WOLFGANG ARNOLD

Strukturwandel in der deutschen Kreditwirtschaft: Die Rolle der Landesbanken

I. Die Struktur der deutschen Kreditwirtschaft

Zur Beurteilung der Wettbewerbssituation der deutschen Kreditwirtschaft ist es hilfreich, zunächst einen Blick auf die Strukturen des Kreditgewerbes zu werfen. Gemessen am Geschäftsvolumen halten die privaten Banken einen Marktanteil von etwa 38 %, die Volks- und Raiffeisenbanken von 14%. Der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute beträgt – das wird in der öffentlichen Diskussion häufig übersehen – ca. 48%.

Unter den öffentlich-rechtlichen Banken gibt es einige Kreditinstitute, die nur das Fördergeschäft betreiben, wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Deutsche Ausgleichsbank. Diese Institute haben einen klar definierten öffentlichen Auftrag und betreiben in der Regel nur Geschäfte gemäß diesem Auftrag. Ihre Tätigkeit führt nicht zu Wettbewerbsverzerrungen.

Ordnungspolitisch problematisch sind jedoch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, die als Universalbanken am Markt auftreten und ein breites Spektrum von Bankdienstleistungen anbieten. Sie berufen sich auf einen vermeintlichen öffentlichen Auftrag und meinen, deshalb Wettbewerbsprivilegien für sich in Anspruch nehmen zu können. Die von diesen Privilegien ausgehenden wettbewerbsverzerrenden Wirkungen sind umso gewichtiger, als der Wettbewerbsdruck für die deutsche Kreditwirtschaft in den letzten Jahren dramatisch zugenommen hat. Angesichts der mit den Fortschritten der Informations- und Kommunikationstechnologie einhergehenden Globalisierung der Finanzmärkte und der zunehmenden Konkurrenz von Nichtbanken ist es heute entscheidender denn je, dass auf den angestammten heimischen Märkten, die nach wie vor die Basis für das Geschäft bilden, endlich faire Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden.

II. Die Geschäftstätigkeit der Landesbanken

Diese Notwendigkeit führt direkt zu den Landesbanken und ihrer Rolle im Wettbewerbsgeschehen. Die Landesbanken hatten ursprünglich eine rein subsidiäre Funktion. Als Sparkassenzentralbanken waren sie für den Liquiditätsausgleich und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs der angeschlossenen Sparkassen zuständig. Daneben

erfüllten sie für Bundesländer die Funktion einer Staatsbank. Im Laufe der Zeit mutierten sie jedoch immer mehr zu normalen Geschäftsbanken. Heute bieten sie die gesamte Palette von Bankdienstleistungen an, von einfachen Krediten bis hin zu Corporate Finance Aktivitäten weltweit. Sie beteiligen sich an Industrie- und Handelsunternehmen und tummeln sich in der Vermögensverwaltung für vermögende Privatkunden. Besonders exzessiv verhielt sich die Westdeutsche Landesbank (WestLB), sie bildet gewissermaßen den Ausgangspunkt der Wettbewerbsauseinandersetzung in der deutschen Kreditwirtschaft. Gleichzeitig entfernten sich auch die Sparkassen immer mehr von ihrem ursprünglichen Auftrag. Die Wettbewerbsenquete von 1968 stellte bereits fest, dass die Sparkassen sich in ihrer Geschäftstätigkeit in nichts mehr von anderen Kreditinstituten unterschieden, jedenfalls in den Feldern, die sie im Wettbewerb besetzten.

III. Übertragung staatlichen Wohnungsbauvermögens auf Landesbanken

Am Beginn der Wettbewerbsauseinandersetzung steht die Umsetzung der EG-Eigenmittel-Richtlinie und der Solvabilitäts-Richtlinie im Jahre 1993. Aus ihr ergaben sich für deutsche Kreditinstitute erheblich höhere Eigenmittelanforderungen als sie vorher vom deutschen Kreditwesengesetz festgesetzt waren. Da Eigenkapital für Kreditinstitute eine Geschäftsbegrenzungsfunktion hat, waren die privaten Banken gezwungen, sich zur Aufrechterhaltung ihres Geschäftsbetriebs zusätzliches Kernkapital durch Emission neuer Aktien zu beschaffen. Dagegen wurden damals in sechs Bundesländern staatliche Wohnungsbauförderanstalten oder Wohnungsbaufördermittel auf Landesbanken übertragen und damit Eigenkapital geschaffen. Den Anfang machte hier die Landesbank Schleswig-Holstein mit einem Eigenkapitalvolumen in Höhe von 1,3 Mrd. DM. Bei der WestLB waren es 4 Mrd. DM; in fünf weiteren Bundesländern kam es zu ähnlichen Transaktionen, insgesamt ergab sich für die beteiligten Landesbanken ein Eigenkapitaleffekt von 11,3 Mrd. DM.

Das Muster der Einbringungen war praktisch immer dasselbe. Folgende Konstruktion wurde im Falle der WestLB gewählt: Die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen wurde vom Land als Sonderrücklage in die WestLB eingebracht. Intern vereinbarten die Eigentümer der WestLB, dass die Sonderrücklage nur nachrangig nach dem sonstigen haftenden Eigenkapital haften solle. Wäre das Eigenkapital der Landesbank verbraucht, dann müssten die Gewährträger auf Grund von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung einspringen. Eine Verlustteilnahme des Vermögens der Wohnungsbauförderungsanstalt findet also nicht statt.

Eine solche Konstruktion steht natürlich nicht im Einklang mit Anforderungen für Kernkapital, die die EU-Eigenmittelrichtlinie und damit auch das deutsche Kreditwesengesetz stellen, weil Kernkapital eben an Verlusten teilzunehmen hat. Letztlich handelt es sich hier auf Grund von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung um eine Kapitalgarantie, die jedoch nach der EU-Eigenmittel-Richtlinie unzulässig ist. Darüber

setzten sich aber die bankaufsichtlichen Entscheidungsträger, namentlich das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen und auch die Deutsche Bundesbank im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse, einfach hinweg, nicht zuletzt wegen enormen politischen Drucks des Sparkassenlagers.

Hinzu kam, dass für das zugeführte Kapital keine marktübliche Vergütung zu leisten war. So hatte die WestLB gemäß der getroffenen Vereinbarung für das betreffende Eigenkapital eine Verzinsung in Höhe von lediglich 0,6 % aufzuwenden. Dieser Satz liegt weit unter den marktüblichen Konditionen, weswegen der Bankenverband von seinen Mitgliedsbanken zunehmend Klagen darüber erhielt, dass sie im Konditionenwettbewerb benachteiligt seien und aus dem Geschäft herausgedrängt würden, weil die Landesbanken ihre Geschäfte eben auf der Basis subventionierten Eigenkapitals kalkulieren konnten. Den privaten Banken gingen Geschäfte verloren, insbesondere Geschäfte mit den guten und verhandlungsstarken Kunden, was zu Verschlechterungen der Kreditportfolios führte.

Diese zu nicht marktgerechten Bedingungen erfolgenden Eigenkapitalzuführungen durch den Staat sind der Ausgangspunkt der Wettbewerbsauseinandersetzung und Kernbestandteil des WestLB-Falles. Im Fokus stehen dabei die Eigenkapitalkosten. Bei ihnen handelt es sich um einen extrem großen Kostenblock. Als variable Kosten lassen sie sich dem Produkt direkt zurechnen. Sie gehen deshalb direkt in die Preisgestaltung ein; sie entscheiden über den Umfang der Geschäftstätigkeit der Banken und damit ganz wesentlich über ihre Wettbewerbssituation.

Für den Bankenverband waren diese wettbewerbsverzerrenden Wirkungen entscheidend; es ging nicht um einen politisch motivierten Streit oder gar um die Beseitigung einer Institutsgruppe, wie es polemisierend unterstellt wurde.

Nachdem Versuche, über das Bankaufsichtsrecht eine Lösung herbeizuführen, nicht zum Erfolg führten, legte der Bankenverband deshalb am 21. Dezember 1994 bei der Europäischen Kommission Beihilfebeschwerde gegen die Eigenkapitaleinbringungen ein. Wesentlicher Beschwerdegrund war die zu geringe Verzinsung des Eigenkapitals. Da die Einbringung der Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen in die WestLB Modellcharakter für die übrigen Übertragungen hatte, wurde dieser Fall exemplarisch in den Mittelpunkt der Beschwerde gestellt.

IV. Die so genannte Amsterdamer Erklärung

Als dann Ende 1996, Anfang 1997 eine Entscheidung der Kommission über die Eröffnung des Hauptprüfungsverfahrens nahte, versuchte die Bundesregierung, die Entscheidung mit massivem politischen Druck zu unterbinden. Die Sparkassenorganisation unter ihrem damaligen Präsidenten Horst Köhler drohte sogar mit einem Boykott der Euro-Umstellung. Höhepunkt der Aktivitäten war schließlich der Versuch der Bundesregierung, durch eine Änderung des EG-Vertrags, öffentlich-rechtliche Banken generell vom EU-Beihilferecht freizustellen. So brachte sie im Mai 1997 ohne Abstimmung mit dem Parlament und ohne Information der Öffentlichkeit den Entwurf

eines Protokolls zu Artikel 222 EG-Vertrag in die laufenden Maastricht-II-Verhandlungen ein. Bei Verabschiedung dieses Protokolls wären die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland nicht mehr der Beihilfenkontrolle und damit auch nicht mehr dem Wettbewerbsrecht der EU unterworfen gewesen und hätten unbegrenzt weiter subventioniert werden können. Auch der Beihilfebeschwerde gegen die Eingliederung von Wohnungsbauvermögen wäre die rechtliche Grundlage entzogen gewesen.

Entschiedene Interventionen, insbesondere auch anderer Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und der europäischen privaten Bankenverbände führten dazu, dass der deutsche Vorstoß scheiterte. Die Regierungskonferenz von Amsterdam nahm lediglich eine Erklärung der Kommission zur Kenntnis, die keine rechtlichen Folgewirkungen auslöste und das geltende Beihilferecht unangetastet ließ. So wurde klargestellt, dass Vergünstigungen für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute nur dann mit den europäischen Wettbewerbsregeln vereinbar sind, wenn sie Lasten ausgleichen, die im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse entstehen.

Mit dieser Erklärung erreichte die Wettbewerbsauseinandersetzung aber eine neue Dimension: Mit einem Schlag waren die staatlichen Garantien für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in den Blickpunkt der europäischen Öffentlichkeit gerückt. Im Mittelpunkt des Interesses standen nicht mehr die Eigenkapitalzuführungen einzelner Landesbanken, sondern die zeitlich unbefristeten und betragsmäßig unbegrenzten staatlichen Garantien für alle Sparkassen und Landesbanken. Der Versuch, auf politischem Wege dem Beihilfeverfahren gegen die Landesbanken den Boden zu entziehen, hatte dazu geführt, dass der gesamte öffentlich-rechtliche Sektor der deutschen Kreditwirtschaft auf den beihilferechtlichen Prüfstand gehoben wurde.

V. Die Entscheidung im WestLB-Fall

Schließlich wurde am 1. Oktober 1997 im WestLB-Fall das Hauptprüfungsverfahren eröffnet. Nach zwei weiteren Jahren kam es dann am 8. Juli 1999 zur Entscheidung: Die Kommission stellte fest, dass die Verzinsung des in die WestLB eingebrachten Wohnungsbauvermögens zu nicht marktgerechten Konditionen erfolgt ist. Bei der Übertragung handelte es sich also um eine unzulässige staatliche Beihilfe, die dem Land Nordrhein-Westfalen zurückerstattet werden musste.

Der Rückzahlungsbetrag für die Jahre 1992 bis 1998 wurde auf 1,58 Mrd. DM festgelegt. Er dokumentiert das Ausmaß der Wettbewerbsbegünstigung. Der WestLB-Fall war mit einem Schlag der größte Beihilfefall in der Geschichte der Europäischen Union. Summiert man die Beträge, die sich aus dieser Entscheidung bis heute ergeben, so kommt man allein für die WestLB auf einen Betrag in Höhe von ca. 2,5 Mrd. DM. Zwar sind jetzt noch Verfahren vor dem EuGH bzw. dem Europäischen Gericht erster Instanz anhängig. Man braucht jedoch kein Prophet zu sein, um vorherzusagen, dass die Entscheidung der Kommission vor diesen Gerichten Bestand haben wird.

Inzwischen gab es auch Äußerungen der WestLB und des Landes Nordrhein-Westfalen, sich außergerichtlich zu einigen. Dabei kann es natürlich nur um die Modalitäten der Rückzahlung und die künftigen Zahlungen gehen, nicht aber um die Beträge als solche.

Jedenfalls ist es höchste Zeit, dass sich die WestLB und alle anderen begünstigten Landesbanken darauf einstellen, dass es zu sehr erheblichen Belastungen ihrer Ertragsrechnung kommen wird, die dann auch die Kapitalsituation nachhaltig negativ beeinflussen werden. Dies ist die Realität, der sich der öffentliche Bankensektor zu stellen hat. Es ist geradezu fahrlässig und im Widerspruch zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchhaltung und Bilanzierung stehend, wenn die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute keine entsprechenden Rückstellungen bilden.

VI. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

Den zweiten, in seinen Auswirkungen noch gravierenderen wettbewerbspolitischen Anstoß bilden Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Die Anstaltslast verpflichtet den jeweiligen Träger der Einrichtung, die Anstalt funktionsfähig zu halten und für finanzielle Fehlbeträge aufzukommen. Die Gewährträgerhaftung stellt eine Haftung des Trägers im Außenverhältnis dar. Er haftet den Gläubigern unmittelbar und unbegrenzt für alle Verbindlichkeiten eines solchen Instituts. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung führen somit zu einer dauerhaften Bestandsgarantie für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute. Marktvereinigungen, wie in einer Marktwirtschaft sonst üblich, gibt es nicht. Die erstklassige Bonität des Staates wird – ohne irgendeine Ausgleichszahlung – auf die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute übertragen. Private Banken müssen hingegen erst das Geld verdienen, das eine gute Bonität begründet.

Auf Grund von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung verfügen in Deutschland alle Landesbanken in den Long-Term-Ratings der verschiedenen Rating-Agenturen durchweg über beste Einstufungen. Keine private Großbank kann vergleichbare Einstufungen aufweisen – trotz besserer Ergebnisse. Für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ergeben sich daraus beträchtliche Refinanzierungsvorteile. Insbesondere die Landesbanken, aber auch Großsparkassen, haben diese genutzt, um ihr institutionelles Geschäft europa- und weltweit auszubauen. Ein gutes Rating beeinflusst auch die Möglichkeiten der Refinanzierung. So haben Institute mit einem A1 bzw. A 2 Rating von Moody's Schwierigkeiten, langfristige Mittel am internationalen Kapitalmarkt aufzunehmen. Auch im Derivategeschäft wirkt sich ein gutes Rating aus; für Geschäfte im OTC-Bereich ist ein hohes Rating Voraussetzung dafür, als Geschäftspartner akzeptiert zu werden.

Gute Ratingeinstufungen sind aber nicht der einzige Wettbewerbsvorteil, den öffentlich-rechtliche Kreditinstitute genießen. Auch mit Blick auf die Einlagensicherung haben die öffentlich-rechtlichen Banken einen erheblichen Vorteil. Faktisch kommen hier Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zum Tragen; sehr häufig springen die staatlichen Träger ein, bevor auf die Sicherungseinrichtungen zurückgegriffen wird.

Das Sicherungssystem der öffentlich-rechtlichen Banken hat damit fast subsidiären Charakter. Private Banken müssen hingegen erhebliche Mittel aufwenden, um einen vergleichbaren Schutz zu gewährleisten.

Im Zusammenhang mit den Vorschlägen des Baseler Ausschusses zur Überarbeitung der Eigenmittelübereinkunft (Basel II) zeichnet sich darüber hinaus auch eine bankaufsichtliche Sanktionierung der Wettbewerbsprivilegien ab. So ist eine nach dem Institutsrating abgestufte Eigenkapitalunterlegung von Interbankenforderungen vorgesehen. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute wären also begünstigt, weil sie auf Grund von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung automatisch über die besten Ratings verfügen.

VII. Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung und Verständigung wegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

Aus diesen Gründen hat die Europäische Bankenvereinigung am 21. Dezember 1999 Beihilfebeschwerde wegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei der Kommission eingelegt. Anders als beim WestLB-Fall, bei dem die Kommission lange untersucht hat, ob das Wohnungsbauvermögen zu niedrig verzinst wird, hat die Kommission frühzeitig eine Grundsatzentscheidung getroffen und festgestellt, dass die in Anstaltslast und Gewährträgerhaftung enthaltene Beihilfe zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute grundsätzlich nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Sie schlug deshalb der Bundesregierung im Mai 2001 zweckdienliche Maßnahmen zur Abschaffung der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vor.

Am 17. Juli 2001 hat sich die EU-Kommission dann mit einer deutschen Delegation unter Leitung von Staatssekretär Koch-Weser über die wesentlichen Grundsätze zur Lösung dieser Problematik verständigt. Nachdem die Bundesregierung am 18. Juli 2001 ihre unmissverständliche und bedingungslose Annahme der in der Empfehlung der Kommission vom 8. Mai 2001 vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen erklärt hat, muss die Verständigung nunmehr in konkrete und detaillierte Vorschläge umgesetzt werden.

Die wesentliche Passage findet sich unter Punkt 2 der Verständigung. Sie hat folgenden Wortlaut:

2.1. Gewährträgerhaftung wird abgeschafft.

2.2. Anstaltslast, so wie sie derzeit besteht, wird ersetzt gemäß den folgenden Grundsätzen:

a) Die finanzielle Beziehung zwischen dem öffentlichen Eigner und dem öffentlichen Kreditinstitut darf sich nicht von einer normalen wirtschaftlichen Eigentümerbeziehung gemäß marktwirtschaftlichen Grundsätzen unterscheiden, so wie der zwischen einem privaten Anteilseigner und einem Unternehmen in einer Gesellschaftsform mit beschränkter Haftung.

b) Jegliche Verpflichtung des öffentlichen Eigners zu wirtschaftlicher Unterstützung des Kreditinstituts und jeglicher Automatismus wirtschaftlicher Unterstützung durch den Eigner zu Gunsten des öffentlichen Kreditinstituts ist ausgeschlossen. Es besteht keine unbeschränkte Haftung des Eigners für Verbindlichkeiten des öffentlichen Kreditinstituts. Es gibt keine Absichtserklärung oder Garantie, den Bestand des öffentlichen Kreditinstituts sicher zu stellen.

c) Die öffentlichen Kreditinstitute werden den gleichen Regeln für den Insolvenzfall wie private Kreditinstitute unterworfen, ihre Gläubiger werden somit in ihrer Position denen privater Kreditinstitute gleichgestellt.“

Wichtig ist weiterhin die in Nr. 4 der Verständigung zwischen Kommission und Bundesregierung enthaltene, sehr großzügig bemessene Übergangsregelung. Sie besteht aus drei Elementen:

- Gläubiger von Verbindlichkeiten eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts, die am 18. Juli 2001 (einschließlich) bestanden, sind durch die Gewährträgerhaftung zeitlich unbegrenzt und umfassend geschützt.
- Für Verbindlichkeiten, die vom 19. Juli 2001 bis zum 18. Juli 2005 (einschließlich) begründet werden, gilt die Gewährträgerhaftung unter der Bedingung, dass die Laufzeit dieser Verbindlichkeiten nicht über den 31. Dezember 2015 hinausgeht. Unabhängig davon ist die Anstaltslast in jedem Fall bis zum 18. Juli 2005 zu ersetzen.
- Ab dem 19. Juli 2001 eingegangene Verbindlichkeiten, deren Laufzeit nicht über den 18. Juli 2005 hinausgeht, werden weiterhin vollständig von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung geschützt.

Das weitere Procedere für die Umsetzung der Verständigung bzw. der zweckdienlichen Maßnahmen sieht wie folgt aus:

- Bis zum 30. September 2001 muss die Bundesregierung alle zur Umsetzung der Verständigung notwendigen Gesetzentwürfe oder, falls dies noch nicht möglich ist, die wichtigsten Eckdaten an die Kommission übermitteln.
- Bis zum 31. Dezember 2001 müssen alle mit der Kommission abgestimmten Gesetzesvorschläge den jeweiligen Gesetzgebungsorganen auf Bundes- oder Landesebene übermittelt werden.
- Bis zum 31. Dezember 2002 müssen alle entsprechenden Gesetze und Maßnahmen zur Umsetzung der Verständigung von den Gesetzgebungsorganen verabschiedet sein.

Die nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Verständigung durch den Bund, ein Land oder mehrere Länder würde eine Verletzung der Kommissionsentscheidung im Zusammenhang mit den zweckdienlichen Maßnahmen vom 8. Mai 2001 darstellen, die die Bundesregierung am 18. Juli 2001 bedingungslos angenommen hat. Zu unterscheiden sind zwei mögliche Konstellationen:

Fall 1:

In der vorgegebenen Frist erfolgt keine Einigung zwischen Kommission und Bundesregierung über die zur Umsetzung notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen. Dann wird die Verständigung hinfällig und es gilt wieder die in der Entscheidung über zweckdienliche Maßnahmen vom 8. Mai 2001 gesetzte Frist für die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, d. h. das in Anstaltslast und Gewährträgerhaftung enthaltene Beihilfeelement wird ab dem 1. April 2002 als Neubeihilfe behandelt. Ab diesem Zeitpunkt wären die Beihilfen somit zurückzufordern.

Fall 2:

Nach grundsätzlicher Einigung zwischen Kommission und Bundesregierung werden die vereinbarten Maßnahmen auf Landesebene nicht umgesetzt. Dann wird in Bezug auf die betreffende Gebietskörperschaft das in Anstaltslast und Gewährträgerhaftung enthaltene Beihilfeelement mit Wirkung ab 1. Januar 2003 als Neubeihilfe behandelt werden.

Damit hat die Kommission ein erhebliches Druckmittel in der Hand, um die Bundesregierung zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Verständigung zu zwingen.

VIII. Konsequenzen der Verständigung

Dass die Gewährträgerhaftung in allen Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Regulierungen für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ersatzlos abgeschafft werden muss, ist also unstrittig. Die Gewährträgerhaftung ist in den einschlägigen Gesetzen regelmäßig ausdrücklich geregelt. In gesetzestechnischer Hinsicht ist daher lediglich die Streichung der jeweiligen Normen erforderlich und ausreichend.

Strittig ist jedoch die Frage, wodurch das System der Anstaltslast ersetzt werden soll. Diese Frage ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil sich alle finanziellen Stützungsmaßnahmen der öffentlichen Seite in der Vergangenheit aus der Anstaltslast ergeben haben. Die Gewährträgerhaftung kommt praktisch nur dann zur Anwendung, wenn sich der Gewährträger zur Auflösung der Anstalt entschließt. Die Gewährträgerhaftung dient damit lediglich der Absicherung und Verstärkung der Anstaltslast.

Die öffentlich-rechtliche Seite versucht nun den Eindruck zu erwecken, dass die Anstaltslast als solche beibehalten werden kann und nur dergestalt zu modifizieren ist, dass etwaige Kapitalzuführungen der öffentlichen Hand in einem denkbaren Sanierungsfall zuvor in Brüssel notifiziert, d.h. genehmigt werden müssen. Diese Auslegung der öffentlich-rechtlichen Seite ist jedoch unzutreffend. Wie bereits dargestellt, sieht der Wortlauf der Verständigung eindeutig vor, dass die Anstaltslast „ersetzt“ werden muss durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung, so wie bei einem privatem Anteilseigner und einem Unternehmen in Gesellschaftsform mit beschränkter Haftung. Daraus ergeben sich für das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem Kreditinstitut und öffentlichen Eigentümer zwei wesentliche Konsequenzen:

- Die Haftung des öffentlichen Eigentümers wird auf die Höhe seiner Einlage begrenzt. Deshalb werden öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in Zukunft auch insolvenzfähig sein müssen.
- Der öffentlich-rechtliche Eigentümer hat – wie ein privater Anteilseigner – Anspruch auf eine Vergütung (Ausschüttung, Teilhabe am Wertzuwachs etc.) für seine Einlage.

Die finanzielle Beziehung zwischen öffentlichem Eigentümer und dem öffentlich-rechtlichem Kreditinstitut muss also dem in der Beihilfekontrolle von der Kommission angewendeten Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Investors genügen.

Aus der Verständigung ergeben sich damit für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erhebliche und weitreichende Konsequenzen. Eine entscheidende Frage ist zum Beispiel: Ist eine Anstalt ohne Anstaltslast möglich, denn die Anstaltslast muss ja ersetzt werden. Oder: Welche Folgen ergeben sich für die Sicherungseinrichtungen der Sparkassen und Landesbanken?

IX. Fazit

Das sind also die rechtlichen Konsequenzen, die zu ziehen sind. Sie werden erhebliche strukturelle Konsequenzen haben und einen tiefgreifenden Strukturwandel auslösen. Wichtiger vielleicht noch ist das gesamtwirtschaftliche Kalkül oder besser gesagt: Die Besinnung auf marktwirtschaftliche Grundsätze. In einem marktwirtschaftlichen System sollte sich der Staat nur dort betätigen, wo private Unternehmen – d. h. der Markt – nicht in der Lage sind, die notwendigen Aufgaben zu erfüllen.

So ist denn aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hervorzuheben, was der amtierende amerikanische Notenbankpräsident Allan Greenspan gesagt hat. Anlässlich der letzten IWF- und Weltbanktagung hat er vor den allokatonsverzerrenden Wirkungen öffentlich-rechtlich geprägter Bankenstrukturen gewarnt und betont, dass ein hoher Anteil staatlicher Banken wie in Deutschland, die bestmögliche Kapitalverwendung verhindert und die verlässliche Wirkung von Preisen als Knappheitsindikator beeinträchtigt. Der hohe Staatsanteil hemme zudem die Dynamik und die Innovationsfähigkeit des Bankenmarktes, also den auch gesamtwirtschaftlich so notwendigen Strukturwandel in Deutschland.

Die Monopolkommission und der renommierte Kronberger Kreis sind ebenfalls zu diesem Ergebnis gekommen und haben die sich aus dem staatlichen Einfluss in der deutschen Kreditwirtschaft ergebenden wettbewerbs- und ordnungspolitischen Defekte mit aller Deutlichkeit unterstrichen. Konsequenterweise fordern sie, staatliche Förderaufgaben auf Spezialinstitute zu übertragen und die im Wettbewerbsgeschäft tätigen öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu privatisieren.

Dem ist nichts hinzuzufügen. Es ist nicht einzusehen, warum ausgerechnet die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute von der in Deutschland seit einigen Jahren recht konsequent betriebenen Privatisierungspolitik ausgenommen werden sollten. Die Hälfte des deutschen Bankensektors steht für Übernahmen, für das Erzielen von Synergien von vornherein nicht zur Verfügung. Zur Debatte stehen die rechtliche und auch die materielle Privatisierung. Die zwischen der Kommission und der Bundesregierung erzielte Verständigung würde dadurch am saubersten umgesetzt werden.