

Wider die Privatisierung von Sparkassen – Ein Plädoyer für Wettbewerb und sozialen Zusammenhalt

7

Im ifo Schnelldienst Nr. 14/2005 und Nr. 23/2005 wurden einige Beiträge zum »Drei-Säulen-Modell« im deutschen Bankensektor veröffentlicht. Gernot Mittler, der ehemalige Finanzminister von Rheinland-Pfalz, stellt hier seine Ansicht zur Reform im deutschen Bankensystem dar.

I.

Die deutsche Bankenlandschaft hat sich in den letzten Jahren so grundlegend verändert wie nie in einer so kurzen Zeit zuvor. Die wesentlichen Aspekte dabei waren:

- die Umstellungen auf das Basel-II-Regelwerk,
- die Umsetzung weiterer gesetzlicher Vorgaben (Mindestanforderungen an das Risikomanagement, Solvabilitätsvorschriften etc.),
- hohe Wertberichtigungsbedarfe und eine gesteigerte Risikovorsorge auch infolge der Kursrückgänge an den Aktienmärkten,
- ausländische Banken, die in den Markt hineindrängen sowie eine teilweise sehr aggressive Geschäftspolitik der Direktbanken,
- ein hohes Tempo bei der Entwicklung und Durchsetzung von Finanzinnovationen an den Kapitalmärkten und
- ein enormer Kostendruck bei der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Diese Entwicklungen haben u.a. auch dazu geführt, dass die Dresdner Bank Teil der Allianz geworden ist, die Deutsche Bank – nach etlichen Strategiewechseln – mittlerweile den größten Teil ihres Geschäfts und Gewinns im Ausland erzielt und die selbst durch eine Fusion entstandene HypoVereinsbank von der italienischen UniCredito gekauft wurde.

Im Sparkassenlager und auch bei den Genossenschaftsbanken ging der Zusammenschluss zu größeren Einheiten voran; die Anzahl der Sparkassen hat sich in den letzten fünf Jahren um 99 Institute auf nunmehr 463 verringert, bei den Genossenschaftsbanken ist die Entwicklung ähnlich.

Im öffentlich-rechtlichen Bereich haben die jahrelangen Auseinandersetzungen

um Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in erheblichem Umfang Ressourcen gebunden. Dies hat die strategische Positionierung des öffentlich-rechtlichen Sektors nicht gerade beschleunigt. Mittlerweile sind durch den Wegfall der Gewährträgerhaftung und die Modifizierung der Anstaltslast die Rahmenbedingungen allerdings geklärt. Die Sparkassenorganisation selbst hat mit der »Berliner Erklärung« vom 7. November 2005 ihre Vorstellungen von ihrer Zukunft noch einmal deutlich unterstrichen. Die Grundprinzipien sind dabei unverändert das Regionalprinzip, das Subsidiaritätsprinzip und die öffentlich-rechtliche Organisationsform mit kommunaler Verankerung.

Vor diesem gesamten Hintergrund stellt sich die Frage, was diese strukturellen Veränderungen der Kreditwirtschaft, die bereits erfolgten und die noch bevorstehenden, auf lange Sicht bedeuten: Für den Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, für die Kreditversorgung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft und nicht zuletzt: Was bedeuten sie für die Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen, zumal der wirtschaftlich Schwächeren, und insbesondere im ländlichen Raum.

II.

Wer nach dem Wegfall der Gewährträgerhaftung und der Modifizierung der Anstaltslast – und damit der Beseitigung der Wettbewerbsvorteile der Sparkassen und Landesbanken – annahm, dass sich die Auseinandersetzungen zwischen Geschäftsbanken und öffentlich-rechtlichem Bankensektor nunmehr auf den Wettbewerb im Markt konzentrieren würden, sah sich getäuscht. Vielmehr steht das Drei-Säulen-System weiterhin im Focus der



Gernot Mittler*

* Gernot Mittler ist der ehemalige Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz.

Auseinandersetzung. Dabei geht es nahezu ausschließlich um die öffentlich-rechtliche Säule, deren Erfolg und Marktstärke den Geschäftsbanken ein Dorn im Auge ist und deren Begehrlichkeiten weckt.

Als Argumente werden immer wieder angeführt:

- Deutschland sei mit einer Vielzahl an Bankstellen, die die Anzahl von Bäckereien, Apotheken oder Tankstellen jeweils deutlich überträfen, »overbanked«.
- Die Existenz des öffentlich-rechtlichen Sektors verhindere Wettbewerb und sei darüber hinaus verantwortlich für die geringen Eigenkapitalrenditen deutscher Kreditinstitute, was diese wiederum im internationalen Wettbewerb benachteilige.
- Alle sonstigen den Sparkassen und Landesbanken zugeschriebenen Aufgaben (Förderung des Sparens, Förderfunktion, flächendeckende Versorgung der Bevölkerung und des Mittelstandes mit Bankdienstleistungen und Krediten etc.) könnten von privaten und/oder genossenschaftlichen Instituten im Wettbewerb mindestens ebenso gut wahrgenommen werden. Dem öffentlich-rechtlichen Sektor fehle schlichtweg die Existenzberechtigung.

Der private Bankensektor findet für seine Argumentationen und Bestrebungen manch gewichtige Unterstützung. Die »überkommenen Strukturen« der öffentlich-rechtlichen Hände im Bankensektor verursachen nach Auffassung der Monopolkommission (1998) »Allokationsverzerrungen. Gemessen an der Bilanzsumme, befindet sich die Hälfte der deutschen Kreditwirtschaft extra commercium.« Konsequenterweise beklagt die Monopolkommission: »Ein öffentlich-rechtliches Institut kann von privaten Banken nicht erworben werden.«

Extra commercium? Wieso denn das? Die öffentlich-rechtlichen Banken stehen doch keineswegs außerhalb des Wettbewerbs und des Marktes, selbst wenn die Monopolkommission das zu suggerieren versucht.

Das Drei-Säulen-Modell der deutschen Kreditwirtschaft sei ein wesentlicher Grund für die strukturelle Ertragsschwäche des deutschen Bankensystems im internationalen Vergleich, so wird das Mitglied des Sachverständigenrates, Professorin Beatrice Weder di Mauro, zitiert (Drost 2005): »Sinnvoll wäre eine formelle Privatisierung der Sparkassen ...«. Allerdings gibt die Frau Professorin »in einem Punkt«, wie es heißt, »den Befürwortern der heutigen Struktur Recht: Privatisierung kann auch zu Fehlentwicklungen führen. Sie nennt Großbritannien als Beispiel.« Das ist es, was die Politik an dem häufigen professoralen Rat in dieser Republik so sehr schätzt: Mit Entschiedenheit dafür und dagegen.

Natürlich ist Großbritannien ein abschreckendes Beispiel dafür, wie im Zuge der Privatisierung von Sparkassen insbe-

sondere die strukturschwachen Gebiete von der Versorgung mit Bankdienstleistungen ausgeschlossen werden und jeder fünfte Erwachsene kein Girokonto mehr besitzt.

Die seit Jahren andauernde und beklagte Ertragsschwäche der Großbanken ist keine Folge des Drei-Säulen-Modells der deutschen Kreditwirtschaft, sondern das Ergebnis von deren eigener Geschäftspolitik. Wer sich so konsequent aus der Fläche zurückzieht, wie die Großbanken es in den vergangenen Jahren getan haben, darf sich doch nicht wundern, dass ihm wichtige Geschäfts- und Ertragspotentiale verloren gegangen sind. Für diese Aussage gibt es keinen kompetenteren Zeugen als den langjährigen Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, Rolf Ernst Breuer, der im Handelsblatt vom 5. September 2003 folgendermaßen zitiert wurde: »Die Schwäche der Banken resultiert aus der zu späten Reaktion auf ein verändertes Kundenverhalten und dem Festhalten an überalterten Strukturen, aus der falschen Einschätzung von Marktentwicklungen, strategischen Irrwegen, die zu Fehlinvestitionen größeren Ausmaßes geführt haben, einer mangelnden Ertrags- und Risikoorientierung sowie einem schlechten Kostenmanagement.«

III.

Allen Überlegungen und Verlockungen zum Trotz sollte dem Streben nach Privatisierung der Sparkassen nicht nachgegeben werden. Nach meiner festen Überzeugung wird die Privatisierungsdebatte im Wesentlichen getragen von der Absicht, den stärksten Wettbewerber auszuschalten, was bisher im Markt nicht gelungen ist.

Die Sparkassenorganisation ist die erfolgreichste Säule im dreigliederten System der Bundesrepublik Deutschland und gar weltweit die größte Finanzgruppe. Eine Vielzahl von Kennzahlen und Parametern gibt neben der quantitativen Komponente noch einige wichtige Hinweise auf qualitative Aspekte. Sparkassenpräsident Heinrich Haasis (2005) hat auf die hohe Wertschöpfung (definiert als Summe aus Gewinn, Ausgaben für Personal und Sozialabgaben und Steuerzahlungen in Deutschland) der Sparkassen aufmerksam gemacht: »Wenn wir das ausrechnen, liegen die Sparkassen in Deutschland unter den DAX-Unternehmen auf Rang 3 hinter Siemens und DaimlerChrysler. Wenn wir im Sinne dieser Wertschöpfung alle Institute der Sparkassenfinanzgruppe zusammenzählen, Landesbanken, Bausparkassen, DEKA und Versicherungen, erreichen wir mit großem Abstand eine höhere Wertschöpfung in Deutschland als jedes DAX-Unternehmen.«

Das Drei-Säulen-Prinzip hat sich bewährt. Es hat einen Institut- und Gruppenwettbewerb entfaltet, der zu einer optimalen Versorgung sowohl der Unternehmen wie auch der privaten Haushalte, in den Ballungszentren ebenso wie in

den ländlichen Regionen, geführt hat. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (2005) hat eine Untersuchung der deutschen Kreditwirtschaft im internationalen Vergleich veröffentlicht. Sie fasst ihre Ergebnisse folgendermaßen zusammen: »Alles in allem stützen die Ergebnisse damit die Hypothese, dass die deutschen Banken und Sparkassen im globalen Maßstab effizient sind – trotz der »starren?« Drei-Säulen-Struktur. Zudem zeigen sie, dass damit ein sehr intensiver Preiswettbewerb verbunden ist, der die Banken und Sparkassen permanent zu Innovationen und Rationalisierungsanstrengungen antreibt, deren Früchte weit stärker als in den zum Vergleich herangezogenen Ländern den Kunden zugute kommen.«

Diese Untersuchung zeigt auch, dass die Ertragslage der Sparkassen deutlich besser, die Aufwands-Ertrags-Relation erheblich günstiger und die Eigenkapitalrentabilität, ob vor oder nach Bewertungsergebnis, eindeutig höher ist als jene der Kreditbanken.

Thomas Fischer (2004), der Vorstandsvorsitzende der WestLB, hat es auf den Punkt gebracht: »Gibt es denn ökonomisch einen Grund, die Sparkassen zu privatisieren? Arbeiten sie so schlecht, dass es besser wäre, es gäbe sie nicht? Das Gegenteil ist der Fall. Eine Reihe von Banken kümmert sich nicht ums Privatkundengeschäft und sie lässt den Mittelstand hängen.«

Was würde denn ganz konkret geschehen, wenn die Sparkassen privatisiert werden würden?

Dann kämen zuerst die jungen tüchtigen Unternehmensberater, frisch von der Uni, mit glänzenden Examen, gegeltem Haaren und schicken Lederköfferchen, und nähmen sich das Institut einmal »professionell« vor. Sie schrieben in ihr Exposé hinein, dass es mit fünf oder zehn Geschäftsstellen z.B. der Kreissparkasse Kaiserslautern oder der Kreissparkasse Bitburg so nicht weitergehen könne, die Cost-Income-Ratio stimme nicht, und insbesondere die Personalkosten seien viel zu hoch. Und was geschieht dann mit diesen Geschäftsstellen? Die Frankfurter, Londoner oder Tokioter Zentrale wird schon wissen, was sie zu tun hat. Aber ob man dort auch weiß, wo zum Beispiel die pfälzischen Filialen Rodenbach und Niederkirchen oder die Eifelstädter Waxweiler und Neuerburg überhaupt liegen und was die Schließung der Filialen für diese Dörfer bedeuten würde?

Ein ganz wichtiges Argument kommt hinzu: Die Filialen sind nicht nur, was das Sparkapital angeht, wichtige Saugnäpfe in den Regionen, sondern zugleich bedeutende Kommunikationsstätten, bei deren Verlust ein wichtiger Informationsweg bezüglich des wirtschaftlichen Geschehens in den Dörfern verloren ginge, und nicht zuletzt: Gerade dort, in den ländlichen Räumen, findet Kontakt statt, den wir mit »Face-

to-Face-Beziehung« bezeichnen, die ein wichtiges Element von Lebensqualität ist.

Beabsichtigte Entwicklungen muss man immer vom Ende her bedenken, und ich bin ganz sicher, dass am Ende einer Privatisierung der Sparkassen der Mittelstand und der ländliche Raum die eigentlichen Verlierer wären.

Doch machen wir uns nichts vor: Nicht nur das Liebeswerben um die Sparkassen wird seitens der Großbanken weitergehen, auch wird das Angebot an die kommunalen Träger mit der Verlockung versehen werden, mit einer Veräußerung von Sparkassen ihre Haushaltsprobleme lösen zu können.

Der Präsident des Deutschen Städtetages, Münchens Oberbürgermeister Christian Ude (2005), hat darauf die richtige Antwort gegeben: »Aber gerade wegen ihrer Finanznot und der wirtschaftlich schwierigen Lage vor Ort brauchen die Kommunen starke, verlässliche und hilfreiche Partner wie die Sparkassen, die wegen ihres öffentlichen Auftrags, wegen des Regionalprinzips und wegen ihrer öffentlichen Rechtsform für diese Rolle geradezu prädestiniert sind. ... Sie tragen nicht nur zur wirtschaftlichen Leistungskraft, sondern auch zur gesellschaftlichen Stabilität bei und sind damit ein wichtiger Standortvorteil in den Regionen.«

Deswegen halte ich die mancherorts diskutierte vertikale Integration von Sparkassen und Landesbank für den Anfang vom Ende des regional gebundenen Institutes, dessen Stärke doch gerade in der Entscheidungskompetenz von Vorständen vor Ort besteht; von Vorständen, die in ihrer Region verwurzelt sind und aus ihrer persönlichen Kenntnis von Land und Leuten wissen, dass die Solvenz eines Unternehmens längst nicht alleine aus Kennzahlen abgelesen werden kann, und dass der jeweils jüngste Quartalsbericht eines Unternehmens noch lange nicht Auskunft gibt über die nachhaltige Unternehmensstrategie und die unternehmerische Qualität des Firmeninhabers.

Auch sollte die Erfahrung, die in anderen Ländern mit der Privatisierung von Sparkassen gemacht wurden, nicht ausgeblendet werden.

In Italien müssen die Kunden heute im Durchschnitt fünfmal so hohe Bankgebühren zahlen wie hierzulande. Und selbstverständlich geht die Vermachtung des Banksektors dort insbesondere zu Lasten der mittelständischen Wirtschaft.

Auch für die USA lässt sich der kausale Zusammenhang von Bankenkonzentrationen und spürbar verschlechterten Kreditkonditionen für Unternehmen in den betroffenen Regionen zeigen (vgl. Storbeck 2006). Die Beeinträchtigung der

regionalen wirtschaftlichen Entwicklung führe über eine verschlechterte Lage auf den jeweiligen Arbeitsmärkten und den Immobilienmärkten auch zu Verschlechterungen der Sozialstrukturen und lassen sich bis hin zu höherer Kriminalität nachverfolgen.

Ich darf auch auf den Cruickshank-Bericht (2000) verweisen, der im Auftrag des britischen Finanzministeriums zur Untersuchung des Finanzmarktes in Großbritannien erstellt wurde. Auf dem dortigen Markt hat es einen außerordentlich starken Konzentrationsprozess gegeben mit der Folge, dass die vier größten Geschäftsbanken über 68% des privaten Girokontogeschäftes und über 86% des Firmenkundengeschäftes mit mittelständischen Unternehmen verfügen. Die Produkt- und Dienstleistungsangebote für Privatkunden und mittelständische Unternehmen, so der Bericht, sind schlecht und die Preise und Gebühren unverhältnismäßig hoch.

Zudem sind dem Bericht zufolge insbesondere in den wirtschaftsschwachen Kommunen und Regionen schätzungsweise 3,4 Mill. Bürgerinnen und Bürger, das sind 9% der dort lebenden Bevölkerung, »unbanked«. Eine solche Situation führt für die Betroffenen in der Zeit des bargeldlosen Zahlungsverkehrs zur gesellschaftlichen Ausgrenzung.

IV.

Öffentlich-rechtliche Institute beziehen ihre Legitimation neben dem Nutzen, den sie für die regionale Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger stiften, auch und nicht zuletzt aus der Nähe zu ihren Gewährträgern und der öffentlichen Hand als Ganzem. Dies erweist sich auf mehreren Feldern.

Natürlich hat ein Finanzminister ein besonders waches Auge für die Steuerkraft der Wirtschaftsunternehmen, hier insbesondere der Kreditwirtschaft. Die Sparkassen haben von 2000 bis 2004 11 Mrd. € Ertragsteuern gezahlt (vgl. Deutsche Bundesbank 2003; 2005). Das waren gut 43% der gesamten Steuerlast der deutschen Kreditwirtschaft (25,4 Mrd. €), obwohl der Anteil der Sparkassen an der gesamten Bilanzsumme nur ein knappes Siebtel ausmacht. Sparkassen und Landesbanken zusammen haben rund 57% der gesamten Steuerbelastung getragen, 20 Prozentpunkte mehr, als ihrem Marktanteil entspricht. Die Großbanken übrigens haben das Steueraufkommen der letzten fünf Jahre mit 1,52 Mrd. € belastet.

Die Sparkassen sind im Übrigen auch nach wie vor gute Arbeitgeber, sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht. Vor dem Hintergrund der gesamten Veränderung, die es in der Kreditwirtschaft in Bezug auf die Beschäftigung gegeben hat, ist der natürliche Abbau von rund 18 000 Be-

schäftigten in den vergangenen vier Jahren, das entspricht einer Reduzierung um 6,4%, insgesamt noch verträglich. Zum Vergleich: Die vier großen Geschäftsbanken haben im gleichen Zeitraum die Anzahl ihrer Beschäftigten im Inland um insgesamt 42 100 reduziert, das war ein Abbau von 28%. Spitzenreiter war die Deutsche Bank mit 38%.

Die Sparkassen sind zudem nicht nur die absolut größten Ausbilder im Kreditbereich, sondern liegen auch deutlich über der bundesweit durchschnittlichen Ausbildungsquote.

In Bezug auf die Unterstützung vielfältiger Maßnahmen auf sozialem, sportlichem, kulturellem und wissenschaftlichem Feld und für weitere gemeinnützige und wohltätige Zwecke sind die Sparkassen und auch die Landesbanken seit vielen Jahren in herausragender Weise tätig. Das gilt auch für die Unterstützungen, die in den genannten Bereichen von den rund 600 sparkasseneigenen Stiftungen geleistet werden. Was würde mit diesen im Falle einer Privatisierung geschehen? Würden sie weiterhin dotiert werden?

Eine Gesellschaft ist mehr als die Summe ihrer wirtschaftlichen Leistungen und Erfolge. Natürlich ist es ein legitimes Anliegen der im globalen Wettbewerb stehenden Institute, ihr Ranking zu verbessern, ihre Ertragskraft zu steigern und in die Spitzengruppe der weltweit tätigen Banken vorzudringen; dies müssen sie sogar. Doch welchen Preis ist die Gesellschaft dafür zu zahlen bereit?

Die Frage nach der Zukunft der deutschen Kreditwirtschaft und ihrer Organisationsstruktur muss selbstverständlich in erster Linie ökonomisch beantwortet werden. Ein funktionierender Wettbewerb ist eine primär ökonomische Kategorie. Gibt es denn eine Bankenstruktur, die aufgrund ihrer Marktnähe und ihrer dezentralen Organisations- und Entscheidungsstruktur dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft gemäßer wäre als die dezentral organisierte Sparkassenorganisation es ist?

Aber es geht bei dieser Frage auch um einige zusätzliche Aspekte: Ich möchte erinnern an eine empirische Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, die im Jahr 2001 (vgl. Schrupf und Müller) durchgeführt wurde. Die Autoren weisen darauf hin, dass zwar das Engagement der Sparkassen in den ländlichen Regionen die Lebensverhältnisse dort wesentlich verbessere, noch wichtiger sei jedoch die strukturpolitische Wirkung regional gebundener Kreditinstitute vor allem für die mittelständische Wirtschaft. In einer Besprechung des Untersuchungsergebnisses in der »Zeitschrift für das Kreditwesen« heißt es: »Na und, fragt sich der geneigte Leser, können das private Banken nicht auch? Antwort: Klar könnten sie das auch, aber sie tun es eben kaum. Und warum? Weil es nicht ihrem Shareholder-Value-Rendite-Auftrag entspricht.«

Die gewachsene Wettbewerbsstruktur der deutschen Kreditwirtschaft ist ein hohes Gut und sie hat den Aufstieg Deutschlands zu einer führenden Wirtschaftsnation nicht nur nicht behindert, sondern möglich gemacht. Dass die größte der drei Säulen nicht der Gewinnmaximierung verpflichtet und (trotzdem) zugleich wirtschaftlich erfolgreich ist, ist eine wichtige Bedingung für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags, den die Sparkassen nach wie vor haben. Sie leisten damit einen bedeutenden Beitrag zum sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft, der Auftrag unseres Grundgesetzes ist.

Literatur

- Cruickshank, D. (2000), *Competition in UK banking: A report to the Chancellor for the Exchequer*, HMSO, Norwich.
- Czerwensky intern (2005), Nr. 141 vom 5. Dezember.
- Deutsche Bundesbank (2003), »Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahr 2002«, *Monatsbericht* 55(9), 15–43.
- Deutsche Bundesbank (2005), »Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahr 2004«, *Monatsbericht* 57(9), 15–43.
- Drost, F.M. (2005), »Weder di Mauro fordert Öffnung der Sparkassen«, *Handelsblatt* vom 13. September.
- Fischer, Th. (2004), »Die Großbanken haben versagt – Spiegel Gespräch«, *Der Spiegel* Nr. 13.
- Haasis, H. (2005), Rede anlässlich der Strategietagung der Sparkassen-Finanzgruppe am 7. November 2005 in Berlin.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2005), »Das deutsche Kreditgewerbe im internationalen Vergleich: Betriebswirtschaftlich wenig rentabel, volkswirtschaftlich hoch produktiv«, *KfW-Research* (17), Juli.
- Monopolkommission (1998), *Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen*, XIII. Hauptgutachten, Baden-Baden.
- Schrumpf, H. und B. Müller (2001), *Sparkassen und Regionalentwicklung – Eine empirische Studie für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart.
- Storbeck, O. (2006), »Risiken und Nebenwirkungen von Bankenfusionen«, *Handelsblatt* vom 27. März.
- Ude, Chr. (2005), »Was die Kommunen von ihren Sparkassen erwarten«, Vortrag anlässlich der Strategietagung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes am 7. November 2005 in Berlin.