



Finanzgruppe

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Fakten, Analysen, Positionen | 13

Deutscher Bankenmarkt –

Vorreiter der Liberalisierung in Europa

Der deutsche Bankenmarkt ist bereits frühzeitig und umfassend liberalisiert worden. Andere EU-Länder hingegen vollzogen erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine vergleichbare Entwicklung. Die Forderung nach einer weitgehenden Liberalisierung des deutschen Bankenmarktes unter Verweis auf einen angeblichen strukturellen Vorsprung anderer europäischer Bankenmärkte hat somit keine überzeugende Grundlage.

Aufgrund des liberalisierten und wettbewerbsintensiven Bankenmarktes profitieren deutsche Kunden von einem flächendeckenden, qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Angebot an Finanzdienstleistungen.



Drei Fragen

an Dr. Dietrich H. Hoppenstedt,
Präsident des Deutschen
Sparkassen- und Giroverbandes

Liegt der deutsche Bankenmarkt bei der Liberalisierung gegenüber anderen europäischen Ländern zurück?

Nein, im Gegenteil. Deutschland ist in Europa Vorreiter bei der Liberalisierung der Finanzmärkte. Bereits in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden in großem Maßstab staatliche Beschränkungen wie zum Beispiel die Zinsbindung abgebaut. Andere europäische Länder hingegen haben ihre Märkte erst in den 80er und 90er Jahren reformiert, als es zu wirtschaftlichen Problemen kam. Die frühzeitige Liberalisierung des deutschen Bankenmarktes ermöglichte den intensiven kreditwirtschaftlichen Wettbewerb, der den deutschen Bankenmarkt zum Vorteil der Kunden bis heute auszeichnet.

Ist eine Liberalisierung des Bankenmarktes nicht notwendigerweise mit einer Privatisierung öffentlich-rechtlicher Institute verbunden?

Dies ist ein hier und da geäußelter Irrtum. Der deutsche Bankenmarkt beweist, dass ein weitgehend liberalisierter Markt unabhängig von der Rechtsform der Marktteilnehmer ist. Entscheidend ist, dass sich staatliche Vorgaben auf aufsichtsrechtliche Standards beschränken und ansonsten den Marktkräften freien Raum lassen. Im deutschen Bankenmarkt haben die öffentlich-rechtlichen Sparkassen einen klaren Auftrag: Sie sichern die kreditwirtschaftliche Versorgung für alle Gruppen der Bevölkerung sowie die kleinen und mittleren Unternehmen. Zugleich gewährleisten die Sparkassen einen intensiven Wettbewerb im deutschen Finanzsystem. Eine angebliche Liberalisierung durch einen Rechtsformwechsel der öffentlich-rechtlichen Institute in Deutschland zu erreichen,

würde in erster Linie der wirtschaftlichen Konsolidierung privater Wettbewerber dienen, da die Zahl der Marktteilnehmer reduziert würde.

Ist der deutsche Bankenmarkt im europäischen Vergleich effizient genug?

Die Effizienz eines Bankenmarktes sollte vorrangig aus Sicht der Kunden und der Volkswirtschaft bewertet werden. Daran gemessen zeichnet sich der deutsche Bankenmarkt durch eine hohe Effizienz aus. Der intensive Wettbewerb in Deutschland gewährleistet den Kunden ein leistungsfähiges kreditwirtschaftliches Angebot zu fairen Preisen. Der Zugang zu modernen Finanzdienstleistungen ist überall im Land gesichert. Dies ist auch ein Verdienst der Sparkassen. In anderen europäischen Ländern wie Spanien und Frankreich tragen regional verankerte und gemeinwohlorientierte Institute ebenfalls maßgeblich zur volkswirtschaftlichen Effizienz des Bankenmarktes bei. Die Höhe der Rentabilität der Kreditinstitute ist hingegen nicht der alleinige Maßstab für die Effizienz eines Bankenmarktes. Erträge sind wichtig, denn sie sichern die Zukunftsfähigkeit der Institute. Jedoch sollten die Renditeziele börsennotierter Unternehmen nicht die Basis für Eingriffe in den Markt sein. Über den Erfolg entscheidet nicht die Rechtsform, sondern die richtige Strategie und Marktbearbeitung. Sparkassen gehören seit vielen Jahren zu den rentabelsten Kreditinstituten in Deutschland. Sie haben eine deutlich bessere Eigenkapitalrentabilität als der Durchschnitt der deutschen Großbanken. Dies verdeutlicht unter anderem auch die Mindestbonitätsbewertung („Rating-Floor“) der Rating-Agentur Moody's von A 1.

Die Liberalisierung der europäischen Finanzmärkte: Deutschland ist Vorreiter

In mehreren Ländern der Europäischen Union sind in den vergangenen zwanzig Jahren die Strukturen der Bankenmärkte erheblich reformiert worden: Dazu gehören vor allem die Bankenmärkte in Italien, Spanien, Frankreich, Großbritannien und Schweden.¹ Daraus wird gelegentlich gefolgert, dass diese Länder mittlerweile gegenüber Deutschland einen strukturellen Vorsprung gewonnen haben. Es heißt, Deutschland müsse ebenfalls seinen Bankenmarkt stärker liberalisieren.

Dabei wird vernachlässigt, dass der deutsche Bankenmarkt nicht nur seit langem umfassend liberalisiert ist, sondern Deutschland vielmehr Vorreiter bei der Liberalisierung von Bankenmärkten in Europa ist. Bereits in den 50er und 60er Jahren – weitaus früher als in anderen europäischen Ländern – wurde in der Bundesrepublik ein umfassend liberalisiertes Finanzwesen mit einem sehr offen ausgestalteten Ordnungsrahmen geschaffen. In den 70er Jahren wurde in einem weiteren Liberalisierungsschritt die Niederlassungsfreiheit ausländischer Banken eingeführt, was zusätzlichen Wettbewerb förderte. Die Niederlassungsfreiheit ist mit einem freien Kapitalverkehr und flexiblen Wechselkursen einhergegangen.

Der intensive Wettbewerb auf dem deutschen Bankenmarkt ist die Folge des bereits frühzeitig realisierten Prinzips des Universalbankensystems. Allen Instituten steht der Zugang zu allen Geschäftsfeldern offen, die unterschiedlichen Institutsgruppen unterliegen vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen. Unterschiede in der Marktaufstellung der Kreditinstitute in Deutschland ergeben sich allein aus ihren jeweiligen Geschäftsphilosophien. Zum Vergleich: In Italien ist das Universalbankensystem erst in den 90er Jahren eingeführt worden. Zuvor konnten Institute entweder nur kurzfristige oder nur langfristige Einlagen- und Kreditgeschäfte betreiben, was zu Ineffizienzen führte.

Von seinem bereits frühzeitig liberalisierten Bankenmarkt hat Deutschland sehr profitiert. Als offene Volkswirtschaft ist Deutschland besonders stark in die internationale Arbeitsteilung eingebunden. Ein wichtiger Faktor war die D-Mark als stabile Währung und Leitwährung für Europa. Die Funktion konnte die D-Mark nur erreichen, weil die deutschen Kapitalmärkte bereits frühzeitig liberalisiert wurden. Andere europäische Länder haben hingegen sehr viel länger ihre Kapital- und Bankenmärkte abgeschirmt und den Kapitalverkehr reguliert, um die heimische Kreditwirtschaft als auch die eigene Währung zu stabilisieren.

¹ Die Bankenmärkte dieser Länder, deren Entwicklung in diesem Papier analysiert wird, wurden ausgewählt, weil sie unterschiedliche Ansätze der Liberalisierung verfolgten: Spanien und Frankreich stellten bei der Liberalisierung die Existenz starker, regional verankerter und gemeinwohlorientierter Sparkassen sicher. In Großbritannien und Italien wurde hingegen der eigenständige Sparkassensektor ganz aufgelöst bzw. ging zu großen Teilen im Sektor der privaten Banken auf. In Schweden blieben die Sparkassen zwar formal erhalten, haben jedoch ihre ursprüngliche Struktur und vor allem ihre Rolle im Wettbewerb verloren.

Eine Genehmigungspflicht für den Aufbau von Zweigstellen, Kapitalverkehrsbeschränkungen oder Vorschriften, die direkt das Zinsniveau regulierten sowie in die Produkt und Konditionengestaltung eingriffen, waren weit verbreitet. Das Aktivgeschäft mit Privat- und insbesondere mit Firmenkunden unterlag bis zur nationalen Umsetzung der Ersten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie der EU in vielen Ländern starken Einschränkungen.

Effizienz und Wettbewerbsintensität waren entsprechend eingeschränkt. Auf diesen Märkten erfolgten Liberalisierungsmaßnahmen oftmals erst in den 80er und frühen 90er Jahren in der Vorbereitung auf Binnenmarkt und Währungsunion. Anlass für Strukturumbrüche im Kreditsektor vieler europäischer Länder waren vielfach auch akute Krisen, da die regulierten Märkte ineffizient geworden waren.

Die Anpassungen verliefen nicht ohne Schwierigkeiten. Es entstand ein völlig neues Wettbewerbs- und Konditionen Umfeld. Schärfere Konkurrenz und neue Kalkulationserfordernisse führten zu mancher Schieflage von Kreditinstituten. Zusätzlich zu Stützungsleistungen betrieb der Staat vielfach – in der Not der Anpassungskrise – eine aktive Konsolidierungspolitik. Dadurch verloren verschiedene Institutsgruppen in Europa ihre spezifischen Merkmale oder gar ihre Eigenständigkeit. Zwar wurde das Bankensystem in den jeweiligen Ländern vor dem akuten Zusammenbruch bewahrt. Kreditwirtschaftliche Anbieter weisen einstweilen sogar eine höhere Rentabilität auf als Kreditinstitute in Deutschland. Aber zugleich zahlen die Kunden einen hohen Preis in Form verllorener Vielfalt und Wettbewerbsintensität.

Schlüsse für den deutschen Bankenmarkt lassen sich aus den Liberalisierungsprozessen in anderen EU-Ländern nicht ziehen. Die in den vergangenen Jahren umgestalteten Bankensysteme dieser Länder haben lediglich Liberalisierungsmaßnahmen nachvollzogen, die Deutschland schon längst umgesetzt hatte. Dieser Prozess folgte jedoch keinem überlegenen Leitbild, sondern war häufig nur eine Reaktion auf akute Systemkrisen.

Übersicht: die Liberalisierung der europäischen Bankenmärkte

Die Liberalisierung des Bankenmarktes war in Deutschland bereits abgeschlossen, als Frankreich, Italien und Schweden begannen, die ersten Liberalisierungsschritte einzuleiten.

Liberalisierungsindex ²			
	1973	1996	
Frankreich	5	14	1984 Universalbanken zugelassen 1987 Abschaffung von Kreditkontrollen 1984 bis 1989 Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen 1992 Umsetzung der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie
Deutschland	16	17	1967 Zinsfreigabe 1973 Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen, Zulassung ausländischer Banken 1980 Liberalisierung der Börse
Italien	5	15	1983 Zinsderegulierung 1983 Kredithöchstgrenzen abgeschafft (zwischen 1986 und 1987 befristet wieder eingeführt) 1988 und 1994 Reserveanforderungen gelockert 1993 Zulassung ausländischer Banken 1993 Aufhebung des Trennbankensystems 1993 Umsetzung der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie 2004 Zentralbank muss ihr Veto bei Fusionen und Übernahmen begründen
Spanien	n.a.	n.a.	1977 Gleichstellung der Kreditinstitute und Zulassung ausländischer Banken 1977 bis 87 Freigabe der Aktiv- und Passivzinssätze 1988 Übernahme der Ersten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie 1994 Umsetzung der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie
Schweden	n.a.	n.a.	1980 und 1985 Zinsderegulierung 1989 Aufhebung der Devisenrestriktionen
Großbritannien	12	18	Ende der 60er Jahre Zinsderegulierung 1973 Aufhebung Devisenrestriktionen 1980 Abschaffung Kreditkontrollen 1981 Mindestreserve aufgehoben 1981 Banken ist der Wettbewerb mit Bausparkassen um Immobilienfinanzierungen erlaubt 1985 Vollständige Liberalisierung der Londoner Börse 1986 Bausparkassen dürfen Kreditgeschäft ausweiten 1993 Umsetzung der Zweiten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie

0 = Vollständige Regulierung 18 = Vollständige Deregulierung

² Der Index ist Abiad & Mody 2003 (s.u.) entnommen und ergibt sich aus der Aggregation sechs verschiedener Ausprägungen von Finanzmarktreformen: Direkte Kredit- / Reserve-Anforderungen, Zinskontrollen, Marktzugangsbeschränkungen, Regulierung der Geschäftstätigkeit, Grad der Privatisierung des Finanzsektors, Kontrolle internationaler Finanztransaktionen. Nach Grad der Liberalisierung werden die Ausprägungsmerkmale mit 0 (vollständige Regulierung), 1 (teilweise Regulierung), 2 (weitgehende Liberalisierung) oder 3 (vollständige Liberalisierung) gewichtet.

Quellen: Abiad, Mody, „Financial Reform: What shapes it? What shakes it?“, IMF Working Paper, April 2003.

Mehrez, Kaufmann, „Transparency, Liberalization and Financial Crisis“, August 1999.

Boone, Girouard, Wanner, „Financial Market Liberalisation, Wealth and Consumption“, Sept. 2001.

Eigene Zusammenstellung.

Liberalisierung und Privatisierung: Zwei Prozesse mit unterschiedlichen Wirkungen

Liberalisierung und Privatisierung im Bankenmarkt werden in der öffentlichen Diskussion oft miteinander verknüpft. Es handelt sich aber um zwei unterschiedliche Prozesse mit mannigfachen Wirkungen, die nicht zwangsläufig miteinander verbunden sind.

Liberalisierung ist der Abbau von Beschränkungen des Marktes. Die Gestaltung von Produkten, die Kalkulation der Konditionen, die Vertriebswege und der Auftritt am Markt werden von Regulierungen befreit. Es geht also um die Freiheit in den Vertragsverhältnissen zwischen den Kunden und den Kreditinstituten. Liberalisierung ist für eine marktwirtschaftliche Ordnung und für den Wettbewerb gut und richtig. Sie ist somit zum Vorteil der Kunden.

Privatisierung beschreibt einen ganz anderen Prozess: Dabei geht es um die Beziehung zwischen dem Kreditinstitut und seinem Eigentümer bzw. Träger. Die Gestaltung dieses Verhältnisses sollte von der Überlegung bestimmt sein, wie die Eigentümer bzw. Träger ihre Unternehmensziele verwirklicht sehen wollen bzw. wie sie ihr Unternehmen in effiziente Strukturen, etwa im Rahmen eines Verbunds, einbetten und betreiben wollen.

Bei den Reformen der Bankenmärkte einiger europäischer Länder wie Italien, Spanien und Frankreich traten beide Aspekte – Liberalisierung und Privatisierung – gekoppelt auf. Die Ursachen dafür lagen in Besonderheiten dieser Märkte: Der Bankensektor in den betreffenden Ländern hatte Rentabilitätsprobleme. Exklusiv wurden bestimmte Produkte und Segmente von spezialisierten Instituten abgedeckt. Der Markt für Finanzdienstleistungen war stark reguliert.

In dieser besonderen Situation kann Privatisierung auch zu mehr Liberalisierung in einem Markt führen. Denn sie kann unter solchen Bedingungen dazu beitragen, diesen für mehr Wettbewerb zu öffnen. Allerdings trug in Italien die Privatisierung der Sparkassen nur bedingt zur Liberalisierung des Bankenmarktes bei.

In Deutschland hat die historisch gewachsene Vielfalt der Rechts- und Eigentumsformen und der Geschäftsmodelle der Herausbildung eines liberalisierten wettbewerbsintensiven Banken- und Kapitalmarktes nie im Wege gestanden. Vielmehr hat sie den intensiven Wettbewerb begünstigt und zugleich die notwendige Systemstabilität gefördert.

Dieser intensive Wettbewerb ist auch ein Verdienst der Sparkassen, die flächendeckend – in Ballungsgebieten, aber auch in ländlichen oder strukturschwächeren Regionen – mit ihren Angeboten am Markt sind. Anders als die privaten Banken in Spanien oder Frankreich haben sich die deutschen Großbanken dem Wettbewerb mit den Sparkassen nicht immer gestellt. Vielmehr haben sie sich in großem Umfang aus der Fläche, aus dem Privatkundengeschäft und der Finanzierung des Mittelstands zurückgezogen. Nachdem sie auf diese Weise die Kunden vernachlässigt haben, beklagen sie nun die fehlenden Erträge aus dem Kundengeschäft.

Das ist der Hintergrund der Bankenstrukturdiskussion in Deutschland. Das Argument einer angeblich notwendigen Liberalisierung des Bankenmarktes dient dazu, die Forderung nach einer Privatisierung der Sparkassen zu begründen. Vor allem deshalb werden Liberalisierung und Privatisierung nicht voneinander getrennt.

Sparkassen in Europa: Volkswirtschaftlich wichtig, betriebswirtschaftlich effizient

Auch ein liberalisierter Bankenmarkt kommt dem Idealbild volkswirtschaftlicher Effizienz bestenfalls nahe. Insbesondere führt oftmals das Streben der Banken nach Gewinnmaximierung zu volkswirtschaftlichen Ineffizienzen. Der hochliberalisierte britische Bankenmarkt bietet dafür ein gutes Beispiel. Die fünf Großbanken des Landes, die 70 bis 80 Prozent des Privatkundenmarkts und des Geschäfts mit kleinen und mittleren Unternehmen unter sich aufteilen, gehören zu den ertragsstärksten Kreditinstituten in Europa. Allerdings gehen ihre Gewinne zu Lasten der Kunden, die hohe Preise zahlen und wegen der ausgedünnten Filialnetze einen geringeren Service in Kauf nehmen müssen.

Denn für Banken, die sich allein an der höchstmöglichen Rendite orientieren, sind einkommensschwächere und auf dem Land lebende Bevölkerungsgruppen strategisch nicht interessant. Dies hat in Großbritannien zum weitgehenden Ausschluss dieser Gruppen von Finanzdienstleistungen geführt („Financial Exclusion“). Hohe Transaktions- und Informationskosten sowie verbleibende Unsicherheiten über die Kreditwürdigkeit machen diese Kunden für die Banken uninteressant. Zu diesen Kosten trägt zum Beispiel die Unterhaltung eines Zweigstellennetzes bei.

Ein volkswirtschaftlich effizienter Bankenmarkt hingegen gewährleistet unter anderem:

- **einen intensiven kreditwirtschaftlichen Wettbewerb,**
- **einen sicheren, leistungsfähigen und preisgünstigen Zahlungsverkehr,**
- **ein flächendeckendes und alle Bevölkerungsgruppen erreichendes Angebot,**
- **die Finanzierung der mittelständischen Wirtschaft.**

In der Europäischen Union sichern die lokal verwurzelten, dem Gemeinwohl verpflichteten Sparkassen in hohem Maße die volkswirtschaftliche Effizienz der jeweiligen Märkte. Gerade in einem liberalisierten Bankenmarkt wirken sie als Korrektiv für volkswirtschaftliche Fehlallokationen und als Garanten des Wettbewerbs. Der Verbraucher profitiert davon durch ein reichhaltiges Angebot an modernen Finanzdienstleistungen zu fairen Preisen. Zudem gewährleisten sie die flächendeckende Versorgung der breiten Bevölkerung und des Mittelstands mit hochwertigen Finanzdienstleistungen.

Die europäischen Sparkassen sind aber auch betriebswirtschaftlich erfolgreich. Dies liegt zum einen an ihrer klaren geschäftspolitischen Ausrichtung auf private Kunden und den Mittelstand, zum anderen an ihrer Zusammenarbeit im Verbund, in dem sie betriebswirtschaftliche Skaleneffekte durch die Abwicklung großer Mengen erzielen.

Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Effizienz

Zwischen betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Effizienz besteht kein grundsätzlicher Widerspruch oder Zielkonflikt. Vielmehr bildet die erstgenannte eine notwendige Voraussetzung für die zweite. Verschwendung knapper Ressourcen auf Unternehmensebene gilt es in jedem Fall zu vermeiden.

Die betriebswirtschaftliche Effizienz kann einzig an der Frage ansetzen, ob die Produktion möglichst wirtschaftlich organisiert ist, beispielsweise Skalen- und Verbundvorteile ausnutzt. Es ist unbestritten, dass der deutsche Bankenmarkt kein Kostenproblem hat. Der Internationale Währungsfonds hat dies in seinem Financial Sector Assessment Program³ bestätigt.

Ein Trugschluss ist es allerdings, die Effizienz der Gütererstellung eines Unternehmens (allein) an der Rentabilität zu messen. Hohe Gewinne und damit einhergehend hohe Marktkapitalisierungen von Großbanken anderer Länder werden oft als Vorbilder angeführt. Hier lohnt es sich, genauer hinzuschauen: Sind die Gewinne nämlich die Folge von Marktmacht und überteuerten Preisen, dann sind sie gerade kein Beleg für Effizienz, sondern zeugen von Marktunvollkommenheiten.

Nicht betriebswirtschaftliches Effizienzstreben steht der gesellschaftlich gewünschten volkswirtschaftlichen Effizienz entgegen, sondern Marktmacht, Konzentration, Einförmigkeit und daraus folgende Überrenditen. Ein effizienter Bankenmarkt benötigt daher einen wettbewerblichen Rahmen, der gewährleistet, dass die kosteneffiziente Produktion auch zu günstigen Preisen an die Kunden weitergereicht wird. Darüber hinaus muss es in volkswirtschaftlicher Perspektive dem Bankensektor als Ganzem so gut wie möglich gelingen, Marktunvollkommenheiten zu überwinden.

Es gilt daher auch, die volkswirtschaftlichen Kosten abzuwägen, die entstünden, wenn die Sparkassen in Deutschland privatisiert würden. Vorteile würden sich nicht für die Verbraucher ergeben, sondern für die privaten Banken. Diese können durch die Verringerung des Wettbewerbs höhere Preise im Markt durchsetzen. Derzeit liegen die Ertragsspannen in Deutschland vor allem wegen des intensiven Wettbewerbs unter dem internationalen Vergleichsniveau – zum Vorteil der Kunden und der Volkswirtschaft insgesamt.

Die europäischen Sparkassen sind ein gesamteuropäisches Erfolgsmodell – nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch für die Zukunft. Denn sie sichern die volkswirtschaftliche Effizienz der Bankenmärkte und sind gleichzeitig betriebswirtschaftlich effizient. Das gilt für die deutschen ebenso wie für die spanischen und französischen Sparkassen.

³ Das Financial Sector Assessment Program (FSAP) wurde 1999 vom IWF und der Weltbank ins Leben gerufen. Sein Ziel ist es, nach den Finanzkrisen der 90er Jahre die Überwachung der Stabilität des globalen Finanzsystems zu intensivieren. Das Programm wurde inzwischen in rund 40 IWF-Mitgliedsländern durchgeführt. Im Rahmen des Programms wurde im Frühjahr 2003 auch die Stabilität des deutschen Finanzsystems vom IWF untersucht.

Staatliche Regulierung oder öffentlicher Auftrag: Hohe Bürokratiekosten versus Anreizvorteil des Sparkassensystems

Das Fehlen von Sparkassen in einem Bankenmarkt kann zu einem erhöhten Regulierungsaufwand führen. Ein Beispiel dafür ist Großbritannien. Denn aufgrund der unzureichenden kreditwirtschaftlichen Versorgung für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen, mittelständische Unternehmen und ländliche Regionen sieht sich die Regierung des Vereinigten Königreichs zu umfangreichen Eingriffen gezwungen. Die flächendeckende Versorgung von Bürgern und mittelständischen Unternehmen mit qualitativ hochwertigen Finanzdienstleistungen wird auch durch diese Interventionen nicht sichergestellt.

Die Sparkassen in Europa hingegen gewährleisten aufgrund ihrer regionalen Verankerung und ihrer Gemeinwohlorientierung die flächendeckende Versorgung mit kreditwirtschaftlichen Leistungen. Sie sichern aufgrund ihrer Präsenz den Wettbewerb in der Fläche. Da sie sich wegen ihrer regionalen Verankerung auf ihr Geschäftsgebiet vor Ort konzentrieren, investieren sie aus eigenem Interesse auch dort. Denn wenn es der Bevölkerung und den Unternehmen in ihrem Geschäftsgebiet gut geht, geht es auch der Region und damit der Sparkasse gut.

Aufgrund ihrer regionalen Verankerung sind die Sparkassen an langfristigen Geschäftsbeziehungen in der Region interessiert. Sie kennen ihre Kunden deshalb sehr gut. In Verbindung mit den Kenntnissen über den jeweiligen Markt sind Sparkassen somit in der Lage, die Kreditwürdigkeit ihrer Kunden richtig zu bewerten. Dies wirkt sich positiv auf den Zugang zu Krediten und die Gestaltung der Konditionen aus.

Sparkassen: eine gesamteuropäische Idee

Der Gründung der Sparkassen zu Beginn und während der Industrialisierung lag überall in Europa die Idee zugrunde, lokal verankerte und dem Gemeinwohl verpflichtete Kreditinstitute „für die kleinen Leute“ zu etablieren. Alle Schichten der Bevölkerung im jeweiligen Geschäftsgebiet einer Sparkasse sollten die Möglichkeit erhalten, am wirtschaftlichen Leben teilzunehmen, zu sparen und vorzusorgen. Gewerbetreibenden und kleinen Unternehmen sollte der Zugang zu Krediten ermöglicht werden, um investieren zu können. Mit diesem Leistungsangebot, aber auch durch direkte Förderung von gemeinnützigen Projekten engagierten sich bereits die ersten Sparkassen für ihre jeweilige Region.

Gemeinwohlorientierung und lokale Verankerung mit kommunaler Bindung prägen die Sparkassen bis heute. Die Gemeinwohlorientierung bezieht sich in der Regel auf die Gewinnverwendung und ihre kreditwirtschaftlichen Aktivitäten. Auch der Auftrag zur flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen zählt dazu. Die Sparkassen unterhalten deshalb weitreichende Geschäftsstellennetze in Europa.

Italien: Privatisierung der Sparkassen trug kaum zur Liberalisierung bei

Als Vorbild für den deutschen Bankenmarkt wird oft das Beispiel der Entwicklung des italienischen Bankensektors in den vergangenen 15 Jahren herangezogen. Die Fülle der Veränderungen in Italien darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ziel, einen offenen und liberalisierten Bankenmarkt zu schaffen, dort bis heute noch nicht erreicht wurde.

Drei wesentliche Ursachen, die einen hohen Handlungsdruck bewirkten, führten in den neunziger Jahren zu Veränderungen im italienischen Bankenmarkt:

- **die schlechte Verfassung des Bankensystems,**
- **die Überschuldung des italienischen Staates, die es vor der Euro-Einführung unbedingt abzubauen galt: Der Bruttoschuldenstand betrug über 120 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die Defizitquote lag bei ca. 7 Prozent,**
- **die anstehende Umsetzung der Ersten Europäischen Bankrechtskoordinierungsrichtlinie.**

Das italienische Bankensystem wies bis Anfang der 90er Jahre mangelnden Wettbewerb und Ineffizienzen auf. Es war geprägt von einer Zweiteilung der Banken in Institute, die entweder kurzfristige oder langfristige Finanzierungen vergeben durften. Den ordentlichen Kreditinstituten war nur das kurzfristige Kredit- und Einlagengeschäft erlaubt. Beteiligungen an Industrieunternehmen waren ihnen untersagt. Kredite mit einer Laufzeit von mehr als 18 Monaten waren Spezialfinanzierungsinstituten vorbehalten.

Aufgrund der Regulierung im italienischen „Trennbankensystem“ war der Markt zersplittert. Es kam zu Wettbewerbsverzerrungen. Darüber hinaus war eine vollständige Betreuung der Kunden im Sinne eines Hausbankprinzips nicht möglich. Entsprechend niedrig war die Kundenzufriedenheit.

Die Antwort der italienischen Regierung auf diese Herausforderungen lautete: Aufhebung des Trennbankensystems, Privatisierung der staatlichen Banken, die zu Beginn der neunziger Jahre über 80 Prozent des Bankensystems ausmachten. Der Sparkassensektor wurde gewissermaßen „mitprivatisiert“.

Die Regierung verpflichtete sich 1993 gegenüber der EU-Kommission zum Abbau der Schulden öffentlicher Holding-Gesellschaften und zur Privatisierung von deren Tochtergesellschaften (Vereinbarung Andreatta – Van Miert). Dies führte zur Privatisierung vieler staatlicher Banken. Zwischen 1993 und 2000 wurden unter anderem der Credito Italiano (1993), IMI (erste Tranche 1994), Banca di Roma (1997), Istituto Bancario San Paolo di Torino (1997), BNL (1998) und Banco di Napoli (2000) privatisiert. Ziel dieser Privatisierung war der Abbau von Staatsschulden und der Aufbau eines funktionsfähigen Bankenmarktes.

Das Resultat ist aus Sicht der Kunden nicht befriedigend: Die italienischen Großbanken erzielen zwar im europäischen Vergleich beachtliche Gewinne, die italienischen Verbraucher zahlen aber die höchsten Bankgebühren in

Europa – etwa das Fünffache dessen, was die Kunden in Deutschland für Bankdienstleistungen durchschnittlich ausgeben müssen.⁴

Denn in Folge der Privatisierung reduzierte sich die Zahl der Banken. Dies führte zu einer Verringerung des Wettbewerbs zu Gunsten der Kreditinstitute und zu Lasten der Verbraucher. Die Sparkassen in Italien sind – im Gegensatz zu den deutschen Sparkassen – durch ihre Privatisierung und die damit verbundene Änderung ihrer Geschäftsphilosophie kein Korrektiv mehr im Markt. Zudem verhindert der italienische Staat eine, den Wettbewerb stärkende Liberalisierung, indem er den Zugang ausländischer Finanzinstitute auf den heimischen Markt erschwert. So hat der Zentralbankgouverneur von seinem Recht, Fusionen und Übernahmen zu untersagen, wiederholt Gebrauch gemacht – vor allem wenn es um den Einstieg ausländischer Banken ging. Erst seit Anfang 2004 muss er sein Veto auch begründen. Insbesondere die Übernahmebemühungen der beiden großen spanischen Banken Santander und Bilbao Vizcaya sowie der niederländischen ABN Amro wurden auf diese Weise verhindert.

Es überrascht deshalb auch nicht, wenn der EU-Ministerrat im September 2004 nach einem Treffen mit Topmanagern der ABN Amro, BNP Paribas und Royal Bank of Scotland die EU-Kommission beauftragte, politische Hemmnisse für grenzüberschreitende Bankenfusionen zu untersuchen.

Im September 2004 hat der Zentralbankgouverneur Antonio Fazio die Banken zur Maßhaltung bei den Preisen für Finanzdienstleistungen aufgerufen. Und das Wirtschaftsministerium forderte Ende September 2004 die Banken auf, die Preise für drei Monate einzufrieren. Trotzdem haben nach Angaben von italienischen Verbraucherschützern ca. 100 Kreditinstitute in den 15 Tagen nach dem Aufruf des Zentralbankgouverneurs die Preise weiter erhöht. Insgesamt sind die Preise für Finanzdienstleistungen innerhalb der letzten vier Jahre um 30 Prozent gestiegen.

Die Banken sind nun auch unter Druck geraten wegen ihrer jahrzehntelangen Praxis, Kredite vierteljährlich zu verzinsen und damit Zinseszins zu erheben. Dieses bis 1999 übliche Verfahren hat der römische Kassationsgerichtshof (der höchste Gerichtshof des Landes) am 4. November 2004 für rechtswidrig erklärt. Die Banken erwarten nun erhebliche Schadensersatzansprüche, weshalb sie ihren Gang vor das italienische Verfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof bereits angekündigt haben.

Weite Teile der Bevölkerung sind in Italien rund 200 Jahre nach der ersten Gründung der Sparkassen vom Ausschluss von Finanzdienstleistungen betroffen: Über 20 Prozent der Menschen in Italien haben kein Girokonto.⁵

⁴ EFMA, World Retail Banking Report 2004.

⁵ Europäische Kommission Eurobarometer 205, Public Opinion on Europe: Financial Services Report B, Januar 2004

Übersicht: Neuordnung des italienischen Bankensystems nach 1990

bis 1990	→ Sparkassen in öffentlicher Trägerschaft (ohne explizite staatliche Haftungsgarantie), Verwendung der Gewinne für gemeinnützige Zwecke → Sparkassen haben fast ausschließlich regionale Bedeutung
1990 Amato-Gesetz	→ Sparkassen erhalten Rechtsform der Aktiengesellschaft → Verbleib des gesamten Kapitals bei dem öffentlich-rechtlichen Vorgängerinstitut (i. d. R. Stiftungen), Umwandlung der Stiftungen in Stiftungen privaten Rechts → Die Stiftungen werden verpflichtet, mindestens 51 Prozent der Anteile an den Bankaktiengesellschaften zu behalten → Klare Aufgabenteilung: Die jeweilige Sparkasse betreibt das Bankgeschäft, die Stiftung ist zuständig für soziale und öffentliche Aufgaben → Vollständige Abschaffung des Regionalprinzips
1993	→ Aufhebung der Segmentierung des Bankensystems nach der Fristigkeit des Kreditgeschäfts
1994 Dini-Richtlinie	→ Formelle Auflösung des Sparkassensektors (keine getrennte Erfassung mehr durch die Zentralbank). Die Stiftungen müssen keine Mehrheitsbeteiligung an den ehemaligen Sparkassen mehr halten
Dez. 1998 Ciampi-Gesetz	→ Stiftungen werden gezwungen, bis Ende 2005 die Aktienmehrheit an den Sparkassen zu veräußern
2003	→ Für „kleine“ Stiftungen mit einem Gesamtvermögen unter 200 Mio. entfällt die Pflicht zum Verkauf der mehrheitlichen Anteile. → Alle Stiftungen erfüllen die Auflagen des Ciampi-Gesetzes und behalten ihren steuerbegünstigten „Non-Profit“-Charakter

Sparkassen in Italien

Die italienischen Sparkassen waren als öffentlich-rechtliche Institute verfasst, allerdings ohne explizite Haftung der öffentlichen Hand. Ähnlich wie in anderen europäischen Ländern entsprangen sie dem Geist der Aufklärung und waren dem Gemeinwohl verpflichtet. Ende der 80er Jahre entfiel ca. ein Viertel der gesamten Einlagen des italienischen Bankensystems auf die Sparkassen.

Mit der Umsetzung der Ersten Bankrechtskoordinierungsrichtlinie der Europäischen Union wurden die Sparkassen in ihrer Geschäftstätigkeit weitgehend den anderen Banken gleichgestellt. Vor dem Hintergrund der Euro-Einführung und unter dem Druck, die Defizitkriterien des Stabilitätspakts einzuhalten, führte der damalige Premierminister Amato 1992 eine weitreichende Reform des Finanzsektors durch. Die Großbanken wurden privatisiert. Zudem wurde das Trennbankensystem abgeschafft, das die Kreditinstitute nach der Fristigkeit der Kreditvergabe einteilte.

Die italienischen Sparkassen mussten 1990 ihr Bankgeschäft in Aktiengesellschaften einbringen, zurück blieben die zunächst öffentlich-rechtlichen, später privatrechtlichen Trägerstiftungen. Nach einigen Übergangsregelungen wurden diese Stiftungen 1998 (Ciampi-Gesetz) gezwungen, ihre Mehrheitsanteile an den Bankaktiengesellschaften (bis Ende 2005 steuerbefreit) abzugeben, später wurden Ausnahmen für kleinere Stiftungen eingeführt.

Im September 2004 hatten von 88 Stiftungen⁶:

- 14 keine Beteiligung mehr an der Bankaktiengesellschaft,
- 58 noch eine Minderheitsbeteiligung an den Banken,
- 16 noch eine Mehrheitsbeteiligung an der Bankaktiengesellschaft. Dabei handelt es sich ausschließlich um Stiftungen mit einem Gesamtvermögen unter 200 Millionen Euro, die damit unter eine „Bagatellgrenze“ fallen.

Über zwei Drittel des gesamten Kapitals der Stiftungen in Höhe von 40 Milliarden Euro befindet sich in den Händen der zehn größten Bankenstiftungen. Ihre gemeinnützigen Aktivitäten konzentrieren sich auf finanzmarktferne Bereiche, insbesondere die Kulturförderung.

Die meisten großen Sparkassen sind in den führenden Finanzinstituten Banca Intesa (Cariplo), UniCredito und Banca Capitalia (Rom) aufgegangen. Einzelne kleinere Sparkassen wie Carige (Genua) konnten ihre Unabhängigkeit bewahren.

⁶ Das heißt Stiftungen aller privatisierten Banken, nicht nur der Sparkassen.
Darunter sind 82 Sparkassenstiftungen.

Spanien: Aufschwung der Sparkassen nach Liberalisierung ihrer Geschäftstätigkeit

Mit dem Ende der Franco-Ära 1975 setzte in Spanien eine breite Demokratisierung der Gesellschaft ein. Damit verbunden war die Liberalisierung des spanischen Bankenmarktes. Hier von profitierten auch die spanischen Sparkassen, die seit der Liberalisierung ihrer Geschäftstätigkeit im Jahr 1977 einen beispiellosen Aufschwung erlebten. Diese Liberalisierung war nicht mit einer Privatisierung der Institute verbunden. Vielmehr stärken die Sparkassen den intensiven Wettbewerb im spanischen Markt und sichern mit ihrer gemeinwohlorientierten Geschäftspolitik die kreditwirtschaftliche Versorgung für alle Gruppen der Bevölkerung. Möglich war der Aufschwung der spanischen Sparkassen, weil es ihnen seit 1977 erlaubt ist, die gleichen Aktivitäten wie die privaten Banken auszuüben. Dies öffnete ihnen den Zugang zu zahlreichen Aktivgeschäften, diversen Geldmarktaktivitäten und zum Auslandsgeschäft. Seither haben die Sparkassen ihre Aktiva verdreifacht, die Zahl ihrer Geschäftsstellen verdreifacht und ihren Marktanteil von rund einem Drittel auf knapp die Hälfte – im privaten Hypothekengeschäft sogar auf 53 Prozent – gesteigert.

Die Gemeinwohlorientierung der Sparkassen erstreckt sich sowohl auf die geschäftlichen Aktivitäten („Misión Empresarial“) als auch auf die gemeinnützige Verwendung des Gewinns („Obra Social“). Die gemeinwohlorientierten geschäftlichen Aktivitäten bestehen vor allem darin, den Zugang zu Finanzdienstleistungen flächendeckend und für die gesamte Bevölkerung zu sichern. In Spanien wird dies als Maßnahme gegen den Ausschluss von Finanzdienstleistungen bezeichnet („Exclusión Financiera“). Darüber hinaus betreiben spanische Sparkassen Gründerprogramme, bieten spezielle Finanzdienstleistungen für Migranten an und vergeben Mikrokredite.

97 Prozent der Spanier haben eine Sparkassenfiliale in ihrem Wohnort. Die restlichen 3 Prozent der Menschen wohnen in Orten mit durchschnittlich 300 Einwohnern, die über mobile Filialen versorgt werden. Die Zahl der Sparkassenfilialen wächst seit ca. 30 Jahren ununterbrochen und hat sich seit 1975 auf derzeit über 20.000 mehr als verdreifacht. Die privaten Banken hingegen haben in den vergangenen zehn Jahren Filialen geschlossen und unterhalten zusammen nur noch knapp über 14.000 Geschäftsstellen.

Die spanischen Sparkassen werden per Gesetz (13/1985, Artikel 11) verpflichtet, den Teil der Gewinne, der über die Einstellung in Reserven (mindestens 50 Prozent) und Steuern hinausgeht, für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Im Jahr 2003 unterstützten sie gemeinnützige Projekte mit rund einer Milliarde Euro. Das heißt, über ein Viertel der Gewinne nach

Steuern wurden in die so genannte „Obra Social“ investiert. Die betreffenden Mittel müssen für Aktivitäten in den Bereichen Gesundheit, Forschung, Erziehung, Kultur oder soziale Dienste verwendet werden. In erster Linie werden Projekte im jeweiligen Geschäftsgebiet der Sparkasse gefördert. Die gemeinnützigen, von den Sparkassen unterstützten Projekte erreichen nahezu die gesamte spanische Bevölkerung.

In den vergangenen Jahren haben die Ausgaben für Kultur, Denkmalpflege und Umweltschutz stetig an Bedeutung gewonnen. Die Förderleistungen der spanischen Sparkassen für Kultur entsprechen in etwa der Höhe des gesamten Budgets des spanischen Kulturministeriums. Dies verdeutlicht den gesellschaftlichen Stellenwert der gemeinnützigen Aktivitäten der Sparkassen. Es gibt buchstäblich keine Bürgerin und keinen Bürger Spaniens, die nicht direkt oder indirekt davon profitieren.

Das Beispiel Spanien belegt die positiven Effekte von Sparkassen bei der Versorgung mit modernen Finanzdienstleistungen in einem liberalisierten Bankenmarkt. Spanien zeigt ebenfalls, dass börsennotierte Großbanken im Wettbewerb erfolgreich sind, wenn sie die richtige Geschäftsstrategie verfolgen. Dies beweist die vernünftige Rendite und die hohe Marktkapitalisierung der spanischen Banken.

Sparkassen in Spanien

Die spanischen Sparkassen sind in der Rechtsform der Stiftungen verfasst und damit – ähnlich wie die deutschen Sparkassen – nicht veräußerbar. Sie wurden größtenteils zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts von aufgeklärten Bürgern, Gemeinden und Kommunen oder der Kirche gegründet. Die Sparkassen sind lokal verwurzelt und unterstehen der gemeinsamen Aufsicht des Wirtschaftsministeriums und der autonomen Regionen.

Seit ihrer Gründung sind sie durch ihre Satzungen der Gemeinwohlorientierung verpflichtet. Neben der Gemeinwohlorientierung im eigentlichen Geschäftsbetrieb betrifft diese insbesondere die Gewinnverwendung.

Anzahl	46
Filialen	20.893
Mitarbeiter	110.143
Bilanzsumme	566.848 Mio. Euro
Marktanteil	ca. 50 Prozent

Frankreich: Gemeinwohlorientierter Auftrag der Sparkassen gesetzlich erneuert

Die Regierung in Frankreich hat erst 1999 eine umfassende Reform des Sparkassensektors in die Wege geleitet. Die Sparkassen wurden Genossenschaften und ihr Spitzenverband fusionierte mit ihrem Spitzeninstitut. Die letzten Beschränkungen der Geschäftstätigkeit der Sparkassen wurden aufgehoben.

Dieser Reform war eine gründliche Untersuchung der Rolle der Sparkassen vorausgegangen. Im „Rapport Douyère“, dem Bericht über die „Modernisierung der Sparkassen“⁷, wird unter der Überschrift „Eine andere Bank“ („Une banque différente“) festgestellt: „Die große Herausforderung, vor der eine Sparkassenreform steht, besteht darin, Gewinnstreben sinnvoll und mit Blick auf das öffentliche Interesse zu gestalten.“

Folgerichtig wurde der ursprünglich bei der Gründung der französischen Sparkassen vorhandene gemeinwohlorientierte Auftrag bei der umfassenden Reform 1999 wieder in den ersten Artikel des Sparkassengesetzes aufgenommen: „Die Sparkassen erfüllen eine Aufgabe in öffentlichem Interesse.“

Wie bisher auch ist die Förderung des Sparens und die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus zentrales Anliegen der französischen Sparkassen. Zu diesem Zweck vertreiben sie das steuerbegünstigte Sparbuch „Livret A“.

Neu sind die gesetzlichen Bestimmungen zur gemeinwohlorientierten Gewinnverwendung, die bislang auf einer Selbstverpflichtung der Sparkassen beruhte. Danach muss von den Gewinnen nach Steuern mindestens ein Drittel in die Reserven eingestellt werden. Von den verbleibenden zwei Dritteln muss wiederum mindestens ein Drittel und maximal die Hälfte für die Finanzierung lokaler Wirtschafts- und Sozialprojekte verwandt werden. Im Jahr 2003 förderten sie entsprechende Projekte mit 42 Millionen Euro. Der verbleibende Gewinn darf an die genossenschaftlichen Anteilseigner der Sparkassen ausgeschüttet werden.

⁷ „La modernisation des caisses d'épargne, pour une banque différente“, Bericht an den Premierminister, Mai 1998.

Das Gesetz sieht vor, dass die von den Sparkassen finanzierten Projekte der Umsetzung des „Prinzips der Solidarität“ dienen. Sie müssen die Förderung der lokalen Wirtschaft zum Ziel haben, dem Kampf gegen den finanziellen und sozialen Ausschluss von Bürgern dienen oder den Umweltschutz berücksichtigen. Ähnlich wie in Spanien wird auch bei den französischen Sparkassen die Gemeinwohlorientierung in engem Zusammenhang mit ihrer lokalen Verwurzelung und ihrer kommunalen Bindung gesehen.

Sparkassen in Frankreich

Die französischen Sparkassen wurden zu Beginn des 19. Jahrhunderts als soziale Einrichtungen gegründet. Trotz eines rapiden Einlagenwachstums hatten sie einen langen Aufholprozess gegenüber ihren europäischen Schwesterinstituten zu bewältigen. Denn zunächst waren die französischen Sparkassen nur reine Annahmestellen für Sparguthaben, die zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus an die staatliche Caisse des Dépôts weitergereicht wurden. Bis 1953 durften sie überhaupt nur ein Produkt anbieten: das Sparbuch. 1971 kamen die ersten freien Kredite hinzu, 1978 das erste Scheckkonto.

Seither gab es weitreichende strukturelle Veränderungen, die mit einer erheblichen Ausweitung der geschäftlichen Aktivitäten der Sparkassen einhergingen. 1983 wurden die Sparkassen als Kreditinstitute anerkannt und erhielten eine eigene, stiftungsähnliche Rechtsform. Die Zahl der Sparkassen wurde in zwei Wellen 1983 und 1991 auf derzeit 29 reduziert. Vormalig gab es rund 400 Institute. Seit dem 1. 1. 2000 sind die Sparkassen Genossenschaften.

Anzahl	29
Filialen	4.700
Mitarbeiter	44.700
Bilanzsumme	380.675 Mio. €
Marktanteil	16,1 Prozent (Einlagen)

Großbritannien: Versorgungslücken nach der Privatisierung der Sparkassen

Während der Amtszeit der Premierministerin Margaret Thatcher von 1979 bis 1990 führte die britische Regierung umfangreiche Privatisierungen staatlicher Unternehmen durch. Dies entsprach der stark angebotsorientierten und neoliberal ausgerichteten Wirtschaftspolitik Margaret Thatchers. So wurden British Telecom und British Airways ebenso privatisiert wie die britischen Sparkassen und Wasser- sowie Energieversorgungsunternehmen.

Mit dem Verkauf der bis dahin von unabhängigen Treuhändern („Trustees“) geführten Sparkassen ist in Großbritannien eine weitverzweigte Infrastruktur lokal verankerter Kreditinstitute aufgegeben worden. Dies hat zu erheblichen negativen Auswirkungen für die Kunden im Vereinigten Königreich geführt. Denn der Wettbewerb ist reduziert, weil die Sparkassen als Wettbewerber fehlen. Der Rückzug der privaten Banken aus der Fläche droht „insbesondere in ländlichen Gegenden zu einem echten Problem zu werden“⁸, die Preise für die Verbraucher haben sich deutlich erhöht und der Service wurde eingeschränkt.

Die Londoner City ist ein Zentrum der globalen Finanzwelt. In kaum einer anderen Stadt gibt es mehr Banken und einen vergleichbar starken Wettbewerb. Allerdings bezieht sich dieser Wettbewerb fast ausschließlich auf das Investment-Banking. Im Geschäft mit den privaten Kunden und dem gewerblichen Mittelstand bestehen dagegen oligopolistische Strukturen: Fünf private Großbanken beherrschen den Markt.

Es gibt unter Londons Banken und Versicherungen Fälle von „Redlining“, dem systematischen Ausschluss ganzer Stadtviertel und Gemeinden von der Versorgung mit Finanzdienstleistungen. Eine Vielzahl von Menschen in Großbritannien ist ohne Zugang zu Finanzdienstleistungsprodukten⁹:

- **6 - 9 Prozent der erwachsenen Bevölkerung haben keinerlei Bankkonto.**
- **15 - 23 Prozent der erwachsenen Bevölkerung haben kein Girokonto.**
- **29 Prozent haben keinen Zugang zu Krediten einer Bank.**

⁸ Vgl. „Eine Bankenfiliale wie ein Taubenschlag. Britische Retailbanken stoßen an die Rationalisierungsgrenzen“, Börsen-Zeitung, 31. 12. 2004.

⁹ Financial Services Authority, „In or Out? Financial Exclusion: A Literature and Research Review“, Juli 2000.

Sparkassen in Großbritannien

Bereits 1818 bestanden in Großbritannien 465 Trustee Savings Banks (TSB), d. h. Sparkassen, in denen ein Vertrauensmann („Trustee“) das Vermögen der Einleger verwaltete. Die TSB wurden ausschließlich zum Wohl der Einleger betrieben. Gewinne wurden den Reserven der Bank sowie dem Sicherungsfonds zugeführt und nicht an die Einleger ausgeschüttet. 1985 hatten die TSB Reserven im Wert von 800 Millionen Pfund angesammelt.

Nach mehreren Strukturreformen in den 70er und 80er Jahren wurden 1983 die verbliebenen 16 Sparkassen zu vier Instituten fusioniert, TSB England and Wales, TSB Scotland, TSB Northern Ireland und TSB Channel Islands. Mit dem TSB Act von 1985 wurden die Vermögenswerte der TSB in eine Aktiengesellschaft (plc) eingebracht. Durch einen „Act of Parliament“ fixierte die Regierung den Preis, verkaufte die TSB und gab den Verkaufserlös an die Bank zurück. Bestehende Vermögenswerte flossen an die neuen Aktionäre. Der Preis für die TSB betrug 1,5 Milliarden Pfund.

Die heutige Lloyds TSB entstand 1995 aus der Fusion der TSB Bank, bestehend aus den drei verbliebenen TSB – ohne TSB Northern Ireland – mit der Lloyds Bank.

Die britische Regierung hat angesichts der Mängel in der Versorgung mit Finanzdienstleistungen beschlossen, die so genannten Community Development Financial Institutions (CDFIs) zu fördern. Dazu gehören auch die so genannten Credit Unions, kleinere Kreditgenossenschaften, die in Großbritannien allerdings im Vergleich zu den USA oder Irland eine geringe Rolle spielen.

Darüber hinaus haben die großen Banken auf öffentlichen Druck hin gemeinsam mit der britischen Post das „Post Office Card Account“ (POCA), ein Auszahlungskonto für staatliche Sozialleistungen, eingeführt. Das POCA wird auf Guthabenbasis geführt und ist lediglich mit einer Debitkarte verbunden. Die Banken selbst wurden zur Einrichtung sogenannter „Basic Bank Accounts“ verpflichtet, für die Daueraufträge und Einzugsermächtigungen eingerichtet werden können.

Das Angebot dieser Konten ist nach Ansicht des britischen Schatzamtes jedoch weiterhin ungenügend. In dem Ende 2004 erschienenen „Pre-Budget“-Bericht (Haushaltsplan) hat das Schatzamt angekündigt, die Zahl von 2 Millionen Haushalten, die über kein Girokonto verfügen, innerhalb der nächsten zwei Jahre halbieren zu wollen. Gegebenenfalls werden die Banken zur Kontoeröffnung gesetzlich verpflichtet werden.

Der britische Bankenmarkt ist beispielhaft dafür, dass eine Privatisierung von Sparkassen den Wettbewerb zu Lasten der Verbraucher sowie der kleinen und mittleren Unternehmen vermindert. Der reduzierte Wettbewerb wirkt sich nicht nur in höheren Preisen und vermindertem Service aus, sondern auch darin, dass Teile der Bevölkerung dauerhaft von Finanzdienstleistungen ausgeschlossen werden.

Mit einer Zweigstelle je 4.000 Einwohner hat Großbritannien eines der dünnsten Zweigstellennetze Europas. Zum Vergleich: In Deutschland versorgt eine Geschäftsstelle der Kreditwirtschaft rund 2.000 Bürgerinnen und Bürger. Dies entspricht dem Durchschnittswert in der Europäischen Union.

Der britische Verbraucherverband wirft den Banken vor, ihre Gewinne auf dem Rücken der immer stärker verschuldeten Privatverbraucher zu erwirtschaften. Mehr als 3.600 Pfund ungesicherte Rückstände hat jeder britische Verbraucher im Durchschnitt – zusätzlich zu Hypothekenkrediten (Stand 31. 12. 2003), wie die Bank von England feststellte.¹⁰

Geringe Filialdichte, insbesondere in ärmeren Stadtgebieten, hohe Kosten im Zahlungsverkehr, Hemmnisse beim Anbieterwechsel, hohe Kosten der privaten Verschuldung – all das sind Folgen der gewinnmaximierenden Geschäftspolitik der britischen Großbanken in einem konsolidierten und wenig wettbewerbsintensiven Markt.

Zahlreiche von der Regierung in Auftrag gegebene Untersuchungen haben den mangelnden Wettbewerb in Teilen des britischen Bankenmarkts bestätigt. Darunter auch der nach seinem Autor Don Cruickshank benannte „Cruickshank-Report“. Der Bereich der Finanzdienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen wurde nach Veröffentlichung des Cruickshank-Reports umgehend der Wettbewerbsbehörde zur Prüfung vorgelegt. Ihr Bericht¹¹ im März 2002 fiel noch negativer aus als der Cruickshank-Report.

Die britische Regierung reagiert auf dieses Marktversagen mit umfangreichen Eingriffen, um die flächendeckende und preisgünstige Versorgung von Bürgern und Unternehmen mit Finanzdienstleistungen sicherzustellen.

¹⁰ Vgl. „Britische Banken verdienen zu viel“. In: Handelsblatt, 18.02.2004.

¹¹ „The supply of banking services by clearing banks to small and medium-sized enterprises“, Competition Commission, März 2002.

Schweden: Marktanteile der privatisierten und fusionierten Sparkassen sinken

Wie in allen skandinavischen Ländern gab es auch in Schweden in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre eine Bankenkrise. Eine wesentliche Ursache lag in der Überregulierung des Marktes, die dazu führte, dass eine Reihe von Banken nicht wettbewerbsfähig waren. In der Krise wurden private Banken vorübergehend verstaatlicht und konsolidiert. Danach privatisierte der schwedische Staat die betreffenden Banken wieder. Im Zuge der Konsolidierung des schwedischen Bankenmarktes, die zwischenzeitlich zu einem hohen Staatsanteil führte, zog sich der Staat auch aus dem Sparkassensektor zurück. Die Entwicklungen im schwedischen Bankenmarkt hatten zur Folge, dass der Wettbewerb relativ gering ist. Die Sparkassen sind nicht mehr stark genug, um den Wettbewerb entscheidend zu fördern.

Der schwedische Bankenmarkt besteht heute aus einer Handvoll Großbanken, zahlreichen lokalen Banken – darunter die kleinen unabhängigen Sparkassen – und kleinen Nischenanbietern. Vier Großbanken halten über 80 Prozent Marktanteil im schwedischen Bankenmarkt: Svenska Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Swedbank, die aus der Fusion mehrerer Sparkassen hervorgegangen ist, und Nordea. Die Marktanteile der Swedbank (16 Prozent Marktanteil nach Bilanzsumme, 26 Prozent bei Einlagen) sind seit der Gründung kontinuierlich gesunken (um bis zu 8 Prozentpunkte bei Krediten an Nichtbanken). Das heißt, die zuvor unabhängigen Sparkassen haben im Wettbewerb besser bestanden als die Swedbank heute.

Auch in Schweden liegen die Bankgebühren über dem europäischen Durchschnitt, gleichzeitig liegt die Filialdichte – ähnlich wie in den anderen skandinavischen Bankenmärkten – weit unter dem europäischen Durchschnitt bei ca. 4.000 Einwohnern pro Filiale.

Die Swedbank ist das Resultat einer langen Konsolidierung, die zunächst von der Bankenkrise erzwungen wurde. Heute ist sie einer von vier großen „Playern“, die den schwedischen Bankenmarkt beherrschen. Dem Wettbewerb hat das nicht gut getan, wie die hohen Gebühren für die Konsumenten zeigen.

Sparkassen in Schweden

Die Gründung der schwedischen Sparkassen Anfang des 19. Jahrhunderts orientierte sich am englischen und schottischen Vorbild. Die Sparkassen wurden von Treuhändern geführt und sollten den Armen sichereres Sparen ermöglichen. Zur Einhaltung dieser Zielgruppenorientierung bestand lange Zeit eine Einlagenhöchstgrenze, die Sparkassen in ihrem Wachstum behinderte. Erst mit einer Gesetzesänderung im Jahr 1969 wurden die Sparkassen in ihren Aktivitäten weitgehend den Geschäftsbanken gleichgestellt. Gleichzeitig begann durch zahlreiche Fusionen eine Strukturreform.

1950 existierten in Schweden noch ca. 450 unabhängige Sparkassen. Diese Zahl reduzierte sich kontinuierlich auf derzeit 87 unabhängige Sparkassen. Allerdings vereinen die zwanzig größten ca. 80 Prozent der gesamten, auf den Sparkassensektor entfallenden Einlagen auf sich. Die Konsolidierung verlief also relativ ungleichgewichtig. 1993 entstand die heutige Swedbank durch den Zusammenschluss 11 großer Sparkassen, des Verbands schwedischer Sparkassen und der Sparkassenzentralbank Swedbank. Die 11 Sparkassenstiftungen, deren Bankgeschäft in die Swedbank eingebracht wurde, sind mit 21,1 Prozent heute die größte Aktionärsgruppe, neben den unabhängigen Sparkassen mit 7,7 Prozent und zahlreichen institutionellen und privaten Anlegern.

Die Swedbank ist das Spitzeninstitut für 85 der insgesamt noch 87 unabhängigen Sparkassen. Es besteht eine enge Zusammenarbeit, vor allem in der Produktentwicklung, in der Informations- und Technologieentwicklung und im Marketing.

Seit 1991 haben die privaten Sparkassenstiftungen die Möglichkeit, ihr Bankgeschäft in Aktiengesellschaften einzubringen. Neben den 11 mit der Swedbank verschmolzenen Sparkassen haben diese Möglichkeit bislang 12 Sparkassen genutzt. Die Swedbank hat bei 7 dieser Sparkassen zwischen 30 und 50 Prozent des Eigenkapitals übernommen. Der Rest der Aktien blieb im Besitz der Stiftungen. Diese „Anteilsverwaltungssparkassen“ widmen sich gemeinnützigen Aufgaben. Ende 1997 fusionierte die Swedbank mit der Genossenschaftsbank Schwedens, Föreningsbanken, zu der sich 1992 über 350 lokale Genossenschaftsbanken zusammengeschlossen hatten.

	Unabhängige Sparkassen (ohne Swedbank)	Swedbank
Anzahl	87	
Filialen	304	515
Mitarbeiter	3.290	9.276 (Schweden)
Bilanzsumme	12.686 Mio. €	115.337 Mio. €
Marktanteil	14 Prozent Einlagen	26 Prozent Einlagen

Fazit

Sparkassen sichern die kreditwirtschaftliche Versorgung für alle und garantieren den Wettbewerb – Verzicht auf Sparkassen gefährdet die Finanzversorgung der Bevölkerung und der Unternehmen.

Die Entwicklung in den europäischen Bankenmärkten macht deutlich: Der Gründungsauftrag der europäischen Sparkassen ist nach wie vor aktuell. Es sind die lokal verwurzelten, dem Gemeinwohl verpflichteten Sparkassen, die die flächendeckende Versorgung der breiten Bevölkerung und des Mittelstandes mit Finanzdienstleistungen gewährleisten. Gerade in einem liberalisierten Bankenmarkt wirken Sparkassen als Korrektiv und als Garanten des Wettbewerbs. Der Verbraucher profitiert davon durch ein umfassendes Angebot an modernen Finanzdienstleistungen zu fairen Konditionen.

Die Liberalisierungsprozesse in anderen EU-Ländern können nicht als Vorbild für den deutschen Bankenmarkt herangezogen werden. Strukturelle Veränderungen in europäischen Bankenmärkten sind oftmals Reaktionen auf Krisen der Finanzsysteme sowie erforderliche Anpassungen an die Entwicklung im EU-Binnenmarkt. Diese Besonderheiten sind nicht auf Deutschland übertragbar, da hier bereits seit langem ein liberalisiertes und leistungsfähiges Bankensystem besteht. Zudem hat die Privatisierung von Sparkassen in den jeweiligen Ländern dazu geführt, die Anzahl der Marktteilnehmer zu reduzieren. Dies hat den Wettbewerb verringert – zum Nachteil der Verbraucher und der Unternehmen.

Liberalisierte Bankenmärkte, in denen es – wie in Spanien, Frankreich und Deutschland – weiterhin eigenständige Sparkassen gibt, zeichnen sich durch hohe Leistungsfähigkeit aus. Eine weitgehende Konsolidierung des Sparkassensektors und ein Rückzug aus den Regionen geht – wie in Schweden – zu Lasten des Wettbewerbs und der Verbraucher. Bankenmärkte, in denen ein eigenständiger Sparkassensektor ganz aufgelöst oder stark geschwächt wurde, wie in Großbritannien oder Italien, haben Defizite beim flächendeckenden Zugang zu Finanzdienstleistungen. Die Kunden zahlen darüber hinaus besonders hohe Preise für Dienstleistungen. Die Entwicklung in diesen beiden Ländern zeigt auch, dass mit der bloßen Privatisierung kein liberaler Bankenmarkt und schon gar nicht Wettbewerb zum Wohle des Verbrauchers zu erreichen ist.

Gerade der deutsche Bankenmarkt zeigt: Eine Liberalisierung des Marktes und unabhängiges Unternehmertum, das mit einem öffentlichen Auftrag verbunden ist, stehen nicht in Widerspruch. Zugleich zählen Sparkassen durch ihre klare Ausrichtung auf private Kunden und mittelständische Unternehmen seit vielen Jahren zu den rentabelsten deutschen Finanzinstituten. Die geringe Eigenkapitalrentabilität der privaten Banken in Deutschland hingegen ist Folge ihrer eigenen strategischen Entscheidungen. Sie haben sich weitgehend aus der Fläche sowie aus der Finanzierung des Mittelstands zurückgezogen und sich vermeintlich lukrativeren, aber auch volatileren Geschäftsfeldern wie dem Investment-Banking zugewandt. Eine Einschränkung des Wettbewerbs durch die Schwächung des Sparkassensektors wäre volkswirtschaftlich die falsche Reaktion auf die Rentabilitätschwäche der privaten Großbanken.

Impressum

Herausgeber

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)

Charlottenstraße 47

10117 Berlin

Telefon 030. 2 02 25-1305

Telefax 030. 2 02 25-1304

gut-fuer-deutschland@dsgv.de

www.gut-fuer-deutschland.de

www.dsgv.de