

Verbundstrukturen fördern – ortsnahe Versorgung mit Bankdienstleistungen sichern

Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind lokal verankerte Kreditinstitute. Dementsprechend agieren sie in kleinen Strukturen und sind auf eine intensive Kooperation in ihren jeweiligen Verbundgruppen angewiesen. Erst diese Zusammenarbeit ermöglicht es ihnen, moderne Bankdienstleistungen auch in ländlichen und strukturschwachen Gebieten wirtschaftlich anzubieten. Die Verbundzusammenarbeit ist damit eine wichtige Voraussetzung für den Wettbewerb vor Ort. Um die Wettbewerbsfähigkeit der kreditwirtschaftlichen Verbünde im Sinne der Verbraucher langfristig zu sichern, muss die Zusammenarbeit innerhalb der kreditwirtschaftlichen Verbünde rechtlich gestärkt werden. Dazu sollte:

- die Verbundzusammenarbeit als förderungswürdiges Modell der Kooperation wirtschaftlich selbstständiger Unternehmen im Kartellrecht stärker berücksichtigt werden;
- die regulatorische Mehrbelastung von kreditwirtschaftlichen Verbänden gegenüber anderen Formen der Kooperation beseitigt werden;
- die steuerliche Benachteiligung von Verbundkooperation gegenüber Konzernunternehmen abgebaut werden.

Kooperation ist grundlegend für die Zukunftsfähigkeit der Verbundunternehmen

Die fortschreitende Regulierung und Digitalisierung des Bankgeschäfts erfordert eine intensivere Kooperation zwischen den Verbundeinheiten und eine stärkere Koordination der Zusammenarbeit im Verbund. Dies würde es auch kleinen und mittleren Kreditinstituten ermöglichen, finanziell bedeutsame Skalen- und Synergieeffekte zu heben. So hätten die deutschen Kreditverbände eine Chance, hohe regulatorische Belastungen auszugleichen, langfristig gegenüber Konzernen wettbewerbsfähig zu bleiben und ein ortsnahes Bankwesen in Deutschland sicherzustellen.

Rechtliche Nachteile für Verbundunternehmen gehören beseitigt

Die Verbundzusammenarbeit sollte in Anbetracht ihres volkswirtschaftlichen Nutzens (siehe Kästen) unterstützt und gefördert werden. Dieser verstärkten Zusammenarbeit steht allerdings die geltende Rechtslage im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) entgegen. So behindern starke Restriktionen im Kartellrecht ein kooperatives und koordinierendes Vorgehen im Verbund. Hinzu kommen erhebliche Nachteile bei der Umsatzbesteuerung von auf Ver-

bundeinheiten ausgelagerten Back-Office-Dienstleistungen der Sparkassen. Beides zusammen bewirkt, dass die in Verbänden organisierten Unternehmen gegenüber anderen Kooperationsformen regulatorisch mehr belastet werden. Die interne Zusammenarbeit von Unternehmen in Konzernen etwa wird kaum durch kartellrechtliche Auflagen eingeschränkt und ist zudem im Vergleich steuerrechtlich im Vorteil.

Lokal verankerte Kreditinstitute fördern Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Sparkassen und Genossenschaftsbanken stellen mit ihrem auf die örtliche Bevölkerung und die lokale mittelständische Realwirtschaft ausgerichteten Bankgeschäft die ortsnahe Versorgung mit Bankdienstleistungen sicher. Sie fördern die Wirtschaft vor Ort und damit regionales Wachstum. Sie sorgen so für eine Stärkung der Kommunen und ländlichen Regionen und helfen die Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raums gegenüber den großen Ballungsräumen sicherzustellen. Dies ist ein volkswirtschaftlich bedeutender Beitrag, um die im Grundgesetz geforderten gleichwertigen Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik zu verwirklichen.

Verbundzusammenarbeit im Kartellrecht stärker berücksichtigen

Die Verbundzusammenarbeit wird aktuell im Kartellrecht nicht ausreichend berücksichtigt. In Zeiten der Digitalisierung des Bankgeschäfts wiegt dieses Innovationshemmnis schwer. Mit Blick auf die Entwicklung innovativer Produkte und Vertriebsmethoden muss es deshalb möglich sein, dass Sparkassen (1.) untereinander leichter Informationen austauschen können, (2.) Standards – auch im Hinblick auf Produkte – im Verbund etabliert werden können und (3.) zur Erschließung von Effizienzen verbundintern verbindlicher kommuniziert werden kann. Eine Erleichterung in diesen Feldern kann durch die Einführung einer Bereichsausnahme im GWB für die Zusammenarbeit in einer kreditwirtschaftlichen Verbundgruppe erfolgen. Angesichts des Anwendungsbereichs des EU-Kartellrechts ist eine nationale Bereichsausnahme allerdings nur auf lokale und regionale Sachverhalte anwendbar. Sie stärkt daher lediglich die regionale Verbundzusammenarbeit. Um hier eine bundesweite Verbesserung zu erreichen, bedarf es zusätzlich auf EU-Ebene einer Gruppenfreistellungsverordnung für nicht preisbezogene Zusammenarbeitsformen in (kreditwirtschaftlichen) Verbundsystemen.¹ Eine derartige Freistellung ist durch den volkswirtschaftlichen Nutzen („economies of scope“) von Verbundkooperationen gut begründet.

Steuerliche Nachteile der Verbundzusammenarbeit beenden

Bei der verbundinternen Auslagerung von Bankdienstleistungen erleiden Sparkassen und Genossenschaftsbanken gegenüber Konzernen einen strukturell bedingten Wettbewerbsnachteil. Ursache ist die hierbei entstehende Umsatzsteuerbelastung. Eine umsatzsteuerliche Organschaft, bei der mehrere rechtlich selbstständige Unternehmen zu einer Besteuerungseinheit zusammengefasst werden, kommt für Verbundunternehmen meistens nicht infrage. In den kreditwirtschaftlichen Verbänden ist eine Vielzahl von Verbundmitgliedern an Verbundunternehmen beteiligt. Derzeit gibt es 386 Sparkassen und 970 VR-Banken. Damit ist die erfor-

derliche Beteiligungsquote von mindestens 50 Prozent als Eingliederungsvoraussetzung für den Zugang zur umsatzsteuerlichen Organschaft regelmäßig nicht zu erreichen. Sinnvolle Zusammenfassungen von Dienstleistungen in Back-Office-Unternehmen sind deshalb vielfach nicht oder nur eingeschränkt effizient möglich. Lösungsansatz wäre hier z. B. die Zulassung einer Mehrmütterorganschaft im Umsatzsteuergesetz bzw. eine Reform der Eingliederungsvoraussetzungen für den Zugang zur Organschaft.

Verbundstrukturen erhöhen die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit

Sparkassen sind in ihrem Verbund eine tragende Säule der Wirtschaft in den Regionen und des Zusammenlebens der Menschen vor Ort. Auch gesamtwirtschaftlich betrachtet bieten Verbundstrukturen im Retail-Banking deutliche Vorteile – insbesondere auch mit Blick auf die Effizienz und Stabilität des Finanzdienstleistungsmarktes, aber auch des Wirtschaftsstandortes Deutschland insgesamt. So können einzelne Sparkassen oder Genossenschaftsbanken aufgrund ihrer Größe nicht zu einem systemischen Risiko werden. Ihre lokale Verankerung fokussiert und begrenzt ihre finanzwirtschaftlichen Aktivitäten auf die Realwirtschaft vor Ort. Aus der globalen Finanzsphäre herrührende wirtschaftliche Krisen und Störungen werden dadurch erheblich abgepuffert. In der Finanzkrise erwiesen sich die deutschen Kreditverbände als bedeutende Stabilitätsanker und Standortvorteil Deutschlands.

Fazit

Bislang werden kreditwirtschaftliche Verbundgruppen rechtlich nur unzureichend berücksichtigt. Dies wird ihrem volkswirtschaftlichen Nutzen nicht gerecht. Es bedarf daher einer Förderung der Verbundzusammenarbeit durch den Gesetzgeber, die die strukturellen Wettbewerbsnachteile der Verbundgruppen gegenüber anderen Kooperationsformen beseitigt. Dies kann insbesondere durch Erleichterungen im Kartell- und Steuerrecht erfolgen.

¹ Durch eine (von der EU-Kommission erlassene) Gruppenfreistellungsverordnung werden bestimmte Gruppen von Maßnahmen vom grundsätzlichen Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen (Kartellverbot) nach Art. 101 AEUV ausgenommen.