

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen (bvöd)

Sparkassen und Landesbanken im Wettbewerb – Ist der Öffentliche Auftrag noch zeitgemäß?

I. Die Strukturkrise im Bankensektor hält an

Die Finanzkrise, die im September 2008 mit dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers eskalierte, hält bis heute an. Sie hat fast alle Kreditinstitute in Deutschland und weltweit getroffen. Neben vielen privaten Banken haben auch Landesbanken zu dieser Krise mit den teilweise hohen Verlusten im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit beigetragen. Hier ist eine große Instabilität der Landesbanken deutlich geworden.

Die Folgen der jüngsten internationalen Finanzmarktkrise sind weiterhin aktuell. Zunehmend wird über geeignete Maßnahmen zur Vermeidung ähnlicher Krisen in der Zukunft diskutiert. Auch wenn höhere Eigenkapitalanforderungen, Stresstests und eine umfassendere Aufsicht etabliert wurden, zeigen aktuelle Kursentwicklungen von privaten Banken sowie der weiterhin grundsätzlich bestehende Vertrauensverlust der Unternehmer und Verbraucher gegenüber Kreditinstituten, dass die notwendigen Umstrukturierungsprozesse im Bankensektor weitergehen müssen. Da die Finanzmarktkrise private und öffentliche Kreditinstitute in Deutschland getroffen hat, stellen sich im Drei-Säulen-Modell des deutschen Bankensystems wirtschaftliche und ordnungspolitische Fragen. Welche Perspektiven haben Sparkassen und Landesbanken? Was wird aus ihrem Öffentlichen Auftrag? Im neuen 20. Hauptgutachten hält die Monopolkommission z. B. eine grundsätzliche Neubewertung der Verbünde bei der genossenschaftlichen Finanzgruppe und insbesondere bei der Sparkassengruppe für erforderlich. Sie tritt auch dafür ein, dass die Beschränkung des Geschäftsgebietes durch das ihrer Ansicht nach in den Sparkassengesetzen festgelegte Regionalprinzip abgeschafft wird (Monopolkommission, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, 20. Hauptgutachten, Baden-Baden 2014, S. 660 ff. und S. 679 ff.).

Historisch lassen sich öffentliche Kreditinstitute bis weit über 200 Jahre zurückverfolgen. Als Motive in der Gründungsphase werden überwiegend aktuelle Notwendigkeiten der politischen Umstände wie gewerbe- und strukturpolitische Erfordernisse genannt.

Ordnungspolitisch geht es darum, Lücken oder Mängel in einem marktwirtschaftlichen System zu schließen. So sind die meisten öffentlichen Kreditinstitute aus dem Bestreben entstanden, Bürger und insbesondere kleinere Unternehmen über den Leistungsbereich der privaten Banken hinaus mit Bankdienstleistungen zu bedienen.

Zweifellos haben auch immer wieder private Banken bestimmte Wirtschaftskreise bevorzugt und andere vernachlässigt. Solche Lücken z. B. der Kreditversorgung sind seit Anfang der Ban-

kenentwicklung festzustellen und veranlassten bei öffentlichen Kreditinstituten das Eintreten des Staates und der Kommunen.

II. Zu Marktposition und Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe

Sparkassen und Landesbanken sind durch eine Vielzahl von besonderen Strukturmerkmalen gekennzeichnet:

- Größte deutsche Finanzgruppe (mit 409 Sparkassen, sieben Landesbank-Konzernen und die DekaBank, Stand: 1.6.2016)
- Gute Ratings für die Geschäftsmodelle
- Ein Verbund statt ein Konzern
- Öffentlicher Auftrag und Regionalprinzip (vgl. hierzu insb. Pkt. IV. 1./2)
- Kommunale Trägerschaft bei Sparkassen
- Sparkassen/Sparkassenverbände und Länder i.d.R. als Träger der Landesbanken
- Starke Verwurzelung in regionalen Retail-Märkten
- dichtestes Filialnetz aller Kreditinstitute
- Institutssicherung (Erstsicherung der Sparkassen-Finanzgruppe zusätzlich zu gesetzlichen Anforderungen)
- hohe Marktanteile im Retail-Geschäft
 - Marktanteil nach Geschäftsvolumen 31.12.2015: 29,7 %
 - Marktanteil Unternehmenskredite 31.12.2015: 42,4 %
 - Marktanteil Handwerkskredite 31.12.2015: 74,5 %
 - Marktanteil Konsumentenkredite 31.12.2015: 25,0 %
 - Marktanteil private Wohnungsbaukredite 31.12.2015: 37,1 %
 - Marktanteil Einlagen von Privatpersonen 31.12.2015: 39,8 %

III. Die Bewährung des Geschäftsmodells der Sparkassen in der Krise

In der Finanzmarktkrise und der Gegenwart hat sich das Drei-Säulen-Modell als Stabilitätsanker erwiesen. Gerade die kleineren Institute wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken konnten sich stabilisierend im Bankensektor betätigen.

Verantwortlich sind dafür Faktoren wie die grundsätzliche Ausrichtung primär des Kreditgeschäftes auf regional- und realwirtschaftliche Transaktionen (traditionelles Bankgeschäft). Die Refinanzierung dieser regionalen Institute erfolgt vorwiegend über Einlagen und hier in der Regel aus der Region, d. h., unabhängig von den volatilen Geld- und Kapitalmärkten der Welt. Zentrale Problemfelder der Krise wie der Mangel an Liquidität, ein Übermaß an ausfallgefährdeten Forderungen und eine erodierende Eigenkapitalbasis trafen vorwiegend die Privatbanken sowie einzelne Landesbanken. Gerade die Liquiditätskrise machte besonders Kreditinstituten zu schaffen, die sich am Interbankenmarkt refinanzieren mussten.

In dieser Zeit erhielten die Sparkassen ein hohes Einlagenplus. Dies war ein deutlicher Vertrauensbeweis vieler Menschen für die regional tätigen Sparkassen. Auch die Strukturen und die Sinnhaftigkeit des Drei-Säulen-Modells wurden damit erneut bestätigt.

Die Finanzmarktkrise hat jedoch durch das Geschäftsgebaren mancher Landesbank, die in den Strudel der Krise geraten ist, wieder verstärkt den Blick auf öffentliche Kreditinstitute gelenkt. Damit sind auch notwendige Aufgaben- und Strukturveränderungen im Geschäftsmodell der Landesbanken deutlich geworden.

IV. Aktuelle Ausprägungen des Öffentlichen Auftrags

1. Öffentlicher Auftrag als zentrale Legitimation und Grundlage des Geschäftsmodells

Öffentliche Kreditinstitute unterliegen auch heute aufgrund ihrer öffentlichen Träger in besonderem Maße einer staatlichen oder kommunalen Kontrolle. Dies gilt gerade hinsichtlich der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrages. Denn jedes öffentliche Handeln bedarf einer öffentlichen Zweckbindung. Der öffentliche Auftrag stellt daher eine Konkretisierung des allgemeinen Zwecks öffentlichen Handelns dar. Die in Gesetzen und Satzungen insoweit verankerten öffentlichen Aufgaben regeln die wesentlichen Gesichtspunkte der Zielsetzung der Einrichtung, Verwaltung und Überwachung der öffentlichen Kreditinstitute. Der Öffentliche Auftrag in diesen formalen Festlegungen hat damit öffentlichen Charakter und ist vom Träger demokratisch legitimiert. Über die Definition des öffentlichen Auftrags und die Aufsichtsorgane kommt den öffentlichen Trägern Einfluss auf die Festlegung und Gestaltung der Unternehmensstrategie zu.

Der Öffentliche Auftrag unterscheidet grundsätzlich öffentliche von privaten Unternehmen. Private Geschäftsbanken streben nach höchstmöglichem Gewinn und zielen auf bestimmte ertragbringende Kundengruppen und Regionen.

Einkommensschwache Bevölkerungsschichten und kleinere und mittlere Unternehmen fallen regelmäßig nicht darunter.

Kreditgenossenschaften arbeiten zwar auch mit einem eingeschränkten Gewinnmaximierungspostulat, konzentrieren sich jedoch stark auf ihre Mitgliederinteressen. Öffentliche Kreditinstitute sind nach wie vor aufgaben- bzw. sachzielorientiert und dienen einem öffentlichen Zweck. Nur dadurch sind sie legitimiert.

Neben dem von Gesetzgeber und Träger vorgegebenen öffentlichen Auftrag, der z. B. auf regionaler Ebene bei Sparkassen die Versorgung von Bevölkerung und mittelständischen Unternehmen mit Finanzdienstleistungen sowie die Förderung von Spar- und Vermögensbildung in weiten Teilen der Bevölkerung betrifft, gehört die Gewinnerzielung (keine Gewinnmaximierung) der öffentlich-rechtlichen Institute zum integralen Bestandteil der Geschäftspolitik. Hierdurch werden Wettbewerbsfähigkeit und Finanzierung des im Wettbewerb erforderlichen Wachstums sowie insbesondere die Erfüllung der mit dem öffentlichen Auftrag verbundenen Aufgaben sichergestellt.

Im erwähnten 20. Gutachten der Monopolkommission wird bezweifelt, dass Sparkassen überhaupt „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ erbringen (Monopolkommission, 20. Hauptgutachten, S. 689). Diese Behauptung ist erstaunlich, denn die vielfältigen Aufgaben der Sparkassen im Verbund mit anderen Mitgliedern der Sparkassenorganisation zei-

gen eindeutig, dass Sparkassen im Wettbewerb mit privaten Banken Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringen. Insbesondere die genannte „flächendeckende Versorgung der Bürger und kleineren Unternehmen mit Bankdienstleistungen“ wird von Sparkassen und Genossenschaftsbanken auch in bevölkerungsarmen und strukturschwachen Gebieten gewährleistet. Diese Aufgabe kompensiert den Rückzug privater Geschäftsbanken aus der Fläche. Obwohl in diesem Zusammenhang das Online-Banking die Wettbewerbs- und Versorgungslage auch in ländlichen und strukturschwachen Regionen verändert, wird die Filialstruktur in Zukunft im Bankenbereich weiterhin eine große Nachfrage haben.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass der öffentliche Auftrag der Sparkassen unmittelbarer und untrennbarer Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge ist. Zur Erfüllung der hiermit verbundenen Gemeinwohlaufgaben bedienen sich die Kommunen der Sparkassen. Aufgrund der den Sparkassen zugewiesenen Aufgabe der Kommunalfinanzierung unterstützen die Sparkassen die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung und fungieren insoweit in gewissem Maße auch als Instrumente der Regional- und Strukturpolitik. In diesem Fall eignen sich öffentliche Unternehmen zur Problemlösung besser als Behörden.

Im Gegensatz zu privaten Kreditinstituten kennen Sparkassen klar formulierte Risikobegrenzungen. Angesichts der Erfahrungen mit der Finanzmarktkrise und aktuellen Entwicklungen bei Banken ein begrüßenswerter Aspekt! So sind z. B. bei Sparkassen Umfang und Zulassung von komplexen Finanzmarktprodukten eindeutig festgelegt. Ministerielle Erlasse regeln die zugelassenen Produkte, Art und Umfang der erlaubten Sicherungsgeschäfte (Hedging-Geschäfte), Art und Umfang der Anlagen im Rahmen der Liquiditätsplanung (Termingeschäfte, Trading-Geschäfte, Teilnahme an OTC-Geschäften, Abschluss von Zinssicherungsgeschäften mit Kunden sowie organisatorische und personelle Voraussetzungen für die Aufnahme und Durchführung mit derivativen Finanzprodukten – Kaufoptionen, Zinsswaps, Forward Rate Agreements etc.).

Sogar bei Landesbanken ist der Öffentliche Auftrag inzwischen deutlicher formuliert. Ein wesentlicher Schwerpunkt liegt heute in der Sparkassenzentralbankfunktion im Verbund mit den Sparkassen.

Der Öffentliche Auftrag hat historisch immer wieder im Dialog zwischen öffentlichem Kreditinstitut und Träger stattgefunden. Er wird auch in Zukunft im Spannungsfeld zwischen Marktsituation, Träger und dem Management immer wieder neu definiert werden müssen. Das Management verfügt auch in öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb über Autonomiespielräume. Von Seiten des Trägers ist aber laufend zu beobachten, ob sich die Unternehmensführung an den Öffentlichen Auftrag hält oder sich von ihm entfernt. Die Finanzmarktkrise hat bei vielen Landesbanken diese Kontroll- und Steuerungsdefizite offenbart.

Hier gilt es die politische Kontrolle der öffentlichen Kreditinstitute zu intensivieren. Eine Wirtschaftspolitik unter Einsatz öffentlicher Banken sollte daher in Zukunft eine umfassende und transparente Erfolgskontrolle der öffentlichen Aufgabenstellung verstärkt vorsehen.

2. Die Bedeutung des Regionalprinzips

Ein wesentliches Strukturmerkmal bei Sparkassen ist das sogenannte Regionalprinzip. Es besagt, dass sich das Geschäftsgebiet der Sparkasse grundsätzlich auf das Gebiet ihres Trägers beschränkt. Es bezieht sich auf das Kreditgeschäft und die Möglichkeit zur Errichtung von Geschäftsstellen. Im Einlagengeschäft ist jede Sparkasse dagegen berechtigt, Einlagen von jeder-

mann anzunehmen. Das Regionalprinzip kennzeichnet die Dezentralität des Ordnungs- und Verbundgrundsatzes der Sparkassenorganisation.

Die Monopolkommission plädiert im 20. Hauptgutachten 2014 für die Aufhebung des Regionalprinzips. Sie sieht hierin grundsätzlich ein „gesetzlich angeordnetes Gebietskartell“. Wörtlich: „Diese Regelungen (festgelegtes Regionalprinzip) verstoßen gegen europäisches Recht, weil sie die Geschäftsgebiete der Sparkassen und damit die Freiheit der Sparkassen einschränken, ihre Geschäftspolitik selbständig zu gestalten und aktiv in den Wettbewerb untereinander und mit anderen gebietsfremden Banken um neue Kunden einzutreten. Es handelt sich im Grunde um ein gesetzlich angeordnetes Gebietskartell. Allerdings ist es nicht zu begründen, weshalb ein Gebietskartell, das zwischen privaten Instituten verboten wäre, den Sparkassen aufgrund seiner gesetzlichen Anordnung erlaubt sein soll“ (Monopolkommission, 20. Hauptgutachten, S. 679).

Die von der Monopolkommission angesprochenen wettbewerbsrechtlichen Aspekte beachten nicht, dass das Regionalprinzip ein verfassungsrechtliches Prinzip ist. Sparkassen sind Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge, kommunal verankert und verfassungsrechtlich begründet. Regionalprinzip, kommunale Trägerschaft und der Öffentliche Auftrag bilden eine Einheit. Sowohl die Errichtung als auch der Betrieb von Sparkassen unterliegen den verfassungsrechtlichen Grenzen kommunaler Tätigkeiten. Auch nach der allgemeinen Rechtsprechung (Bundesverfassungsgericht, Bundesfinanzhof, Verwaltungsgerichtshöfe) ist der Öffentliche Auftrag untrennbar mit dem Regionalprinzip verbunden.

Beispiel Bundesfinanzhof: „Das Regionalprinzip erklärt sich aus der den Sparkassen übertragenen Daseinsvorsorge, die sich naturgemäß nur auf die im Hoheitsbereich der Errichtungskörperschaft lebende Bevölkerung bezieht, so dass die Mittel der Sparkasse in erster Linie zur Förderung der einheimischen Wirtschaft eingesetzt werden“ (Bundesfinanzhof, Urt. vom 25.7.1973 – I R 185/71 – Rn. 20).

Volkswirtschaftlich wird auf Basis des Regionalprinzips kleinräumig ein kreditwirtschaftlicher Wettbewerb sichergestellt. Dies umfasst auch die Kapitalbindung in einem regionalen Wirtschaftsraum.

Gerade die Regionalität der Sparkassen und ebenso der Genossenschaftsbanken hat diese Institute in der Finanzmarktkrise von Risiken aus dem Ausland abgehalten und zur Stabilisierung der Bankenstruktur beigetragen.

3. Heutige Ausprägungen des Öffentlichen Auftrages der Sparkassen

Die folgenden Beispiele machen aktuelle Ausprägungen des Öffentlichen Auftrages der Sparkassen deutlich. Die besondere Position der Sparkassen ergibt sich damit aus der Feststellung eines anhaltenden politisch festgestellten Marktversagens im Angebot und in der Nachfrage von Finanzdienstleistungen:

- Die Konzentration auf den Mittelstand und die kleineren Unternehmen zeigt sich u.a. in der umfangreichen Weiterleitung von Förderkrediten, der starken Mittelstandsfinanzierung, dem hohen Handwerkersegment, der intensiven Betreuung von Existenzgründungen und der ausgiebigen Vergabe von Kleinstkrediten.

- Der Zielsetzung der sicheren und verzinslichen Anlage von Ersparnissen wird Rechnung getragen durch die risikobegrenzenden Geschäftsregelungen in den Gesetzen, Satzungen und Verordnungen.
- Deutschland ist geprägt von einem intensiven Bankwettbewerb zwischen privaten, genossenschaftlichen und öffentlichen Kreditinstituten. Da der sog. relevante Markt in der Regel eine stark regionale Komponente aufweist, kommt die Zielsetzung der Wettbewerbsstärkung besonders bei regionalen Kreditinstituten zum Tragen.
- Die angesprochene flächendeckende bankwirtschaftliche Versorgung der Bürger und insbesondere der kleineren Unternehmen in städtischen und in ländlichen Gebieten kann auch heute als ein öffentliches Gut verstanden werden. Ein Ausschluss breiter Bevölkerungsschichten vom Zugang zu Finanzdienstleistungen (z. B. Eröffnung eines Girokontos – erst in 2016 gesetzliche Regelung für alle Banken – und somit Teilnahme am wirtschaftlichen Leben) kann zu volkswirtschaftlichen Disparitäten führen. Neben Genossenschaftsbanken decken vor allem Sparkassen diese Funktion eines Bankensystems ab.
- Das Regionalprinzip hat auch aktuell einen regional- und strukturpolitischen Faktor. Grundsätzlich werden von Sparkassen die in der Region aufgenommenen Gelder wieder in der Region eingesetzt. Damit konzentriert sich eine Sparkasse hinsichtlich ihrer Aktivitäten auf die regionalen Besonderheiten und kann somit regionalpolitische Effekte in strukturschwachen Gebieten erzielen. In strukturschwachen Gebieten besteht die Gefahr, dass vorhandenes Kapital unter Renditeaspekten in strukturstärke Gebiete abgezogen wird. Regionalpolitisch negative Effekte können sich ohne regionale Kreditinstitute verstärken. Private Kreditbanken haben sich bekanntlich zunehmend auf urbane Zentren fokussiert.

V. Reformbedarf bei Sparkassen und Landesbanken

Die Finanzmarktkrise hat bei privaten und öffentlichen Kreditinstituten Reformpotentiale eröffnet. Die Sparkassen-Finanzgruppe muss sich den Herausforderungen weiter stellen.

1. Klassisches Bankgeschäft und Verknüpfung von Geld-/Realwirtschaft mit Kundenorientierung im Mittelpunkt

Nach den krisenbedingten Erfahrungen im Bankensektor sollte es wieder primäre Aufgabe der öffentlichen Kreditinstitute sein, den traditionellen Geldkreislauf, d. h., die Verbindung zwischen Geld- und Realwirtschaft mit klarer Kundenorientierung, in Fluss zu halten (klassische Bankfunktion).

Bei Landesbanken, die verstärkt an den internationalen Kapitalmärkten agieren und Investment-Banking-Aktivitäten risikoreich betrieben haben, sind nicht zuletzt durch die Finanzmarktkrise Liquiditäts-, Rentabilitäts- und Sekuritätsprobleme aufgetreten. Hier muss sich die Sparkassen- Finanzgruppe strukturell weiter reformieren. Da Sparkassen auch in Zukunft Landesbankdienstleistungen benötigen, muss die Zusammenarbeit im Verbund zwischen Sparkassen und Landesbanken bestehen bleiben. Die Krisenanfälligkeit einzelner Landesbanken in

ihren früheren Geschäfts- und Risikostrukturen gilt es weiter zu verringern. Das klassische Bankgeschäft muss wie bei den Sparkassen im Vordergrund stehen.

2. Die notwendige Identität von Träger- und Eigeninteresse der Bank

Die Strukturreformen schließen Veränderungen im Management ein. Es bedarf intensiver professioneller Kontrolle primär durch den Träger. Damit wird verhindert, dass sich das Eigeninteresse der Bank verselbstständigt und das Management den Öffentlichen Auftrag und damit die politische Zielsetzung vernachlässigt.

Obwohl die Wettbewerbssituation betriebs- und marktwirtschaftliches Verhalten fordert und das Management autonome Handlungs- und Entscheidungsspielräume beansprucht, verlangt der Öffentliche Auftrag von den verantwortlichen Instanzen eine öffentlichen Aufgaben dienende Geschäftspolitik. In Gesetzen, Verordnungen und Satzungen ist sie so konkret wie möglich festzulegen. Darauf aufbauend sind Transparenz in der Aufgabenwahrnehmung und Kontrollstrukturen sicherzustellen.

3. Verstärkte Transparenz der Leistungen und ein Stakeholder- Management

Kunden, Träger und generell die Öffentlichkeit erwarten von öffentlichen Unternehmen eine hohe Transparenz hinsichtlich der Aufgabenerfüllung und damit des Beitrages zum Gemeinwohl.

Nur durch diese Transparenz kann eine nachhaltige Bewertung durch die Stakeholder respektive Betroffenen sichergestellt werden.

Öffentliche Unternehmen, in diesem Fall Sparkassen und Landesbanken, sollten daher noch stärker als bisher ihre Leistungen im Hinblick auf den Öffentlichen Auftrag z. B. anhand von Kennzahlen verdeutlichen.

Konkret geht es – beispielhaft aufgezeigt – um:

- Regionale Kreditversorgung (Kreditbestände und deren Marktanteile; Anzahl/Volumen Kredite an Unternehmen, Selbständige und Private; Anzahl Kleinkredite; Gründungskredite; Gründer mit Migrationshintergrund; Eigenkapitalbeteiligungen etc.)
- Präsenz in der Fläche (konsequentes Regionalprinzip mit Anzahl SB-Filialen, Geschäftsstellen, Geldautomaten, mobiler Berater, fahrbarer Filialen; Neueröffnung/Schließung von Filialen etc.)
- Beiträge zum regionalen Gemeinwesen (Steuerzahlungen/Ausschüttungen; Arbeitsplätze; Löhne und Gehälter; Aufträge an regionale Unternehmen; Spenden, Sponsoring; Stiftungsausschüttungen etc.)

Mit diesen erweiterten und vertiefenden Informationen zu den regionalen Aufgaben der Sparkassen kann eine detaillierte Berichterstattung und eine umfassende Transparenz und Positionierung über das Geschäftsgebaren einer Sparkasse erzielt werden. Damit wird sich die Sparkasse gegenüber Wettbewerbern stärker differenzieren und lässt sich die Erfüllung des Öffentlichen Auftrages gegenüber Stakeholdern nachweisen.

4. Größere Einheiten bei Sparkassen

Die wachsenden Anforderungen der Regulationen als Folge der Finanzmarktkrise erzwingen im Bankensektor verstärkt Fusionen. Die Erfüllung der gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Auflagen (Basel III, Verbraucherschutz etc.) erfordern in hohem Maße personelle und finanzielle Ressourcen und führen durch die Zusatzkosten zu einer Verschlechterung der Cost-Income-Ratio (CIR). Die Regularien und Gesetze müssen i.d.R. unabhängig von der Größe des Kreditinstituts umgesetzt werden. Das belastet vor allem kleinere Sparkassen für die sich Fusionen anbieten. Bei Fusionen stellt sich auch die Frage der Wirtschaftlichkeit von getrennt arbeiten und konkurrierenden Kreis- und Stadtparkassen. Insgesamt könnten eine Vielzahl von Kosteneinsparungen und Synergien erzielt werden.

5. Umfassender Ausbau des Verbunds

Für die Sparkassen-Finanzgruppe ist die arbeitsteilige Zusammenarbeit im Verbund kennzeichnend. Einzelne Sparkassen sind aber häufig nicht in der Lage, den Privat-, Firmen- und Kommunkunden zu wettbewerbsfähigen Kosten eine umfassende Produkt- und Dienstleistungspalette anzubieten. Dies übernimmt dann der Verbund in der Sparkassenorganisation. Erst die Auslagerung einzelner Aufgaben beispielsweise auf Landesbanken, versetzten die Sparkassen in die Lage, Kostenvorteile und Skaleneffekte zu erreichen. Durch den Verbund kann aus Sicht des Bankkunden die gesamte Palette der zunehmend komplexer werdenden Produkte und Dienstleistungen angeboten werden.

Diese Zusammenarbeit muss in Zukunft durch Vermeidung von Doppelarbeiten und Wettbewerb zwischen Instituten des Verbundes neu geregelt werden. Aktuell bearbeiten z. B. die Landesbanken und die Deka-Bank gleiche Geschäftsfelder (Beispiel Zertifikate). Landesbanken machen sich im Verbund untereinander und mit Sparkassen erhebliche Konkurrenz im Wettbewerb um Produkte und Kunden.

Durch Vermeidung von Doppelarbeiten, Abgrenzungen im Produktbereich und Überkapazitäten lassen sich signifikante Kosteneinsparungen und Wettbewerbsvereinigungen im Verbund erzielen.

6. Reduzierung der Anzahl der Landesbanken auf ein Zentralinstitut

Die Brüsseler Verständigungen I und II aus den Jahren 2001 und 2002 haben große Umstellungen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland bewirkt. Danach besitzen die öffentlichen Kreditinstitute keine spezifischen Wettbewerbsvorteile mehr. Insbesondere der Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung löst auch heute noch einen großen Anpassungsbedarf aus. Durch die Finanzmarktkrise sind darüber hinaus bei den Landesbanken viele Risikopositionen abgebaut worden und konnte neues Eigenkapital aufgebaut werden.

Die erfolgten Strukturänderungen im Landesbankensektor reichen nicht aus. Weitere Konzentration und Kapazitätsanpassungen sind notwendig. Redundante Geschäftsfelder und intensiver Wettbewerb untereinander um Sparkassen können zukünftig nicht toleriert werden. Ziel sollte im Landesbankensektor ein Zentralinstitut (einschl. DekaBank) sein. Die Nutzen-Kosten- und

Synergieeffekte wären erheblich. Das genossenschaftliche Zentralbankmodell bildet hierfür ein Beispiel.

Dieses Zentralinstitut der Sparkassen müsste auch klassisches Wholesale-Geschäft und mit Großkunden direkt und/oder mit Sparkassen gemeinsam andere Geschäfte betreiben. Das Zentralinstitut verfügt somit neben dem Verbundgeschäft über ein eigenes Kundengeschäft. Dies ist sowohl für das eigene funktionierende betriebswirtschaftliche Geschäftsmodell als auch für das Verbundangebot gegenüber Sparkassen wichtig. Das Zentralinstitut kann im Verbundgeschäft die hohe Qualität an Verbundprodukten den Sparkassen auch nur anbieten, wenn es diese Geschäfte direkt im eigenen Kundengeschäft selber umfassend praktiziert. Dies gilt grundsätzlich ebenfalls für das Kapitalmarktgeschäft. Das Zentralinstitut wäre nach wie vor wie die heutigen Landesbanken für den Liquiditätsausgleich bei den Sparkassen zuständig.

Alleinige Träger des neuen Spitzeninstituts wären die Sparkassen. Die bisher zum Teil beteiligten Länder als Träger der Landesbanken scheiden aus und arbeiten in Zukunft mit ihren regionalen Förderinstituten zusammen, die weiterhin den politischen Zielsetzungen ihrer jeweiligen Träger unterliegen. Hiermit können die Bundesländer ihre regional-, strukturpolitischen und gesellschaftspolitischen Ziele verfolgen. Mit diesen Kreditinstituten können sie die wirtschaftspolitischen Kernaufgaben wie Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Innovations- und Technologieförderung, Gründer- und Mittelstandsförderung, Kommunalfinanzierung, Wohnungsbaufinanzierung, Agrar- und Umweltförderung abdecken.

Bei solch großen Fusionen sind die Restrukturisierungskosten zu beachten. In einer Übergangsphase könnten die Landesbanken bei abgestimmten Aufgabenblöcken zunächst auf zwei bis drei Institute verdichtet werden.

Kernregionen in Deutschland wie Köln/Düsseldorf und Frankfurt/Rhein-Main würden durch Großsparkassen gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Zentralinstitut betreut.

Als generelle Ziele sollten im Rahmen von weiteren Konzentrationen beachtet werden:

- Fokussieren auf Kernregionen und Kerngeschäftsfelder
- Aufbau eines ausreichend diversifizierten Kundenportfolios
- Stärkere Konzentration auf das traditionelle Verbundgeschäft mit den Sparkassen

Als zentrale Geschäftsfelder von weiter konzentrierten Landesbanken oder eines Zentralen Sparkasseninstituts bieten sich an:

- Das Verbundgeschäft mit den vielen Produktfeldern im Privat-, Firmen- und Eigengeschäft mit den Sparkassen
- Die gewerbliche Immobilienfinanzierung
- Das Auslandsgeschäft mit Firmenkunden
- Das mittelstandsorientierte Firmenkundengeschäft
- Das Kapitalmarktgeschäft mit Kundenbezug
- Das Asset-Management für größere Kunden

Das Zentralinstitut als Universalbank muss auch über ein umfassendes risikobewusstes Kapitalmarktgeschäft verfügen. Dies ist sowohl dem Eigengeschäft als auch dem Verbundgeschäft geschuldet.

Durch die Bündelung zu einem Zentralinstitut mit zentraler Steuerung und mit regionalen Geschäftseinheiten können die regionale Nähe zu den Sparkassen und die Marktnähe erhalten bleiben. Wiederum sollten erhebliche Kosteneinsparungen und Synergieeffekte erzielt werden.

VI. Die Zukunft von Sparkassen und Landesbanken

Sparkassen und Landesbanken sind Bestandteil unseres Wirtschaftssystems. Viele ordnungspolitische und rechtswissenschaftliche Untersuchungen sowie Verhaltensbeobachtungen der Wettbewerber bestätigen dies. Die erfolgreiche Geschichte der öffentlichen Kreditinstitute hat bewiesen, dass die Wahrnehmung des Öffentlichen Auftrages bzw. diese Nischenpolitik den Wettbewerb gestärkt hat. Im Bankenwettbewerb ist bisher nicht zu erkennen, dass Landesbanken und Sparkassen zu Markteintrittsschranken für andere Banken geführt haben. Darüber hinaus zeigten sich die Sparkassen im Gegensatz zu einigen Landesbanken und insbesondere privaten Banken als sehr stabilisierend in der Finanzmarktkrise. Diese Krise hat verdeutlicht, dass wir neben den privaten, genossenschaftliche und öffentlichen Kreditinstitute benötigen, damit die Kreditvergabe nicht an Eigenkapital- und Refinanzierungsproblemen scheitert.

Berlin im November 2016

Für den Wissenschaftlichen Beirat:

Die Autoren Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn, Dr. Ulrich Kirchhoff, Prof. em. Dr. Dr. h.c. Günter Püttner

Weitere Mitglieder des WBR

Prof. Dr. Gerold Ambrosius

Dr. Britta Ammermüller

Prof. Dr. Günther E. Braun

Prof. Dr. Dietmar Bräunig

Prof. em. Dr. Helmut Brede

Dr. Peter Breitenstein

Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo

Prof. em. Dr. Helmut Cox

Prof. Dr. Dietrich Dickertmann

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Prof. Dr. Wolf Gottschalk

Prof. Dr. Dorothea Greiling

Dr. Bodo Herrmann

Prof. em. Dr. Hans Hirsch

Prof. Dr. Andreas Hoffjan

Prof. Dr.-Ing. Robert Holländer

Prof. Dr. Markus Krajewski

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Jürgen Löwe

Prof. Dr. Holger Mühlenkamp

Prof. Dr. Georg Müller-Fürstenberger

Prof. em. Dr. Werner Noll

Dr. Sven-Joachim Otto

Dr. Sven-Joachim Otto

Prof. Dr. Ulf Papenfuß

Prof. Dr. Johann-Christian Pielow

Herr Rainer Pläßmann

Prof. Dr. Hannes Rehm

Prof. em. Dr. Christoph Reichard

Dr. rer. pol. Oliver Rottmann

Prof. Dr. Christina Schaefer

Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Prof. em. Dr. Hans-Peter Schwintowski

Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann

Prof. Dr. Ludwig Theuvsen

Prof. Dr. Dieter Tschewlin