

Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27. Juli 2000**Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in Bremen und europäisches Wettbewerbsrecht**

Die Beratungen zwischen der EU-Kommission und der Bundesrepublik Deutschland über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Bankensystems sind zunächst gescheitert, nachdem Ministerpräsidenten deutscher Länder die von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Vorschläge für einen Kompromiss am 17. Juli 2000 verworfen haben. Die EU-Kommission wird nun mit hoher Wahrscheinlichkeit in Reaktion auf eine Beschwerde des Europäischen Bankenverbandes ein beihilferechtliches Prüfverfahren von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im deutschen öffentlich-rechtlichen Bankensystem einleiten. Das bedeutet nach Einschätzung von Finanzstaatssekretär Koch-Weser eine „lange Periode der Ungewissheit und langwierige juristische Auseinandersetzungen mit ungewissem Ausgang“ („Handelsblatt“ vom 20. Juli 2000).

Wir fragen den Senat:

1. Welche öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sind im Lande Bremen tätig, die durch ihren Status Nutznießer von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind?
2. Welche Besserstellung in den Kreditkonditionen bei der Refinanzierung haben diese Kreditinstitute erfahrungsgemäß durch die Gewährträgerhaftung?
3. Hat der Senat Kenntnis darüber, ob die EU-Kommission auch gegen die Bremer Landesbank konkrete Einzelprüfungen wegen unerlaubter staatlicher Beihilfen bei Vermögensübertragungen durchführt?
4. Welche Vorschläge hatte die Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung von Finanzstaatssekretär Koch-Weser zum Zweck einer gütlichen Einigung mit der EU-Kommission ausgearbeitet (Einlagesicherungsfonds, Entgelte für staatliche Garantien, Trennung von öffentlichen und privaten Geschäftstätigkeiten und anderes)? Wie hat der Senat diese Vorschläge bewertet? Wenn er sie abgelehnt hat, aus welchen Gründen? Woran bzw. an wem ist eine Einigung auf ein deutsches Verhandlungsangebot gescheitert?
5. Ist es richtig, dass sich die Prüfungen der EU-Kommission bisher auf international agierende öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gerichtet haben, nicht jedoch auf die nur regional tätigen Sparkassen; dass aber nach dem Scheitern einer gütlichen Einigung das gesamte System der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute von der Kommission auf den beihilferechtlichen Prüfstand gestellt werden wird?
6. Ist der Senat der Auffassung, dass staatliche Garantien für internationale Aktivitäten von Landesbanken keine Beihilfen sind?
7. Wie beurteilt der Senat in diesem Zusammenhang die von der EU-Kommission im Juli 2000 verabschiedete Verschärfung der „Transparenzrichtlinie“, die vorsieht, dass öffentliche Unternehmen öffentliche und kommerzielle Aktivitäten getrennt bilanzieren müssen?

Dr. Kuhn,
Karoline Linnert und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

D a z u

Antwort des Senats vom 12. September 2000

Die o. a. Anfrage beantwortet der Senat wie folgt:

Zu Frage 1.: Welche öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sind im Lande Bremen tätig, die durch ihren Status Nutznießer von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind?

Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bestehen im Land Bremen für die Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg — Girozentrale — und die Städtische Sparkasse Bremerhaven, nicht aber für die Sparkasse Bremen als nicht kommunale Einrichtung.

Zu Frage 2.: Welche Besserstellung in den Kreditkonditionen bei der Refinanzierung haben diese Kreditinstitute erfahrungsgemäß durch die Gewährträgerhaftung?

Nach interessenbezogener Darstellung der Bankenvereinigung der Europäischen Union sollen öffentliche Kreditinstitute im Vergleich zu privaten Instituten günstigere Refinanzierungsmöglichkeiten an den Kapitalmärkten haben. Diese sollen aus den guten Risikobeurteilungen seitens internationaler Rating-Agenturen resultieren.

Die von der Bankenvereinigung behauptete Besserstellung ist jedoch weder zwingend, noch quantifizierbar.

Der Senat teilt die Auffassung der Städte, dass es der Bankenvereinigung nur vordergründig um Fragen des EU-Beihilferechts und der Ordnungspolitik geht. Dahinter steht vielmehr das Ziel einer generellen Unternehmensprivatisierung im Bankenmarkt, das keinen Raum ließe für den öffentlichen Auftrag der Sparkassen und ihr soziales, kulturelles und wirtschaftspolitisches Engagement.

Auch bei Rating-Einstufungen privater Großbanken wird zu deren Gunsten unterstellt, der Staat werde sie im Zweifel stützen („too big to fail“). Hierin liegt eine faktische Gleichstellung mit den Landesbanken.

Die Bremer Landesbank wird zwar von internationalen Rating-Agenturen bewertet. Sie refinanziert sich jedoch in erheblichem Umfang aus gedeckten Schuldverschreibungen (Pfandbriefe und Kommunalobligationen). Insoweit scheiden Refinanzierungsvorteile durch ein Rating aus.

Die verbleibenden Refinanzierungskosten sind zwar durch Ratings beeinflusst, jedoch ist der konkrete Anteil von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht quantifizierbar. Die Ratingeinstufung hängt vielmehr von einer Gesamtanalyse des Unternehmens ab, die durch Einflussgrößen wie z. B. die Ertragslage, die strategische Positionierung oder die Produktpalette bestimmt wird.

Die städtische Sparkasse Bremerhaven verfügt über kein Rating. Eine Besserstellung aufgrund Anstaltslast und Gewährträgerhaftung wäre daher selbst dann, wenn man der Argumentation der Bankenvereinigung der EU folgt, auszuschließen. Die städtische Sparkasse Bremerhaven refinanziert sich zwar teilweise bei der Bremer Landesbank. Sie hat hierdurch jedoch keinen finanziellen Vorteil, da die Refinanzierung zu Marktbedingungen erfolgt.

Zu Frage 3.: Hat der Senat Kenntnis darüber, ob die EU-Kommission auch gegen die Bremer Landesbank konkrete Einzelprüfungen wegen unerlaubter staatlicher Beihilfen bei Vermögensübertragungen durchführt?

Dem Senat ist nicht bekannt, dass die Europäische Kommission gegen die Bremer Landesbank konkrete Einzelprüfungen wegen unerlaubter staatlicher Beihilfen bei Vermögensübertragungen durchführt.

Zu Frage 4.: Welche Vorschläge hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung von Finanzstaatssekretär Koch-Weser zum Zweck einer gütlichen Einigung mit der EU-Kommission ausgearbeitet (Einlagesicherungsfonds, Entgelte für staatliche Garantien, Trennung von öffentlichen und privaten Geschäftstätigkeiten und anderes)? Wie hat der Senat diese Vorschläge bewertet? Wenn er sie abgelehnt hat, aus welchen Gründen? Woran bzw. an wem ist eine Einigung auf ein deutsches Verhandlungsangebot gescheitert?

Die von Staatssekretär Koch-Weser geleitete Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat keinen eigenen Kompromissvorschlag vorgelegt. Bei einem Spitzengespräch am 17. Juli 2000 zwischen Herrn Bundeskanzler Schröder und mehreren Länderregierungschefs wurde ein Vermittlungsvorschlag erörtert, dessen finanzieller Aufwand für eine danach erforderliche vollständige Eigensicherung überhaupt nicht darstellbar wäre.

Dementsprechend wurde dieser Vorschlag am 17. Juli 2000 als eine für die Länder nicht einvernehmlich akzeptable Lösung nicht weiterverfolgt.

Der Senat vertritt die Auffassung, dass eine Lösung gefunden werden muss, die der historisch gewachsenen und strukturpolitisch wichtigen Funktion der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und den Herausforderungen des Marktes zugleich Rechnung trägt.

Zu Frage 5.: Ist es richtig, dass sich die Prüfungen der EU-Kommission bisher auf international agierende öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gerichtet haben, nicht jedoch auf die nur regional tätigen Sparkassen, dass aber nach dem Scheitern einer gütlichen Einigung das gesamte System der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute von der Kommission auf den beihilferechtlichen Prüfstand gestellt werden?

Am 21. Dezember 1999 hat die Europäische Bankenvereinigung bei der EU-Kommission eine Wettbewerbsbeschwerde gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten eingelegt. Die Beschwerde richtet sich konkret gegen bedeutende und international tätige Institute, es sind dies die Westdeutsche Landesbank, die Stadtsparkasse Köln und die Westdeutsche Immobilienbank.

Bislang hat die EU das förmliche Prüfungsverfahren in dieser Frage noch nicht eingeleitet. Erste prozedurale Schritte sind für die Zeit nach der Sommerpause angekündigt.

Parallel zur konkreten Beschwerdeprüfung hat die Kommission die Möglichkeit, eine generelle Prüfung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im öffentlichen Bankensektor einzuleiten. Der Senat geht aber davon aus, dass die Europäische Kommission die flächendeckende Existenz der Sparkassen durch ein solches Verfahren nicht in Frage stellen wird.

Zu Frage 6.: Ist der Senat der Auffassung, dass staatliche Garantien für internationale Aktivitäten von Landesbanken keine Beihilfen sind?

Der Senat vertritt gemeinsam mit dem Bund und den Ländern die Auffassung, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im Hinblick auf internationale Aktivitäten von Landesbanken keine mit dem gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe gem. Art. 87 Abs. 1 EGV darstellen. Diese Rechtsauffassung wurde schon durch die Amsterdamer Erklärung der europäischen Staats- und Regierungschefs von 1997 bekräftigt.

Schon dem Wesen nach sind Anstaltslast und Gewährträgerhaftung keine mit einer Bürgschaft oder Garantie gleichzusetzende Beihilfe. Sie sind nämlich keine Garantie, die seitens eines dritten Sicherungsgebers für eine Fremdverbindlichkeit beigegeben wird, sondern Eigenhaftung kraft Unternehmensorganisation. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind vielmehr zentrale Bestandteile der Organisationsstruktur einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

Überdies stehen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung besondere Pflichten in Form des öffentlichen Auftrags gegenüber. Sparkassen und Landesbanken nehmen im Kernbereich ihrer Tätigkeit öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr. Sie gewährleisten ausgewogene Entwicklungschancen in allen Regionen, indem sie den gewerblichen Mittelstand versorgen und diejenigen Kunden betreuen, die private Geschäftsbanken aus Ertragsgründen aussortieren. Die Arbeitsteilung zwischen Sparkassen und Landesbanken im gemeinsamen Verbund dient der effizienten Erfüllung dieses öffentlichen Auftrags. Die Aktivitäten der Landesbanken ergänzen und ermöglichen das vornehmlich auf die regionale Versorgung gerichtete Geschäft der Sparkassen.

Zu Frage 7.: Wie beurteilt der Senat in diesem Zusammenhang die von der EU-Kommission im Juli 2000 verabschiedete Verschärfung der „Transparenzrichtlinie“, die vorsieht, dass öffentliche Unternehmen öffentliche und kommerzielle Aktivitäten getrennt bilanzieren müssen?

Die Novelle der Transparenz-Richtlinie (RL 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000) sieht vor, dass öffentliche Unternehmen mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 40 Mio. Euro und Kreditinstitute mit einer Bilanzsumme von mehr als 800 Mio. Euro verpflichtet werden sollen, ab 2002 getrennte Bücher für kommerzielle und öffentliche Aktivitäten zu führen. Die Rechnungslegung soll so gestaltet sein, dass Kosten und Erlöse aus der Wettbewerbstätigkeit und der Tätigkeit unter öffentlichem Auftrag getrennt voneinander ausgewiesen werden. Hierdurch sollen vermutete Quersubventionen innerhalb öffentlicher Unternehmen leichter erkennbar werden.

Die Mitgliedstaaten der EU haben die Novelle bis zum 31. Dezember 2001 in nationales Recht umzusetzen.

Der Senat geht davon aus, dass im Hinblick auf die o. g. Kreditinstitute der Bundesrepublik eine Differenzierung zwischen Tätigkeiten zur Daseinsvorsorge und allgemeine Wettbewerbsaktivitäten kaum möglich ist.