ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Härtel, Hans-Hagen

Article — Digitized Version

Öffentlicher Bankensektor im Konflikt mit der EU

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Härtel, Hans-Hagen (2000) : Öffentlicher Bankensektor im Konflikt mit der EU, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 8, pp. 450-451

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/40561

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Öffentlicher Bankensektor im Konflikt mit der EU

Hans-Hagen Härtel

Durch die Globalisierung der Finanzmärkte sind weltweit die historisch gewachsenen Bankenlandschaften in Bewegung geraten. Dabei scheinen die deutschen Großbanken eher Getriebene als Treiber zu sein und haben nicht nur eine Menge Lehrgeld zahlen müssen, sondern auch Einfluß und Reputation verloren. Gemessen daran bieten die beiden – neben den Privatbanken – anderen Säulen des deutschen Kreditgewerbes, die Genossenschaftsbanken und die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, auf den ersten Blick ein Bild von Stabilität und Kontinuität. Doch es spricht viel dafür, daß dieser Eindruck täuscht und sich daraus erklärt, daß die Privatbanken stärker dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind als die auf das lokale Geschäft ausgerichteten genossenschaftlich organisierten Volksbanken und Raiffeisenkassen und die – in der Regel – von den Kommunen getragenen Sparkassen.

Wenn man das deutsche Kreditgewerbe als Drei-Säulen-Modell beschreibt, dann darf man nicht darüber hinwegsehen, daß es zwischen den Privatbanken einerseits und den Genossenschaften sowie den öffentlich-rechlichen Kreditinstituten andererseits einen entscheidenden Unterschied gibt. Die Privatbanken sind selbständige Unternehmen, die untereinander im Wettbewerb stehen. Die Genossenschaftsbanken und die Sparkassen sind zwar ebenfalls rechtlich selbständig, doch begreifen sie sich jeweils als einen Block, der zwar mit den beiden anderen Säulen den Wettbewerb sucht, aber untereinander das Solidaritätsprinzip pflegt. Interner Wettbewerb ist im Prinzip verpönt. Während das Solidaritätsprinzip im Genossenschaftssektor nur auf informellem Wege angestrebt werden kann – tatsächlich gibt es in größeren Orten meist mehrere Genossenschaftsbanken –, ist es im öffentlich-rechtlichen Sektor institutionell verankert. Die von den Bundesländern verabschiedeten Sparkassengesetze sehen für die Sparkassen eine Niederlassungsbeschränkung auf die jeweilige Kommune vor.

Dieses Regionalprinzip findet seine Ergänzung im Verbundsprinzip. Danach sollen überörtliche Bankgeschäfte durch verbandseigene Institute wahrgenommen werden. So organisieren die öffentlich-rechtlichen Landesbanken als Girozentralen den Zahlungsverkehr zwischen den Sparkassen, transformieren Sparüberschüsse der Sparkassen in Kredite und öffnen den Sparkassen und ihren Kunden den Zugang zu den Börsen. Da die Grenze zwischen dem lokalen und dem überörtlichen Kreditgeschäft je nach der Größe der Sparkasse und deren Einzugsbereich unterschiedlich ist und sich im Laufe der Zeit auch verschiebt, besteht zwischen Sparkassen und Landesbanken nicht nur ein Kooperations-, sondern auch ein Rivalitätsverhältnis. Die Sparkassen sind deshalb als Gewährträger nicht erpicht darauf, den Expansionsspielraum der Landesbanken durch Kapitalzuführung zu erweitern. Die Bundesländer als zweiter Gewährträger halten die Landesbanken aus fiskalischen Gründen am kurzen Zügel.

Diese konnten sich jedoch Expansionsspielraum durch Emissionen von Schuldverschreibungen auf dem Kapitalmarkt verschaffen. Mit der Emanziption von den Sparkassen kamen aber die Landesbanken untereinander ins Gehege, da auf ihrer Ebene kein Regionalprinzip gesetzlich verankert ist und – allein schon wegen der unterschiedlichen Größe der Landesbanken – eine Abgrenzung der Aktionsradien auch gar nicht praktizierbar ist. Um die Rivalität einzudämmen, machten die großen Landesbanken den kleineren Angebote zur Kooperation bis hin zur Beteiligung und zum Zusammenschluß.

Mit der Expansion drangen die Landesbanken aber auch auf Märkte ein, die traditionell von den privaten Banken, namentlich von den Großbanken, dominiert worden waren, nicht zuletzt im internationalen Emissions- und Kreditgeschäft. Die privaten Banken versuchten ihrerseits durch den Aufbau eines flächendeckenden Filialnetzes im Kleinkundengeschäft, der traditionellen Domäne von Sparkassen und Genossenschaftsbanken, Fuß zu fassen. Diese Bemühungen waren durchaus erfolgreich, doch kamen die privaten Banken nicht an den Kern von Kunden heran, die den Wettbewerbsvorteil der Sparkassen ausmachen: Die nicht kleine Gruppe von Sparern, die sich aufgrund einer hohen Sicherheitspräferenz mit niedrigen Zinsen zufrieden geben, hielt den Sparkassen die Treue.

Der offen oder hinter den Kulissen mit harten Bandagen ausgetragene Konflikt zwischen Landesbanken und privaten Banken eskalierte, als die EU in einer Richtlinie die Eigenkapitalanforderungen erhöhte und die WestLB sowie andere Landesbanken das zusätzlich benötigte Kapital nicht durch Zuführung der Gewährträger, sondern auf dem Wege der Übertragung der landeseigenen Wohnungsförderanstalt erhielt. Die privaten Banken sahen darin eine Verzerrung des Wettbewerbs und legten bei der EU-Kommission Beschwerde ein. Die EU-Kommission erkannte eine ungerechtfertigte Beihilfe darin, daß das Land NRW mit der WestLB keine angemessene marktmäßige Verzinsung des Eigenkapitals vereinbart habe und forderte im Juli 1999 die WestLB auf, den von ihr auf 1,6 Mrd. DM veranschlagten Finanzierungsvorteil an das Land abzuführen. Da die Bank – unterstützt von der Landesregierung – hierzu nicht bereit war, hat die EU-Kommission am 25. Mai 2000 vor dem EuGH Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland erhoben.

In Expertenkreisen wird die Auffassung vertreten, daß eine Lösung des Konfliktes darin gefunden werden könne, daß die Landesbanken, und auch die Sparkassen, sich zu einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung und Gewinnausschüttung an die Gewährträger verpflichten. Dies wäre möglicherweise eine rechtlich, aber nicht ökonomisch angemessene Lösung. Da Sparkassen und Landesbanken in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt geführt werden, und die Gewährträger die notwendige Finanzausstattung ihrer Anstalten garantieren (Anstaltlast) und notfalls für alle Verbindlichkeiten aufkommen müssen (Gewährträgerhaftung), benötigen sie Eigenkapital aus Haftungsgründen überhaupt nicht, sondern nur deshalb, weil sie – wie die privaten Banken – ihre risikobehafteten Aktiva mit Eigenkapital unterlegen müssen.

Ökonomisch gesehen besteht der Wettbewerbsvorteil der öffentlich-rechtlichen Banken darin, daß für ihre Verbindlichkeiten der Kreis der Steuerzahler, bei den privaten Banken dagegen nur der Kreis der Anteilseigner haftet. Dies ist gerade auf dem Finanzmarkt nicht zu unterschätzen. So werden den Landesbanken von den internationalen Rating-Agenturen die höchste Bonitätsstufe, das Triple-A, zuerkannt, und dies auch nicht nur deshalb, weil die Bundesländer eine so hohe Bonität genießen, sondern weil man damit rechnet, daß letztlich der Bund und damit alle deutschen Steuerzahler für die Schulden haften. Zwar berücksichtigen die Agenturen auch bei den privaten Banken die Möglichkeit, daß die Bundesregierung ihnen im Notfall unter die Arme greifen wird, doch ist der entsprechende Bonitätszuschlag niedriger als bei den öffentlich-rechtlichen Banken.

Inzwischen haben die privaten Banken ihre Beschwerde auch auf die durch Anstaltlast und Gewährträgerhaftung bewirkte Wettbewerbsverzerrung ausgedehnt. Die EU-Kommission muß diese Klage mit Rücksicht auf die von ihr in anderen Bereichen entwickelten Prinzipien entscheiden, die auf eine strikte Trennung staatlicher Aufgaben von solchen Aktivitäten gerichtet sind, bei denen die öffentliche Hand im Wettbewerb mit privaten Anbietern steht. Im übrigen muß die Entscheidung Bestand vor dem EuGH haben.

Der öffentlich-rechtliche Bankensektor täte gut daran, sich schon jetzt auf einen Kurs zu verständigen, auf dem am Ende z.B. nach italienischem Vorbild die Privatisierung steht, und zwar unabhängig vom Ausgang dieses Rechtsstreites. Es gibt eine Reihe von Entwicklungen im Kreditgewerbe, die den Sparkassen und Landesbanken künftig den Wind ins Gesicht blasen lassen dürfte. Die Auflockerung der regionalen Bindung durch das Internet, die Ablösung des zinsabhängigen Einlagen- und Kreditgeschäfts durch das provisionsabhängige Angebot von Finanzdienstleistungen, die Lockerung des Verbundes durch Verselbständigung der Sparten. Es entspricht den Erfahrungen, daß in einer Organisation latente Rivalitäten nur begrenzt neutralisiert werden können. Wenn die ersten Sparkassen fremdgehen, wie dies bereits einige Landesbanken getan haben, dann kann es für eine kollektive Lösung zu spät sein.