

VORTRAGSREIHE

Unternehmens- und Kapitalmarktrecht – Standortbestimmung und Perspektiven

6. November 2008

Sparkassen und Landesbanken: Auf der Suche nach neuen Strukturen?

BERICHT

zum Vortrag von

Prof. Dr. Peter M. Huber

Am 6. November 2008 konnte das Institut für Unternehmens- und Kapitalmarktrecht (IUKR) seine Vortragsreihe „Unternehmens- und Kapitalmarktrecht – Standortbestimmung und Perspektiven“ erfolgreich fortsetzen. Ausgelöst durch die Debatte über die Privatisierung öffentlich-rechtlicher Bankinstitute titelte die Veranstaltung mit „Sparkassen und Landesbanken: Auf der Suche nach neuen Strukturen?“. Darüber hinaus versprach die derzeitige Finanzmarktkrise und das in diesem Zuge erst kürzlich erlassene Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) eine spannende Auseinandersetzung.

Den ersten Vortrag des Abends hielt Prof. Dr. Peter M. Huber, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie und Leiter der Forschungsstelle für das Recht der Europäischen Integration an der Ludwig-Maximilians-Universität München über die Grundzüge staatlichen Engagements im Bankensektor.

Seine Ausführungen begann Huber mit der Darstellung der dreigliedrigen Organisationsstruktur deutscher Banken. Neben den Geschäftsbanken und Genossenschaftsbanken existieren öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Gerade die Genossenschaftsbanken und Sparkassen schienen lange Zeit am besten für den Sturm der Finanzmarktkrise gerüstet zu sein. Bezugnehmend auf einen aktuellen Zeitungsartikel machte er jedoch darauf aufmerksam, dass auch Sparkassen in erhöhtem Maße „Schrottpapiere“ in ihren Portfolios angesammelt hätten.

Mit einem kurzen historischen Rückblick erklärte Huber sodann die Entstehung der derzeitigen Krise unter den öffentlichen Instituten. Alles habe damit begonnen, dass die Europäische Kommission auf Betreiben der Geschäftsbanken hin die Abschaffung der Anstalts- und Gewährträgerhaftung wegen eines angeblichen Verstoßes gegen europäisches Beihilferecht Ende 2002 durchgesetzt habe. Es sei dabei zwar zu keiner gerichtlichen Auseinandersetzung vor dem EuGH gekommen, weil man von Seiten der Banken Konsequenzen für die Geschäftstätigkeiten fürchtete; den Landesbanken und Sparkassen sei der „Brüsseler Kompromiss“ jedoch oktroyiert worden, dessen Entstehung Huber mit Hinweis darauf, dass Bund und Ländern die Regelungen de facto diktiert worden seien, im Hinblick auf demokratische Mindestanforderungen für problematisch hielt. Der Wettbewerbsvorteil, den öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, nicht zuletzt aufgrund hervorragender Ratings gegenüber den Geschäftsbanken, inne hatten, sei damit beseitigt worden.

Von diesem „Brüsseler Kompromiss“ ausgehend habe es anschließend zwei Möglichkeiten der Reaktion gegeben: Zum einen hätte man sich auf die Wurzeln und damit die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags zurückbesinnen, zum anderen in den Tätigkeitsbereich der Geschäftsbanken umorientieren können. Viele Landesbanken hätten sich für zweite Möglichkeit entschieden, nicht zuletzt, weil die Politik die Erwartung hegte, damit Profit für die chronisch verschuldeten öffentlichen Haushalte generieren zu können. So sei etwa der bayerische Staatshaushalt nur auf Grundlage der bislang sehr gewinnträchtigen Tätigkeiten der BayernLB ausgeglichen. In Zeiten der Rezession und steigender Arbeitslosigkeit sei der Druck, welcher auf den öffentlichen Haushalten lastete, hinreichend groß gewesen, diese zum Einstieg in Hochrisikogeschäfte zu verleiten. Zudem hätten stetig steigende Renditeerwartungen der Kunden zusätzlich dazu beigetragen, die Banken auf diesen Weg zu drängen.

Die Folge sei eine Reorganisation der Bankenlandschaft gewesen. Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen hätten beispielsweise die Implementierung von Holding-Strukturen vorgesehen. Daneben habe es im wesentlichen zwei Perspektiven gegeben. Entweder habe man die weitere Annäherung an Geschäftsbanken gesucht oder ein Entflechtungsmodell vorangetrieben, wie dies beispielsweise in NRW praktiziert worden sei. Dort habe man neben der WestLB als Aktiengesellschaft die Landesbank NRW errichtet. Während die WestLB das operative Geschäft betrieben und sich weltweit auf den Finanzmärkten engagiert habe, sei der Landesbank NRW die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags zugedacht worden.

Nachdem man im Bereich der strukturellen Neuorganisation im Ringen mit der Europäischen Kommission unterlegen sei, sei das Einzige, was man dieser habe „abtrotzen“ können, eine lange Übergangsfrist für die Abschaffung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast (bis Mitte Juli 2005) gewesen. Den Landesbanken habe solange noch ermöglicht werden sollen, mit einem guten Rating im Rücken auf dem Kapitalmarkt tätig zu werden und neue Verbindlichkeiten mit dem Staat als Haftungssubjekt einzugehen. Der Zusammenhang zwischen der heutigen Krisensituation und der damals vereinbarten Übergangsfrist werde offenbar, wenn man bedenke, dass die in Rede stehenden, oftmals hochriskanten, Geschäfte genau in die Zeit zwischen dem „Brüsseler Kompromiss“ und dem Ende der Frist fielen.

Im Gegensatz zu den Landesbanken erschienen die Sparkassen dagegen, zumindest bislang, als „Hort der Stabilität“. Sie seien i. d. R. nicht selbst, sondern allenfalls mittelbar über die Landesbanken, international tätig und seien weiterhin dem Regionalprinzip verpflichtet. Dazu käme, dass sie wegen ihrer Bezeichnung als „Sparkasse“ an den öffentlichen Auftrag gebunden seien. Diese Stabilität sei auch der Grund dafür, warum in jüngster Vergangenheit so viele Personen ihr Vermögen weg von den Geschäftsbanken hin zu den Sparkassen transferiert hätten.

Schließlich wagte Huber noch einen Ausblick auf die bevorstehenden Entwicklungen. Naheliegend sei es jedenfalls, dass sich öffentlich-rechtliche Institute auch zukünftig zu Geschäftsbanken entwickelten. Dann aber könne man alle öffentlich-rechtlichen Sonderbestimmungen, wie die getrennte Buchführung, streichen. Am Ende werde auch die Rechtsform von Sparkassen und Landesbanken in Frage gestellt. Im Falle einer Umwandlung von einer Anstalt des öffentlichen Rechts in eine Aktiengesellschaft könnten sich zukünftig auch Private an diesen Instituten beteiligen.

Als Alternative plädierte der Referent dafür, sich umzuorientieren und die „Erbringung von Dienstleistung von allgemeiner wirtschaftlicher Bedeutung“ im Sinne von Art 86 Abs. 2 EGV in den Vordergrund zu stellen. Dies erfordere eine Rückbesinnung auf den Auftrag öffentlicher Banken, den diese seit dem 18. Jahrhundert verfolgten. Außerdem sei damit der zusätzliche Vorteil verbunden, dass dieser Aufgabenbereich frei von Vorgaben der Europäischen Kommission wieder durch die Mitgliedsstaaten selbst definiert werden könne und Finanzierungshilfen (keine Beihilfen) möglich seien.

Nach einer kurzen Darstellung des Berliner Modells über die Beleihung einer Aktiengesellschaft mit der Trägerschaft der Sparkasse als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zog Huber schließlich folgendes Fazit: Die Frage, ob es auch in Zukunft in die derzeit eingeschlagene Richtung weitergehen müsse, beantwortete er mit einem klaren Nein. Es scheine zwar mitunter so, als hätten sich öffentlich-rechtliche Strukturen überlebt und als verschwinde die überkommene Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht. Das sei jedoch ein Trugschluss: Wenn z. B. der Deutsche Bundestag in klarem Widerspruch zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts etwa einen Antrag auf die Genehmigung eines Parlamentsfernsehens stelle und auch die Deutsche Bahn und die Deutsche Telekom zunehmend auf den Fernsehmarkt drängten, so beruhe dies auf Orientierungsverlusten, denen es zu begegnen gelte. Es sei eben ein Unterschied, ob der Staat oder Private tätig würden. Dieser habe neben seiner überlegenen Finanzmacht auch die Möglichkeit, Recht zu setzen. Deshalb unterliege sein Handeln neben einer umfassenden Grundrechtsbindung auch dem Bedürfnis nach demokratischer Legitimation. Zudem müsse es stets dem Gemeinwohl dienen. Eine rein unternehmerische Tätigkeit sei ihm untersagt.

Übertragen auf die Situation der Banken, bedeute dies den Auftrag zur Rückbesinnung auf die Aufgaben der öffentlichen Hand und die Einsicht, dass Politiker mit Bankgeschäften tendenziell überfordert seien. Deshalb müssten die öffentliche Banken in der Zukunft wieder Motor des Mittelstandes sein, wenn sie Kredite ausreichten, und im Bereich der Daseinsvorsorge denjenigen zur Seite stehen, die für die Geschäftsbanken unattraktiv sind. Hubers Appell lautete daher: „Back to the roots!“ oder „Schuster bleib bei deinen Leisten!“