Banken zwischen Fusionen und staatlicher Rettung – Auswirkungen auf den Wettbewerb

Dr. Bernhard Heitzer
Präsident des Bundeskartellamtes

Die zunehmende Konzentration im deutschen Bankenwesen gefährdet den Wettbewerb aus Sicht des Bundeskartellamtes nicht. Anders sieht es bei den staatlichen Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes aus: Die Wettbewerbshüter plädieren gerade beim Umgang mit der derzeitigen Finanzkrise für die Beachtung ordnungspolitischer Grundsätze.

Die Finanzmarktkrise hat weitreichende und noch nicht absehbare Auswirkungen auf das weltweite Finanzsystem und in der Folge auf die Realwirtschaft. Auch Deutschland ist unübersehbar davon betroffen. Bislang erscheint die heterogene deutsche Bankenlandschaft im Vergleich zu derjenigen in manchen anderen europäischen Ländern robust, wenngleich auch einige deutsche Banken auf weitgehende Hilfe von staatlicher Seite angewiesen sind.

Seit Oktober 2008 ermöglicht das Finanzmarktstabilisierungsgesetz mit seinen Ergänzungen staatliche Interventionen, die in ihrer Reichweite für die Bundesrepublik Deutschland und ihre Wirtschaftsverfassung ohne Vergleich sind. Derartige Maßnahmen können in Anbetracht des Ziels, die Finanzmärkte vor dem Kollaps zu bewahren, gerechtfertigt sein: Zu wichtig ist die Kreditwirtschaft für die Funktionsfähigkeit eines marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems. Dennoch ist der Instrumentenkasten für Staatsinterventionen, der auf die generelle Vermeidung von Insolvenzen von Banken zielt, bei unreflektierter Anwendung einzelner Instrumente geeignet, die Grundlagen der marktwirtschaftlichen Ordnung infrage zu stellen.

Vielfalt im deutschen Bankensektor

Im europäischen und auch weltweiten Vergleich verfügt Deutschland über eine sehr heterogene Bankenstruktur mit einer Vielzahl von Kreditinstituten unterschiedlicher Größe und Ausrichtung. Auf dem deutschen Markt existieren etwa 2 200 unabhängige Kreditinstitute mit zusammen ungefähr 42 000 Bankstellen. Rund 450 Institute gehören zur Sparkassen-Finanzgruppe und etwas über 1 200 zum genossenschaftlichen Bereich.[1] Zudem herrscht intensiver Außenwettbewerb durch die Präsenz von circa 120 Banken, die sich im Mehrheitsbesitz ausländischer Institute befinden.[2] Diese Bankenlandschaft sichert Produktvielfalt, niedrige Preise und Innovation.

Die deutsche Bankenlandschaft sieht sich allerdings dem Vorwurf ausgesetzt, dass im internationalen Vergleich die Konsolidierung weiter fortschreiten könnte. Kritisiert wird sowohl der starke öffentliche Einfluss auf Sparkassen und Landesbanken als auch die fehlende Mindestgröße fast aller Banken in Deutschland. Hinsichtlich der fehlenden Bankengröße drängt sich allerdings der Eindruck auf, dass dies in der derzeitigen Krise kein Nachteil sein muss. Zudem arbeiten die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken jeweils eng mit ihren Zentralinstituten zusammen, die die fehlenden Größenvorteile teilweise kompensieren.

Da Sparkassen und Genossenschaftsbanken innerhalb ihrer Gruppen aufgrund jeweils verschieden ausgestalteter Regionalprinzipien nur eingeschränkt im Wettbewerb stehen, werden diese Bankengruppen für Wettbewerbsanalysen, die sich auf die gesamte Bundesrepublik beziehen, als Blöcke angesehen. Bei einer regionalen Analyse – filialgebundenes Bankgeschäft spielt trotz zunehmenden Internetbankings noch immer eine Rolle – zeigt sich, dass der Konzentrationsgrad in ländlichen Räumen aufgrund der fehlenden Präsenz überregional tätiger Banken deutlich über dem Konzentrationsgrad auf Bundesebene liegt.

1 Der deutsche Bankensektor besteht aus drei Säulen: Privatbanken, öffentliche Banken (also Sparkassen und Landesbanken) sowie Genossenschaftsbanken (Volksbanken, Raiffeisenbanken, Sparda-Banken u. a.).
2 Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik März 2009, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, Seite 104.

Im Übrigen ist auch in Deutschland eine stetige Konsolidierung zu beobachten. Noch vor zehn Jahren existierten rund 3 500 Kreditinstitute, und die Zahl der inländischen Bankstellen belief sich auf etwa 63 000.[3] Am stärksten fand die Konzentration im Genossenschafts- und im Sparkassensektor statt, in Letzterem zum Teil bedingt durch kommunale Gebietsreformen. Durch die Finanzkrise dürfte der Konsolidierungsdruck – insbesondere im Bereich der Landesbanken und der kleinen privaten Institute – zunehmen. Die meisten inländischen Kreditinstitute haben bereits deutliche Verluste auszuweisen und beklagen einen Mangel an Refinanzierungsmöglichkeiten; einige Banken waren oder sind existenziell bedroht und konnten bzw. können nur mittels Übernahme durch andere Institute oder gar mittels staatlicher Beteiligung gerettet werden.

Neuordnung im deutschen Bankensektor

Mit Blick auf die Konsolidierung der Branche war die Neuordnung innerhalb der Gruppe der deutschen Großbanken herausragend. Dabei sind die Zusammenschlüsse von Deutsche Bank AG und Postbank AG sowie von Commerzbank AG und Dresdner Bank AG keine Folge der akuten Finanzkrise, sondern waren schon seit geraumer Zeit in der Diskussion. Allenfalls der zeitliche Ablauf der Vorhaben dürfte von den aktuellen Entwicklungen beeinflusst worden sein:[4]

- Die von der Deutschen Bank angestrebte Alleinkontrolle über die Postbank wird schrittweise durch den Erwerb einer Minderheitsbeteiligung und einer weitgehenden Kooperation umgesetzt. Im Gegenzug hat die Deutsche Post AG als bisherige Mehrheitseigentümerin der Postbank einen Anteil in Höhe von acht Prozent an der Deutschen Bank erhalten. Da ein Teil der Post-Aktien in staatlicher Hand liegt, besteht nun eine – allerdings indirekte und eher geringe – Beteiligung des Staates. In den Medien wurde dieser Umstand zum Teil als staatliche Unterstützungsmaßnahme zugunsten der Deutschen Bank gewertet.

- Die Commerzbank hat mittelbar sämtliche der zuvor von der Allianz SE gehaltenen Anteile an der Dresdner Bank erworben. Die Allianz hat im Gegenzug zum einen die bisherige Commerzbank-Tochter Cominvest und zum anderen eine Minderheitsbeteiligung von unter 25 Prozent an der Commerzbank übernommen. Ein Teil des bisherigen Bankgeschäfts der Dresdner Bank geht zunächst ebenfalls auf die Commerzbank über und wird anschließend an die Allianz zurück veräußert.

Im Dezember 2008 erfolgte zudem die Anmeldung des Zusammenschlusses der beiden genossenschaftlichen Zentralinstitute DZ Bank AG und WGZ Bank AG. Beabsichtigt war, dass die WGZ Bank ihr Vermögen als Ganzes rückwirkend mit Wirkung zum 1. Januar 2009 auf die DZ Bank im Wege der Verschmelzung durch Aufnahme überträgt; die bisherigen Anteilseigner der WGZ Bank sollten dann Anteilseigner an der um die WGZ Bank vergrößerten DZ Bank werden. Wie aktuellen Presseberichten zu entnehmen ist, wird diese Fusion jedoch auf Eis gelegt. Grund seien im Wesentlichen Bewertungsschwierigkeiten im Vorfeld des Zusammenschlusses.[5]

Der Wettbewerb ist nicht gefährdet

Wenngleich es sich bei den Unternehmenszusammenschlüssen um die in den letzten Jahren bedeutendste Neustrukturierung im Finanzsektor handelt, sind negative Implikationen für den Wettbewerb auf dem deutschen Bankenmarkt nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes nicht zu befürchten. Die Aktivitäten der an den Zusammenschlüssen Beteiligten überschneiden sich zwar in nahezu allen Geschäftsbereichen, allerdings erreichen die jeweiligen Fusionspartner zusammen keine bedenklichen Marktstellungen. Die Marktanteile liegen in den Bereichen Einlagen- und Kreditgeschäft für Privat- und Firmenkunden, Girokonten, Ausgabe von Kreditkarten und Investmentbanking, aber auch in den Teilbereichen Bauspareinlagen, private Baufinanzierung und Wertpapierdepots unter 15 Prozent.

Etwas stärker ist die Marktposition einer der neuen Einheiten bei der Außenhandelsfinanzierung und im Pfandbriefgeschäft; Gleiches gilt für den isoliert betrachteten Bereich der Auflegung und des Vertriebs von Publikumsfonds. Da aber auf diesen wie auf allen anderen näher untersuchten Märkten zahlreiche starke Wettbewerber vorhanden sind, kommt es durch keinen der Zusammenschlüsse zu überragenden Marktstellungen. Das zeigt, wie übersichtlich die Marktstellungen selbst

3 Ebenda.
4 Siehe zusammenfassend dazu die Fallbeschreibung zu den Fusionskontrollverfahren B4–133/08, B4–29/09, B4–134/08 und B4–177/08 auf der Homepage http://www.bundeskartellamt.de.

5 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Februar 2009, Seite 18.

der Großbanken auf den relevanten deutschen Märkten sind und wie vielfältig die Bankenlandschaft in Deutschland auch nach der jüngsten Konsolidierung ausgestaltet ist.

Auch weitere unmittelbar mit der Finanzkrise zusammenhängende Bankenübernahmen haben die Märkte in wettbewerblicher Hinsicht nicht wesentlich verändert. So musste die Allgemeine HypothekenBank Rheinboden AG binnen weniger Tage von einem Finanzinvestor, Lone Star Funds, übernommen werden. Des Weiteren wurde die Sächsische Landesbank AG nur aufgrund der Übernahme durch die Landesbank Baden-Württemberg vor der Insolvenz gerettet. Lone Star Funds beteiligte sich zudem mehrheitlich an der IKB Deutsche Industriekreditbank. Die japanische Nomura Bank übernahm Vermögenswerte der Lehman Brothers Bankhaus AG, die deutsche Tochter des in die Insolvenz geratenen US-amerikanischen Kreditinstituts Lehman Brothers Inc. Und schließlich erwarb der Bundesverband Deutscher Banken kürzlich über sein Tochterunternehmen Resba Beteiligungsgesellschaft mbH die Düsseldorfer Hypothekenbank sowie über seinen Einlagensicherungsfonds das Bankhaus Wölbern.

Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte

Seitdem sich die Krise der hypothekengesicherten Wertpapiere in den USA zu einer Weltfinanzkrise ausgeweitet hat, wird mit Hochdruck an Maßnahmen zur Linderung der Folgen dieser Krise gearbeitet. Ziel des im Oktober 2008 in Rekordzeit verabschiedeten Gesetzespaketes zur Finanzmarktstabilisierung ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten. Hierzu wurde der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) als zeitlich befristeter Fonds eingerichtet. Aus dem Fonds können angeschlagenen Finanzinstituten Garantien bis zur Höhe von insgesamt 400 Milliarden Euro gewährt, risikobehaftete Positionen übernommen und Rekapitalisierungsmaßnahmen zur Stärkung der Eigenkapitalbasis finanziert werden. Letztere Maßnahme führt zu einer Beteiligung des Staates – über den SoFFin – an den betroffenen Unternehmen. Die Mittel dafür leiht sich der Bund über Bundesanleihen, Schatzbriefe oder Obligationen.

Mittlerweile werden diese Maßnahmen nicht mehr als ausreichend erachtet, um der Krise wirksam entgegentreten zu können. Mit dem am 8. April 2009 in Kraft getretenen Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz wurde die Option einer Enteignung von Finanzunternehmen als „ultima ratio“ geschaffen. Die Bundesregierung verweist in der Begründung für dieses Gesetz nicht zuletzt auf die Erfahrungen anderer Staaten wie Großbritannien und Schweden, wonach es in Einzelfällen zum Zweck der Finanzmarktstabilisierung erforderlich sein kann, ein Finanzinstitut zu verstaatlichen.[6]

Darüber hinaus ist die Auslagerung der problematischen toxischen Wertpapiere in eine als „Bad Bank“ bezeichnete dauerhafte Lagerstätte in der Diskussion. Hintergrund ist, dass die bisherigen Stützungsmaßnahmen offenbar nicht ausreichen, um die Abschreibungen zum Abbau der Bestände solcher Kreditverbriefungen zu finanzieren, ohne dass das Eigenkapital der Finanzinstitute aufgezehrt wird. Verschärfend kommt hinzu, dass mittlerweile auch Wertpapierklassen als betroffen gelten, die bislang als sicher galten, wie etwa Unternehmens- oder Staatsanleihen.

Wettbewerbliche Folgen der Maßnahmen

Offenkundig ist, dass auf den Finanzmärkten ohne staatliche Stützungsmaßnahmen Insolvenzen drohen, deren ökonomische und gesellschaftspolitische Folgen dramatisch sein können. Die Pleite von Lehman Brothers hat wahrscheinlich nur einen kleinen Eindruck der Folgen einer größeren Insolvenzwelle vermittelt. Dennoch müssen die wettbewerblichen Folgen der Maßnahmen klar benannt werden: Alle Rettungsmaßnahmen für die Banken, die diese in Anspruch nehmen, haben unmittelbar Folgen für deren Positionen auf den Märkten. Auch wenn dies gewollt ist, wird damit gleichzeitig der Ausleseprozess, den der Wettbewerb sicherstellt, verhindert. Die Maßnahmen zur Krisenbewältigung lassen derzeit keine Differenzierung zu zwischen „guten“ Banken, die ohne oder mit geringem Zutun von der Krise betroffen sind, und „schlechten“ Banken, deren Marktverhalten in der Vergangenheit unter normalen Umständen zu einem – wettbewerblich durchaus sinnvollen – Ausscheiden aus dem Markt führen würde.

Wettbewerblich bedenklich ist zudem, dass die geschaffenen Instrumente dem Staat die Möglich-

6 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12224 vom 12. März 2009 und 16/12100 vom 3. März 2009.

keit einräumen, Maßnahmen zum Vorteil des einen oder Nachteil eines anderen Unternehmens einzusetzen. Diesem Verdacht hat sich die Politik in der öffentlichen Wahrnehmung ausgesetzt, als sich der Bund mit etwas über 25 Prozent an der Commerzbank beteiligte, nachdem diese die Dresdner Bank übernommen hatte. So konnte die Beteiligung als gezielte Unterstützung der Commerzbank durch den Staat bei der Übernahme der Dresdner Bank verstanden werden.

Vor diesem Hintergrund sind aus wettbewerblicher Sicht für den weiteren Umgang mit der Finanzmarktkrise folgende Grundsätze entscheidend:

- Klare Zweckbindung der Maßnahmen: Jede ergriffene Maßnahme muss tatsächlich der Stabilisierung des Finanzmarktes als Institution dienen. Die bislang geschaffenen Instrumente sind nach dem Wortlaut der ihnen zugrundeliegenden Gesetze entsprechend zweckgebunden. Besonderer Wert wird etwa bei den Maßnahmen zur Einleitung von Enteignungsverfahren darauf gelegt, dass diese Option nachrangig gegenüber allen milderen Mitteln ist. Sie kommt daher nur in Betracht, wenn sie für die Sicherung der Finanzmarktstabilität erforderlich ist und wirtschaftlich zumutbare Lösungen nicht zur Verfügung stehen, mit denen Stabilität gleichermaßen, aber auf weniger einschneidende Weise gesichert werden kann.[7]

- Zeitliche Befristung der Maßnahmen: Die vorgesehene zeitliche Befristung der Maßnahmen ist sehr zu begrüßen und sollte unbedingt aufrechterhalten werden. Insbesondere ist begrüßenswert, dass die Möglichkeiten zur Einleitung eines Enteignungsverfahrens nach dem Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz (FMStErgG) vom April dieses Jahres bereits am 30. Juni 2009 enden. Somit dürfte die Zahl der Enteignungsverfahren nach diesem Gesetz gering bleiben.

Allerdings sind einige der im Gesetzespaket vom Oktober 2008 festgelegten Befristungen mittlerweile bereits ausgedehnt oder modifiziert worden. So wurde die Laufzeit der Schuldtitel, für die der SoFFin Garantien übernehmen kann, von 36 auf 60 Monate verlängert (Artikel 1 Nr 4 FMStErgG). Die Fristverlängerung wird damit begründet, dass es zweckmäßig sei, dem Fonds mehr Flexibilität bei der Garantievergabe zu geben und dass damit eine beihilferechtliche Genehmigung der EU-Kommission nachvollzogen werde. Zudem kann sich der SoFFin nunmehr anders als zunächst vorgesehen auch nach dem 31. Dezember 2009 an Unternehmen des Finanzsektors beteiligen, an denen er sich aufgrund von Rekapitalisierungsmaßnahmen vor diesem Datum bereits beteiligt hat. Diese Fristverlängerung wird ermöglicht, damit bereits erworbene Kapitalbeteiligungen in ihrer Anteilshöhe aufrechterhalten werden und gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abgesichert werden können. Zu hoffen bleibt, dass hiermit nicht ein schleichender Prozess der Fortsetzung der staatlichen Interventionen begonnen hat.

7 Vgl. die Begründung zum Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12100 vom 3. März 2009.

Buchhinweis

Die Kamingespräche der Ludwig-Erhard-Stiftung bieten Persönlichkeiten aus Politik, Medien und Wirtschaft ein regelmäßiges Forum, um aktuelle Probleme und ihre Lösungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der Sozialen Marktwirtschaft zu diskutieren. Der vorliegende Band dokumentiert Beiträge seit 2000. Er ist im Buchhandel erhältlich.

Die Ludwig-Erhard-Stiftung widmet den Band dem kürzlich verstorbenen Vorsitzenden der Heinz Nixdorf Stiftung *Gerhard Schmidt*, der die Berliner Kamingespräche ins Leben gerufen und maßgeblich unterstützt hat.

Die solidarische Gesellschaft in Freiheit, hrsg. von Otmar Franz, 382 Seiten, Verlag Frankfurter Allgemeine Buch.

■ Baldmögliche Wiederherstellung der unabhängigen Wettbewerbsaufsicht: Mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom Oktober 2008 wurde das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Bezug auf die Maßnahmen des SoFFin im Finanzsektor außer Kraft gesetzt. So regelt § 17 des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes: „Die Vorschriften des Ersten bis Dritten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen finden keine Anwendung auf den Fonds." Diese Ausnahmeregelung im Finanzmarktstabilisierungsgesetz hat unmittelbar zur Folge, dass entsprechende Zusammenschlüsse – also der Erwerb eines Teils oder sämtlicher Anteile an Kreditinstituten durch den SoFFin – nicht der Fusionskontrolle nach deutschem Recht unterliegen. Zwar sind auch die materiellen nationalen Regeln zum Kartellverbot und zur Missbrauchsaufsicht ausgesetzt; dies ist aber weniger bedeutsam, weil das entsprechende europäische Recht – Artikel 81, 82 EG-Vertrag – anwendbar bleibt. Der erste – und bislang einzige – unter diese Regelung fallende Vorgang ist die staatliche Beteiligung an der Commerzbank in Höhe von 25 Prozent.[8]

Im Übrigen geht das Bundeskartellamt davon aus, dass die Ausnahme von den nationalen Fusionskontrollregeln nur für den staatlichen Beteiligungserwerb an Finanzinstituten gilt, nicht jedoch für die Reprivatisierung der betreffenden Institute nach der Krise. Soweit die Durchführungsverordnung zum Finanzmarktstabilisierungsfonds den SoFFin ermächtigt, begünstigten Unternehmen Bedingungen für deren Geschäftstätigkeit aufzuerlegen, und sofern aufgrund von Stabilisierungsmaßnahmen Wettbewerbsverzerrungen zu besorgen sind, bleibt abzuwarten, ob und wie diese Befugnis ausgeübt wird und Wirkung entfaltet. Eine kartellrechtliche Prüfung ersetzt sie jedenfalls nicht.

Finanzkrise: Kein Anlass, sich vom Wettbewerb zu verabschieden!

Die Finanzmarktkrise ist nicht auf ein Zuviel an Wettbewerb im Bankensektor zurückführen. Die Ursache dürfte vielmehr in einer unzureichenden Regulierung des Finanzmarktes zu sehen sein. Die hohe Intransparenz der Verfahren und Produkte am Finanzmarkt sowie die Tatsache, dass hier ein effektives Frühwarnsystem fehlt, haben dazu geführt, dass die Krise mit einem so verheerenden Ansteckungsfaktor um sich gegriffen hat. In diesem Zusammenhang hat auch Bundespräsident *Horst Köhler* in seiner Berliner Rede am 24. März 2009 gesagt: „Es braucht einen starken Staat, der dem Markt Regeln setzt und für ihre Durchsetzung sorgt. Denn Marktwirtschaft lebt vom Wettbewerb und von der Begrenzung wirtschaftlicher Macht." Die Finanzmärkte brauchen somit nicht weniger Wettbewerb, sondern eine effektive Finanzmarktaufsicht, insbesondere über systemisch relevante Finanzinstitute, Hedge-Fonds und Rating-Agenturen. Besonderes Gewicht kommt dabei der besseren Verknüpfung von nationaler und internationaler Finanzmarktaufsicht zu – ohne diese zu zentralisieren.

In Zeiten der Krise ist der Ruf nach mehr Staat in der Wirtschaft ein bekanntes Phänomen. Die Unsicherheit führt dazu, dass den Mechanismen der Märkte nicht mehr vertraut wird. Doch wäre ein prinzipielles Vertrauen in die Überlegenheit staatlicher Lenkung gerechtfertigt? Die Rationalität von Märkten ist der Rationalität von Bürokratien erfahrungsgemäß überlegen. Auch die Finanzkrise ist daher kein Anlass, sich prinzipiell vom Wettbewerb zu verabschieden. Im Gegenteil: Der Staat ist gut beraten, sich bald wieder auf seine subsidiäre Rolle zurückzubesinnen. Insgesamt hat die Bundesregierung bislang weitgehend umsichtig reagiert. Dennoch: Die marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Orientierung der Wirtschaftspolitik darf bei den bisherigen und künftigen wirtschaftspolitischen Rettungsmaßnahmen nicht aus dem Blick verloren werden. ■

8 Anders gelagert war die Aufstockung der Beteiligung des Freistaates Bayern an der Bayerischen Landesbank, da die Kapitalerhöhung nicht über den SoFFin erfolgte. Auch die geplante Verstaatlichung der Hypo Real Estate Bank ist nicht von der Fusionskontrolle ausgenommen, da aufgrund des Erreichens der Schwellenwerte die EU-Kommission für die Fusionskontrolle zuständig ist.