55, 1895–1897.
- Monopolkommission (1992), Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, IX. Hauptgutachten, Baden-Baden.
- Sachverständigenrat (2004), Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden.
- Schmitt, R.W. (2005), »Was ist Fördergeschäft, und wo beginnt das Wettbewerbsgeschäft?«, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 58, 738–739.
- Weber, M. (2005), »Reformen dringend geboten«, ifo Schnelldienst 58(14), 3–6.
- Wehber, Th. (2005), »Gewährträgerhaftung und Anstaltslast – ein historischer Rückblick«, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 58, 752–755.