

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Lötzer und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/2803 –

EU-Beihilferichtlinie und Zukunft der öffentlichen Banken in Deutschland

Auf Beschwerde deutscher Privatbanken vom Dezember 1994 hat die EU-Kommission im Juli 1999 die zur Sparkassenorganisation gehörende Westdeutsche Landesbank Girozentrale (WestLB) angewiesen, 1,6 Mrd. DM an das Land Nordrhein-Westfalen zu zahlen, weil das Land für Beihilfen an die landeseigene Wohnungsbauförderungsanstalt NRW (Wfa) zu wenig Zinsen beansprucht habe. Hintergrund der Entscheidung war die Eingliederung des NRW-Wohnungsbauvermögens in die WestLB durch das Land Nordrhein-Westfalen, wodurch die WestLB nach Ansicht von Privatbanken günstig zu höherem Eigenkapital gekommen sei. Privatbanken und EU-Kommission argumentieren, dass die Übertragung des Vermögens eine unzulässige Beihilfe zuungunsten der Privatbanken darstellt. Die öffentliche Hand müsse sich aber gegenüber öffentlichen Banken grundsätzlich genauso verhalten wie gegenüber privaten Banken.

Aus der Entscheidung wird deutlich, dass der EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti die Argumentation der nordrhein-westfälischen Landesregierung nicht teilt, dass die WestLB durch Bürgschaften gerade für kleine Unternehmen und mit der Finanzierung der staatlichen Infrastruktur Aufgaben erfülle, die einen Sonderstatus rechtfertige. In einem gemeinsamen Brief der Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber, Wolfgang Clement und Prof. Dr. Kurt Biedenkopf an den EU-Kommissar kommen darüber hinaus Befürchtungen zur Zukunft der Landesbanken und anderer öffentlicher Institutionen zum Ausdruck, deren Bonität durch staatliche Beteiligungen garantiert wird. Der Vorsitzende der Monopolkommission hingegen begrüßt die EU-Entscheidung gegen die WestLB vor allem deshalb, weil dadurch die deutsche Gewährleistungshaftung geprüft wird. Denn auch für Privatbanken wiege die Gewährleistungshaftung wettbewerbspolitisch schwerer als die Übertragung von Eigenkapital oder Sachkapital zu nicht marktkonformen Konditionen – wie im Fall der WestLB.

Gemäß der Leitlinie der EU-Kommission zur Beurteilung staatlicher Garantien und Bürgschaften an private und öffentliche Unternehmen müssen die Behörden künftig staatliche Garantien an Landesbanken in Brüssel zur Genehmigung vorlegen, da es sich bei solchen Garantien um staatliche Beihilfen

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 23. März 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

handele, die nur bei klar definierten Bedingungen genehmigungsfähig seien. Alle Garantien seien in Brüssel anzumelden, wo eine Einzelfallprüfung entscheide, ob es sich um eine zulässige Beihilfe handele oder nicht. Die EU-Kommission werde außerdem Garantien betrachten, für die kein angemessenes Entgelt gezahlt werde und die den Handel zwischen den EU-Staaten beeinflussen. In der Fachöffentlichkeit wird unterdessen diskutiert, dass für wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand zunehmend die Gefahr bestehe als unzulässige Beihilfen gewertet zu werden. Entscheidungen aus der Auseinandersetzung zwischen Bundes- und Landesregierungen einerseits und der EU-Kommission andererseits, mit der sich auch eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesregierung und der EU-Kommission befasst, werden als Grundsatzentscheidung über die Zukunft des öffentlichen Bankenwesens in Deutschland betrachtet.

Der öffentliche Bankensektor orientiert sich im Unterschied zu den Privatbanken nicht nur am Shareholder-Value-Prinzip, sondern auch an einem gemeinwohlorientierten, öffentlichen Auftrag. Den öffentlichen Banken fällt damit u. a. die Aufgabe zu, auch in ökonomisch schwächeren Regionen präsent zu sein. Höhere Preise und weniger Bankdienstleistungen v. a. in wirtschaftlich schwächeren Regionen würden sich bei Privatisierungen von öffentlichen Banken negativ auf die Wirtschaftsstruktur insgesamt auswirken. Darüber hinaus zeigte bereits die Debatte um das „Konto für Jedermann“, dass Privatbanken nicht an Sozialhilfeempfängern als Kunden interessiert sind. Eine ausgewogene regionale Struktur, eine Stabilität der Kreditwirtschaft und die flächendeckende und wirtschaftlich weniger lukrativen Bankkunden umfassende Versorgung mit Bankdienstleistungen erfüllt somit neben regionalwirtschaftlichen auch soziale Funktionen. Bundesbank-Statistiken belegen darüber hinaus, dass es den privaten Banken bisher nicht gelungen ist, den öffentlichen Banken entscheidende Marktanteile abzurufen. Was die Privatbanken im Bankwettbewerb bisher nicht erreichten, soll nun offensichtlich über den Brüsseler Umweg gelingen. Dies aber würde die Strukturen der Kreditwirtschaft in Deutschland insgesamt beeinträchtigen, so auch der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes Dietrich Hoppenstedt. Beim Vorgehen der Privatbanken handele es sich um eine gezielte Attacke der Privatbanken gegen das öffentliche Bankwesen. Das zeige nicht zuletzt die unangemessene Höhe der Verzinsung, die die WestLB an das Land Nordrhein-Westfalen zahlen muss.

1. Was erwartet die Bundesregierung von ihrer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Entscheidung der EU-Kommission in Sachen WestLB?

Die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 8. Juli 1999 betrifft die beihilferechtliche Bewertung der zum 1. Januar 1992 erfolgten Eingliederung der Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA) in die Westdeutsche Landesbank (WestLB). Die Bundesregierung rügt mit ihrer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verschiedene formelle Mängel dieser Entscheidung sowie einige der von der Kommission für diesen Sachverhalt entwickelten wirtschaftlichen Wertungen und die hierauf zur Anwendung gebrachten Rechtsgrundsätze (etwa hinsichtlich der Höhe der von der Kommission für die Einbringung der WfA geforderten „marktgerechten Vergütung“). Gleichzeitig beabsichtigt die Bundesregierung, den von der WestLB und dem Land Nordrhein-Westfalen vor dem Europäischen Gericht erster Instanz (EuG I) erhobenen Klagen beizutreten.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass der EuGH das bei ihm anhängige Verfahren aussetzen wird, um auf diese Weise zunächst dem EuG I eine Entscheidung zu ermöglichen. Die Bundesregierung ist im Übrigen zuversichtlich,

dass sich die europäischen Gerichte zu gegebener Zeit den in ihrer Klage erhobenen rechtlichen Bedenken anschließen werden.

2. Welche Konsequenzen sind aus Sicht der Bundesregierung neben der bereits eingereichten Klage beim Europäischen Gerichtshof zu ziehen?

Da die Klagen der Bundesregierung, des Landes Nordrhein-Westfalen und der Westdeutschen Landesbank vor den europäischen Gerichten nach Artikel 242 EG-Vertrag keine aufschiebende Wirkung haben, ist die Entscheidung der Europäischen Kommission bereits jetzt umzusetzen. Innerhalb Deutschlands ist insoweit das Land Nordrhein-Westfalen zuständig. Da die Kommission mit ihrer Entscheidung zur WestLB juristisches und politisches Neuland betreten hat, gibt es hinsichtlich der Form der Umsetzung dieser Entscheidung keine Präzedenzfälle. Die Klärung der in diesem Zusammenhang auftretenden Fragen erfolgt in enger Abstimmung sowohl mit dem Land Nordrhein-Westfalen als auch mit der Europäischen Kommission.

3. Welche Position vertritt die Bundesregierung grundsätzlich bei der Gewährleistungshaftung im öffentlichen Bankensektor?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die rechtlichen Grundlagen der Sparkassenorganisation mit dem EG-Vertrag vereinbar sind.

- a) Wo liegen die Differenzen der Bundesregierung zur Monopolkommission bezüglich der Gewährleistungshaftung, da sie in ihrer Stellungnahme zum Monopolbericht schrieb, sie teile nicht die Ansicht der Monopolkommission?

Die Monopolkommission empfiehlt seit langem eine Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Kreditsektors. Demgegenüber ist die Bundesregierung der Auffassung, dass sich das in Deutschland bestehende dreisäulige Bankensystem, bestehend aus Privatbanken, Genossenschaftsbanken und öffentlich-rechtlichen Banken als dauerhaft wachstums- und wettbewerbsfördernd und vergleichsweise krisensicher bewährt hat.

- b) Welchen Arbeitsauftrag hat die von Bundesregierung und EU-Kommission eingesetzte Arbeitsgruppe zur Regelung beihilferechtlicher Fragen?

Die von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe hat den Auftrag zu klären, ob und gegebenenfalls auf welcher Basis mit der EU-Kommission Einvernehmen über beihilferechtliche Fragen der deutschen öffentlichen Kreditwirtschaft erzielt werden kann.

- c) Welche Ziele verfolgen die Beteiligten des Bundesministeriums der Finanzen in dieser Arbeitsgruppe?

Es geht darum, Lösungen zu entwickeln, die möglichst sowohl den beihilfe-rechtlichen Maßstäben der EU-Kommission als auch den berechtigten Interessen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gerecht werden. Im Einzelnen hat die Arbeitsgruppe die Vertraulichkeit ihrer Beratungen vereinbart.

- d) Werden seitens der Bundesregierung Maßnahmen erwogen, die die Gewährleistungshaftung von öffentlichen Gewährträgern dauerhaft sicherstellen?

Es wird auf die Beantwortung zu Frage 3 c verwiesen.

- e) Wenn ja, wie müssten diese wettbewerbsrechtlich geregelt sein?

Es müssen die beihilferechtlichen Regelungen des EG-Vertrages (Artikel 86 folgende) eingehalten werden.

4. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die Shareholder-Value-Strategie durch Mindestgewinnvorgaben von Kapitaleignern, Analysten und Rating-Agenturen die Konzentration auf den Märkten begünstigt und damit den Bankenwettbewerb beeinträchtigt?

Die Bundesregierung erkennt eine Vielzahl von möglichen Ursachen, die den Bankenwettbewerb beeinträchtigen und Konzentrationsbewegungen im Finanzsektor begünstigen können.

Wenn sie diese Einschätzung nicht teilt, welche Gründe führt die Bundesregierung an?

Siehe Antwort zum ersten Teil von Frage 4.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Gegenmacht zur Shareholder-Value-Strategie im Bankensektor notwendig ist und das Kreditgewerbe in Deutschland deshalb öffentliche Banken zum Erhalt wettbewerblicher Strukturen benötigt?

Auf die Beantwortung zu Frage 3 a wird verwiesen.

6. Wie schätzt die Bundesregierung die Beurteilung von Privatbank-Vertretern ein, dass Privatbanken durch öffentliche Banken in Deutschland im Wettbewerb behindert werden, da sie deshalb keine ausreichenden Renditen erwirtschaften könnten, weil das Shareholder-Value-Konzept Renditen von mindestens 15 % nach Steuern verlange?

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, dass Privatbanken durch öffentliche Banken in Deutschland im Wettbewerb behindert werden.

7. Welche Position nimmt die Bundesregierung in der Diskussion zur grundsätzlichen Neuorganisation des Systems der Landesbanken ein?

Die Beurteilung dieser Frage obliegt den Ländern.

- a) Welche Ziele verfolgt die Bundesregierung in der Debatte um die Neuordnung der deutschen Landesbanken?

Das leistungsfähige und vergleichsweise krisensichere Bankwesen in Deutschland ist zu erhalten.

- b) Wie beurteilt sie, dass Vertreter von Landesregierungen und Landesbanken weitere Zusammenschlüsse und Allianzen von Landesbanken fordern, und welche Schwerpunkte sieht sie hier?

Die Beurteilung dieser Frage obliegt den betroffenen Ländern.

8. Welche Position vertritt die Bundesregierung in der Diskussion um Änderungen der Rechtsform, eine Einbindung privater Elemente und die Erschließung privater Kapitalquellen bei öffentlichen Banken?

Die Bundesregierung wird ihre Förderbanken weiterhin in öffentlicher Rechtsform führen. Im Übrigen berührt diese Frage die Zuständigkeit der Länder.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Ansicht, dass bei einer Aufgabe der besonderen Stellung der Landesbanken und Sparkassen davon auszugehen ist, dass Privatbanken, die über ausreichend Kapital verfügen, künftig öffentliche Kreditinstitute übernehmen und Gleiches für öffentliche Versicherungen gilt, die von EU-Entscheidungen bezüglich der Gewährleistungshaftung ebenfalls betroffen sein könnten?

Die Bundesregierung hält den öffentlich-rechtlichen Bankensektor für unverzichtbar in unserem dreigliedrigen Bankensystem.

10. Welche Position nimmt die Bundesregierung zur Einschätzung von Fachleuten ein, dass die EU-Entscheidung letztlich zu weniger Marktteilnehmern im deutschen Bankensektor führen könnte?

Eine Entscheidung der EU-Kommission zur Gewährträgerhaftung (vgl. Frage 9) liegt noch nicht vor. Folglich kann die Bundesregierung hierzu auch keine Position einnehmen.

Wenn sie diese Auffassung teilt, wie beurteilt sie eine solche Entwicklung?

Es wird auf die Antwort zum ersten Teil der Frage 10 verwiesen.

11. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass steigende Kreditzinsen und eine Beeinträchtigung der regionalen Versorgung mit Bankdienstleistungen zu befürchten sind, wenn es im Bankensektor zu weniger Marktteilnehmern kommt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 a verwiesen.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung, dass nach Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sich die Privatbanken immer mehr aus der Mittelstandsförderung (Anteil der Großbanken sank seit 1991 von 32 % auf zuletzt 15 %) zurückziehen und der Anteil der Sparkassen (stieg von 20 % auf mittlerweile 35 %) und Genossenschaftsbanken (stieg von 10 % auf jetzt 24 %) an der Kreditvergabe an diese Unternehmen zunimmt?

Für die vorgenannte Entwicklung kommt eine Vielzahl von Ursachen in Betracht, für deren Bewertung auch Aussagen der Wirtschaftsforschungsinstitute von zentraler Bedeutung sind. Die Zahlenangaben belegen, dass die Gruppe der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute für die Kreditversorgung des Mittelstandes eine besondere Rolle spielt und der diesbezügliche öffentliche Auftrag (Mittelstandsförderung) von dieser Institutsgruppe effizient wahrgenommen wird.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auffassung, dass gerade unter dem Gesichtspunkt der Mittelstandsförderung und regionalen Strukturförderung der Erhalt des dreigliedrigen Bankensystems in der Bundesrepublik Deutschland unverzichtbar ist?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 a verwiesen.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung von Experten, dass gerade öffentliche Banken mit der Bereitstellung von Bankdienstleistungen für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen auch eine soziale Funktion wahrnehmen, die von privaten Banken in der Form nicht zu erwarten sind?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die öffentlich-rechtliche Kreditwirtschaft die aus dem öffentlichen Auftrag erwachsenen Verpflichtungen effizient und flächendeckend erfüllt.

Wie kann nach Ansicht der Bundesregierung regulierend eingegriffen werden, damit eine regional ausgewogene Struktur im Bankensektor und Bankdienstleistungen für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen dauerhaft sichergestellt werden?

Es ist sichergestellt, dass Bankdienstleistungen für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen in angemessenem Umfang erbracht werden. Für zusätzliche Regulierungen besteht kein Anlass.

15. Wie schätzt die Bundesregierung die von der EU-Kommission verfasste Klarstellung der EU-Beihilferichtlinie ein?

Angesprochen ist hier offenbar die Ende 1999 veröffentlichte „Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften“ (Bürgschaftsmitteilung). In Ziffer 2.1.3 dieser Mitteilung heißt es, dass die Kommission „. . . auch die günstigeren Finanzierungsbedingungen für Unternehmen, deren Rechtsform einen Konkurs oder andere Zahlungsunfähigkeitsverfahren ausschließt oder dem Unternehmen eine ausdrückliche staatliche Garantie oder Verlustübernahme durch den Staat verschafft . . .“, als Beihilfe in Form einer Garantie betrachtet.

Die Bundesregierung hat einer Gleichsetzung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung mit staatlichen Bürgschaften wiederholt widersprochen und in ihren Stellungnahmen zu vorbereitenden Entwürfen dieser Mitteilung immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Rechtsinstitute als Teil des – historisch gewachsenen – rechtlichen Charakters öffentlich-rechtlicher Kreditunternehmen in Deutschland deutlich andere Strukturelemente aufweisen als staatliche Bürgschaften.

Die letztlich veröffentlichte Fassung der Bürgschaftsmitteilung verdeutlicht, dass die Europäische Kommission diese Rechtsauffassung der Bundesregierung nicht teilt. Gleichzeitig hat die Kommission in einer (neu eingefügten) Ziffer 1.2 der Mitteilung unter Hinweis auf Artikel 295 EG-Vertrag jedoch klargestellt, dass auch die Bürgschaftsmitteilung die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt lässt.

16. Unterstützt die Bundesregierung die u. a. auch bei einem Treffen von SPD-Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen erhobene Forderung, die gegenwärtige Eigentumsordnung der öffentlichen Banken angesichts der Ankündigung der EU-Kommission, staatliche Garantien an öffentliche Banken in der Bundesrepublik Deutschland künftig schärfer im Hinblick auf Kompatibilität mit dem europäischen Wettbewerbsrecht zu prüfen, zu verteidigen?

Die Bundesregierung hat ihre Haltung gegenüber der Europäischen Kommission stets dahin gehend dargelegt, dass das öffentlich-rechtliche Kreditwesen in Deutschland den Schutz des EG-Vertrages (jetzt Artikel 295) genießt, nachdem der Vertrag die Eigentumsordnungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt. Gleichzeitig misst die Bundesregierung der Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gesetzlich auferlegten besonderen öffentlichen Aufgaben weiterhin eine außerordentliche Bedeutung bei.

- a) Wie steht sie zur in diesem Zusammenhang erhobenen Forderung, notfalls müsse der EU-Vertrag entsprechend verändert werden?

Die Frage, ob die künftige Wahrnehmung dieser Aufgaben durch eine Änderung des EG-Vertrages abgesichert werden sollte, wird von der Bundesregierung zurzeit sorgfältig geprüft. Der erforderliche Meinungsbildungsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

- b) Würde sie eine Veränderung des EU-Vertrags in die EU-Gremien einbringen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 16 a verwiesen.

Wenn nicht, warum nicht?

Die Antwort ergibt sich aus der Antwort zu Frage 16 a.

17. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, unter welchen Bedingungen künftig staatliche Garantien genehmigungsfähig sind, da die EU-Kommission es offen läßt, unter welchen Bedingungen eine Beihilfe in Form einer Garantie genehmigt werde?

Die EU-Kommission hat mit ihrer Mitteilung zu staatlichen Bürgschaften ihre Haltung gegenüber staatlichen Beihilfen, die in der Form von staatlichen Bürgschaften gewährt werden, veröffentlicht und hierbei insbesondere die Bedingungen, unter denen sie beabsichtigt derartige Beihilfen zu genehmigen, ausführlich erläutert.

18. Liegen der Bundesregierung Informationen vor, wie die Vorbedingung der EU-Kommission zur Gewährung staatlicher Garantien, dass die Landesbanken die Garantien künftig zu marktüblichen Zinsen vergüten müssen, praktisch erfüllt werden kann?

Bundesländer und Bundesregierung suchen gegenwärtig intensiv nach Lösungen, die sowohl den beihilferechtlichen Vorstellungen der Europäischen Kommission als auch den berechtigten Interessen der deutschen öffentlichen Kreditinstitute gerecht werden. Dieser Meinungsbildungsprozess ist zurzeit noch nicht abgeschlossen, so dass auch die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Weise künftig „marktübliche Zinsen“ zu entrichten sind (bzw. auf welche Weise die Marktüblichkeit dieser Zinsen zu ermitteln ist) noch offen ist.

19. Ist mit einem Engagement seitens der Bundesregierung zu rechnen, um rückwirkende Zahlungen der Sächsischen Landesbank zu verhindern, da die Kommissionsentscheidung eine Rückzahlungen von Beihilfen vorsieht, wenn Landesbanken nach 1957 gegründet wurden und dies auf die Sächsische Landesbank zutrifft?

Wenn nein, wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Es liegt bisher noch keine verbindliche Entscheidung der Europäischen Kommission zur beihilferechtlichen Bewertung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zugunsten öffentlicher Kreditunternehmen in Deutschland vor, ebenso wenig gibt es in diesem Zusammenhang eine Kommissionsentscheidung zur Rückzahlung von Beihilfen.

20. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die Sparkassen mittelbar von der EU-Entscheidung betroffen sind, da der föderale Aufbau des öffentlichen Bankensystems bedingt, dass eine Garantievergütung der Landesbanken letztlich nicht ohne Konsequenzen für die Sparkassen bleiben kann, obwohl die deutschen Sparkassen nicht unter die Beihilfeprüfung der EU-Kommission fallen, da Brüssel nur dann tätig wird, wenn der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt ist?

Aus Sicht der Kommission stellen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vermögenswerte staatliche Leistungen dar, die den öffentlichen Kreditinstituten Refinanzierungsvorteile verschaffen. Stehen diesen Begünstigungen weder Aufwendungen der Banken für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (Artikel 86 Abs. 2 EG-Vertrag) noch angemessene Gegenleistungen der betroffenen öffentlich-rechtlichen Institute gegenüber, so handelt es sich – aus Sicht der Kommission – um (gemeinschaftsrechtswidrige) staatliche Beihilfen. Diese generellen Erwägungen treffen im Prinzip sowohl auf Landesbanken als auch auf Sparkassen zu, da auch letztere – zumindest mittelbar über die Landesbanken – von den von der Kommission angesprochenen Refinanzierungsvorteilen profitieren. Die Kommission hat allerdings immer wieder signalisiert, dass sie die von ihr untersuchte wettbewerbsrechtliche Problematik von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei Sparkassen mit regional beschränktem Wirkungskreis nicht beanstanden wird.

