

Ketzel, Eberhart

Article — Digitized Version

Privatisierung der Sparkassen - nicht zu Ende gedacht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ketzel, Eberhart (1990) : Privatisierung der Sparkassen - nicht zu Ende gedacht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 12, pp. 623-626

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136708>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eberhart Ketzel

Privatisierung der Sparkassen – nicht zu Ende gedacht

In der Oktoberausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir ein „Plädoyer für die Umwandlung von Sparkassen in Privatbanken“ von Dr. Ulrike Dennig. Hierzu eine Replik von Dr. Eberhart Ketzel vom Sparkassen- und Giroverband in Bonn.

Wer die These von der Macht der Banken noch in den Ohren hat, die vor noch nicht allzu langer Zeit ein viel beachtetes politisches Thema in der Bundesrepublik Deutschland war, erfährt nun im ersten Satz des Plädoyers von Ulrike Dennig, daß es „viel weitreichendere Entwicklungen im Sparkassenbereich“ gibt, die bisher unbeachtet blieben. Inwieweit die Gründe für diese Feststellungen sachlich zutreffen, soll im folgenden geprüft werden.

Die Schlußfolgerung von Dennig, daß die Sparkassen in Privatbanken umgewandelt werden sollten, beruht im wesentlichen auf der Vermutung, daß eine „Konzentration und Zentralisierung des öffentlich rechtlichen Sparkassensektors und eine Stärkung dieses wettbewerblich geschützten Kreditmarktbereiches angestrebt“ wird¹. Hieraus werden zwar weder für die Kreditmärkte in der Bundesrepublik noch in der EG ausdrücklich negative Wirkungen auf den Wettbewerb abgeleitet. Das Szenario bildet aber den Hintergrund, um ordnungspolitischen Thesen Gewicht zu verleihen, die die Rolle des staatlichen Finanzsektors in der Marktwirtschaft, dessen Effizienz und wirtschaftspolitische Berechtigung in Frage stellen.

Die kritische Auseinandersetzung mit diesen Thesen ist keineswegs so zu verstehen, daß das private Unternehmertum und freier Wettbewerb als ordnungspolitische Grundpfeiler unseres marktwirtschaftlichen Systems von seiten der Sparkassen negiert würden. Viel-

mehr hat die Sparkassenorganisation zu diesem Thema seit Jahrzehnten nicht nur marktwirtschaftliche Lippenbekenntnisse abgegeben, sondern sich öffentlich in ganz konkreten Fällen für mehr Marktwirtschaft eingesetzt. Zu erinnern sei nur an das entschiedene Engagement für eine Liberalisierung der Zinsen² und die Flexibilisierung der Wechselkurse in den sechziger Jahren³ sowie für die Deregulierung der Finanzmärkte in der Bundesrepublik, aber auch weltweit in den siebziger und achtziger Jahren⁴.

Sparkassen und Landesbanken haben sich geschäftspolitisch und organisatorisch konsequent auf die Erfordernisse des Marktes eingestellt. In bezug auf die Eigenkapitalfinanzierung werden privatwirtschaftliche Formen wie z. B. Modelle der stillen Beteiligung privater Haushalte diskutiert. Eine Überführung in Kapitalgesellschaften hieße jedoch, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Voraussetzungen sachgerecht bewerten

Wenn von einer Konzentration und Zentralisierung im öffentlich-rechtlichen Sparkassensektor die Rede ist, dann bedeutet das bei der föderativen Eigenständigkeit der Sparkassen in Deutschland nicht etwa Konzentration, die wettbewerbsspolitisch zu Bedenken Anlaß gäbe. So entstehen durch betriebsgrößenbedingte Fusionen von

¹ U. Dennig: Plädoyer für die Umwandlung von Sparkassen in Privatbanken, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 10, S. 529.

² W. D. Becker: Die Problematik der Zinsliberalisierung, Österreichisches Forschungsinstitut für das Sparkassenwesen, 4/1968, S. 5f.

³ H. Geiger: Bankpolitik, Stuttgart 1975, S. 68 f.

⁴ H. Geiger: Kreditwirtschaftliche Perspektiven, Stuttgart 1989, S. 166 f.

Dr. Eberhart Ketzel, 51, ist Leiter der Abteilung Wissenschaftliche Dienste im Deutschen Sparkassen- und Giroverband in Bonn.

Sparkassen in keinem Fall marktbeherrschende Institute. Selbst durch die Ende 1989 diskutierte Zusammenfassung aller Landesbanken zu einem Zentralinstitut wäre – bei genauer Betrachtung – keineswegs eine Größenordnung am Markt entstanden, die den Wettbewerb beeinträchtigt hätte. Im Gegenteil: Mit dieser Bündelung der Kräfte wäre den deutschen Großbanken ein Wettbewerber gegenübergetreten, der – als annähernd vergleichbares Gegengewicht – eine wettbewerbspolitisch erwünschte Begrenzung von Marktmacht hätte bewirken können.

Die von Dennig wiederholt verwendete These, daß der „Sparkassensektor ein wettbewerbspolitisch geschützter Kreditmarktbereich“ sei, der durch die Kooperationsverträge mit anderen EG-Sparkassenverbänden auch noch international ausgedehnt werde⁵, impliziert zu Unrecht, daß noch besondere Vorrechte oder die Möglichkeit zu gruppenspezifischer Machtausübung bestehen⁶. Sie abstrahiert ferner von der Existenz gewichtiger privater Konkurrenten. Nur wenn es am Markt ausschließlich Sparkassengäbe, wäre das Regionalprinzip wettbewerbspolitisch bedeutsam. Dies ist jedoch nicht der Fall. Daher ist der von Dennig angeführte Hinweis auf den Marktanteil der Sparkassenorganisation von 40% am Geschäftsvolumen aller Kreditinstitute mißverständlich⁷. Die Gegenüberstellung von Institutsgruppen am Markt gibt nur dann Auskunft über den Wettbewerbsgrad, wenn zusätzlich etwas über das Gewicht einzelner, an einem Markt vertretener Institute gesagt wird. So steht die Großsparkasse an ihrem Platz nicht einfach den Niederlassungen der Großbanken im Wettbewerb gegenüber, sondern den Großbanken. Das hat besondere Bedeutung bei regional übergreifenden Geschäften, wie dem Auslands- und dem Wertpapiergeschäft.

Der Hinweis auf Privatisierungen und die Konzentration in anderen EG-Ländern ist weder geeignet, das Gesagte in Frage zu stellen, noch ist damit von vornherein ein positives Urteil über die Entwicklungen in diesen anderen Ländern abgegeben. Allein der Blick auf das Marktgewicht des von Dennig hervorgehobenen Sparkassensektors in Großbritannien, der „nicht nur konzentriert, sondern vollständig privatisiert“ ist⁸, zeigt, daß ganz unterschiedliche Bedingungen gelten. Die Sparkassen in

England und Wales haben in ihrer konzentrierten Form ein Marktgewicht von noch nicht einmal 4% gemessen an der Bilanzsumme aller Kreditinstitute.

Effizienzmessung durch den Markt

Für den Wirtschaftspolitiker ist die Frage nach der Effizienz staatlicher Unternehmen gewiß von eminenter Bedeutung⁹. Zu einem Problem wird die Effizienzmessung allerdings nur in rein staatlichen oder zumindest staatlich beherrschten Wirtschaftsordnungen. Dort wo sich Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Hand am Markt unter vielen Wettbewerbern behaupten müssen, ist die Effizienz am Markterfolg ablesbar. Sofern ökonomisches Fehlverhalten nicht durch großzügige Eigenkapitalausstattung toleriert wird, bewirken die Marktzwänge bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen die gleichen Verhaltensweisen wie bei privaten Unternehmen. Die Sparkassen haben über Jahrzehnte bewiesen, daß sie sich trotz mangelnder Möglichkeiten der Eigenkapitalzuführung unternehmerisch am Markt durchsetzen. Dazu hat die Fähigkeit zu vielfältigen Produktinnovationen in der Vergangenheit (zuletzt mit der Vorreiterrolle in der Einführung des POS-Systems) ebenso beigetragen, wie die – bedingt durch einen hohen Rationalisierungsstandard – anerkannt starke Produktivitätsorientierung im Sparkassensbereich¹⁰.

Andererseits wird im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes für die Landesbanken und Sparkassen in ihrer arbeitsteiligen Organisationsstruktur in der Tat eine besondere Herausforderung im Wettbewerb entstehen, die zur Überprüfung und zu geeigneten Vorkehrungen in den geschäftspolitischen Strategien Anlaß gibt. Dieser Umstand – nicht eine „mangelhafte Konkurrenzfähigkeit vieler deutscher Sparkassen“¹¹ – war ausschlaggebend für die Inanspruchnahme einer Unternehmensberatung im Jahre 1988. Die Ergebnisse der Analysen allein auf verschiedene Modelle einer organisatorischen Neuordnung, wie etwa die Fusion von Landesbanken¹², zu reduzieren, wäre verfehlt. Vielmehr wurden geschäftspolitische Strategien erarbeitet, die es den Instituten in den neunziger Jahren erleichtern, sich im Wettbewerb mit den Banken erfolgreich durchzusetzen¹³.

Daß im Ergebnis nicht der Rückzug auf klassische Geschäfte der Sparkassen steht, sondern mit Blick auf die

⁵ U. Dennig, a.a.O., S. 529 und 531.

⁶ H. Rehm: Die öffentlichen Banken in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bankarchiv, 36. Jg. (1988), H. 12, S. 1166.

⁷ U. Dennig, a.a.O., S. 529.

⁸ U. Dennig, a.a.O., S. 532.

⁹ Zur kreditwirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand in der marktwirtschaftlichen Ordnung vgl. U. Kirchhoff: Zielwandel bei öffentlichen Unternehmen, Berlin 1987, S. 29 f.

¹⁰ R. Budde: Marktinnovationen von Universalbanken, Darmstadt 1983, S. 277 f.

¹¹ U. Dennig, a.a.O., S. 531.

¹² U. Dennig, a.a.O., S. 531.

¹³ H. Geiger: Auf dem Weg nach Europa, Deutscher Sparkassentag, Köln 1989, S. 167f.

aktuellen und potentiellen Kunden der Sparkassen die ganze Palette der Finanzdienstleistungen, entspricht der geforderten Ausrichtung an den Nachfragestrukturen des Marktes. Die sich daraus ergebende Intensivierung und Erweiterung der Finanzdienstleistungspalette bei den Sparkassen ist keineswegs unerwünscht, sondern als innovatorische Entwicklung zu sehen. Der Trend zum Universalbankgeschäft ist Ergebnis des Wettbewerbs und deshalb weder als eine „Angleichung an Banken“¹⁴ zu sehen noch ein Anlaß für Forderungen nach einer Privatisierung der Sparkassen.

Auftragsorientierung aktuell interpretieren

Bevor rechtliche Normen – wie das Haushalts- und Gemeinderecht – bemüht werden, um zu begründen, daß Sparkassen dennoch *in private Form überführt* werden müssen, verdienen die besonderen Merkmale von Sparkassen eine etwas eingehendere Würdigung, als dies in dem Beitrag von Dennig der Fall ist. Dort werden die wirtschaftspolitischen Funktionen von Sparkassen an „Kennzeichen“ gemessen, die bei Gründung der meisten Sparkassen vor gut anderthalb Jahrhunderten die Hauptrolle gespielt haben: Die Erstellung geld- und kreditwirtschaftlicher Leistungen, die Förderung des Sparsinnes und der Vermögensbildung, die Gewährleistung der Kreditversorgung wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise, des Mittelstandes und der Kommunen¹⁵.

Diese ursprünglichen Ziele müssen zeitbezogen interpretiert und umgesetzt werden¹⁶. Dennoch bleibt auch die ursprüngliche Zielsetzung latent bedeutsam. Der Hinweis, daß heute auch andere Bankengruppen Ersparnisse von jedermann hereinnehmen und kleinere Unternehmen auch von Kreditgenossenschaften und Privatbanken mit Kredit versorgt werden oder die Feststellung, daß eine umfassende Mittelstandsversorgung der Sparkassen eigentlich Mittelstandsförderungsprogramme überflüssig gemacht haben müßte, beantwortet nicht die Frage, wie die Situation wäre, wenn es keine Sparkassen gäbe.

Würden sich auf einem Gebiet wie der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland gut 44 000 Bankstellen befinden, die sich an jedem Standort jeweils zu zweit oder zu dritt Konkurrenz machen? Wieviele dieser Institutio-

nen wären noch unabhängig und dadurch in der Lage, sich an örtlichen Gesichtspunkten des Finanzierungsbedarfs und der speziellen Kenntnis der Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern am Platz auszurichten? Welche Konditionen hätten Kommunen für ihre Kreditfinanzierung aufzubringen ohne das konkurrierende Finanzierungsangebot ihrer Sparkassen?

Diese Fragen deuten über die traditionellen Inhalte hinaus auf eine aktuell zu interpretierende wirtschaftspolitische Dimension des öffentlichen Auftrags hin¹⁷. Die Struktur der deutschen Kreditwirtschaft ist durch Institutsgruppen gekennzeichnet, die – durch Zielsetzungen und Rechtsformen bedingt – unterschiedliche leistungsmäßige Schwerpunkte haben. Diese führen im Rahmen der vorherrschenden Universalbankstrategie zu einem intensiven Strukturwettbewerb¹⁸, der an Intensität verlieren müßte, wenn die komparativen Vorteile von privaten Banken, Genossenschaftsbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten über die Angleichung von Rechtsformen und Zielen nivelliert würden. Die kommunal gebundenen öffentlichen Sparkassen bieten zudem einen wirksamen Schutz vor übermäßigen Konzentrationstendenzen schon allein deswegen, weil die öffentliche Rechtsform eine Barriere gegenüber Fusionen mit privaten Banken darstellt.

Über die wettbewerbspolitische Bedeutung hinaus sind Sparkassen und Landesbanken anerkannte Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik und damit eine wichtige Säule des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland¹⁹. Dank des Regionalprinzips ergibt sich aus der schwerpunktmäßigen Orientierung der Sparkassentätigkeit auf das Sparen und die Kreditversorgung in der Region ein wichtiger Beitrag zu einer ausgewogenen mittelständischen Wirtschaftsstruktur²⁰. Die regionale Beschränkung des Sparkassengeschäftes hat eine besondere, intime Kenntnis der regionalpolitischen Aufgaben sowie der Stärken und Schwächen der örtlichen Wirtschaft zur Folge und damit die Chance einer bedarfsge rechten Bedienung des örtlichen Marktes.

Der Hinweis von Dennig, daß Landesbanken ausdrücklich von der regionalen Bindung befreit seien²¹ und sich auch Regionalbanken der regionalen Kreditversorgung verpflichtet fühlten²², geht in zweierlei Hinsicht an

¹⁴ U. Dennig, a.a.O., S. 529.

¹⁵ U. Dennig, a.a.O., S. 533.

¹⁶ U. Güde: Geschäftspolitik der Sparkassen, Stuttgart 1989, S. 25f.

¹⁷ Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in historischer Sicht, Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Stuttgart 1986.

¹⁸ U. Kirchhoff, a.a.O., S. 112; H. Cox, U. Kirchhoff: Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 5, S. 238 f.

¹⁹ Vgl. auch H. Cox, U. Kirchhoff, a.a.O., S. 236; sowie H. Rehm, a.a.O., S. 1168; Th. Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek 1975, S. 60 f.

²⁰ M. Hartmann: Raumwirtschaftliche Implikationen der Organisation der Kreditwirtschaft, Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, Bd. 92, Berlin 1977, S. 224 f.

²¹ U. Dennig, a.a.O., S. 530.

²² U. Dennig, a.a.O., S. 536.

der eigentlichen Frage vorbei. Zum einen sind die in der Statistik als Regionalbanken erfaßten Institute tatsächlich überregional tätige Filialbanken und erfüllen keine speziellen regionalpolitischen Funktionen. Im Gegensatz dazu liegt das Hauptbetätigungsfeld der Landesbanken/Girozentralen nicht nur in bezug auf das Geschäft mit dem jeweiligen Land und den Sparkassen, sondern auch im Hinblick auf die private Wirtschaft in der Region.

Anwendungsbeispiel: Ostdeutsche Sparkassen

Mit Blick auf die Situation der ehemaligen DDR läßt sich die aktuelle Bedeutung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen eindrucksvoll zeigen²³. Die Aufgabe, das einstufige planwirtschaftliche Kreditsystem in ein mehrstufiges System überzuleiten, in dem nicht große, internationale Banken von vornherein Marktstrukturen schafften, die den künftigen Wettbewerb entscheidend vorprägten, konnte nur mit Einschränkungen bewältigt werden. Der wenig transparente Einstieg von Dresdner Bank und Deutscher Bank in das Geschäftsbankmonopol der ehemaligen Staatsbank der DDR durch Übernahme eines Großteils der Filialen und von Geschäftsbeziehungen im Vorfeld der Marktöffnung hat den künftigen Wettbewerb um große Firmenkunden vorgeprägt.

Vor diesem Hintergrund wird der Bedarf an leistungsstarken Sparkassen als einem wettbewerbspolitischen Gegengewicht offensichtlich. Ohne die öffentlich-rechtliche Verankerung wären allerdings auch die Sparkassen als regionale Stützpunkte interessante Objekte für die Übernahme durch große Finanzkonzerne. Für die strukturschwache, jahrzehntelang zentralistisch gesteuerte Wirtschaft der früheren DDR bieten die Sparkassen die wesentliche Grundlage einer monetären Infrastruktur, die den wirtschaftlichen Wiederaufbau im kommunalen Bereich rasch voranbringen wird.

Die Sparkassenorganisation in den Ländern der früheren Bundesrepublik beteiligt sich an dieser wirtschaftspolitischen Aufgabe. Durch sachliche und organisatorische, vor allem aber personelle, beratende und ausbildungsmäßige Unterstützung trägt sie dazu bei, die Leistungsfähigkeit der von der sozialistischen Politik der DDR stark in Mitleidenschaft gezogenen Sparkassen schnell so weit herzustellen, daß sie ihre Aufgaben im kommunalen Bereich effizient erfüllen können. Im Gegensatz zu den privatwirtschaftlich orientierten Banken, die derzeit in den neuen Bundesländern operieren, ziehen die westdeut-

schen Sparkassen keinen einzelwirtschaftlichen Nutzen aus ihrer „Entwicklungsarbeit“.

Ordnungspolitik: Modell und Realität

Auch mit Blick auf die wettbewerbspolitischen Strukturen im EG-Binnenmarkt bei Weltoffenheit haben öffentlich-rechtliche Kreditinstitute eine nicht zu unterschätzende Stabilisierungsfunktion. In der Realität stünden im Falle einer Privatisierung viele relativ kleine private Sparkassen auf verlorenem Posten vor dem Übernahmehunger großer internationaler Banken, die sich Marktpositionen erkämpfen und damit letztlich zu noch stärkerer Konzentration beitragen²⁴.

Der Grundsatz, daß der Staat „nur dann Unternehmen errichten oder sich an solchen beteiligen darf, wenn der angestrebte Zweck anders nicht ebenso gut bzw. wenn er so besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann“²⁵, kann nur dann Grundlage wirtschaftspolitischen Handelns sein, wenn auch gesagt ist, unter welchen Nebenbedingungen der „Zweck“ erreicht werden soll.

Geht man von realistischen Bedingungen aus, so kommen übergeordnete wirtschaftspolitische Ziele wie die Schaffung eines wettbewerbspolitischen Gegengewichts und die Unterstützung einer ausgewogeneren regionalen Wirtschaftsentwicklung ins Spiel, deren „Berechtigung“ letztlich nicht allein durch Kriterien wie Marktanteile und Rentabilität, sondern letztlich durch demokratische Entscheidungsprozesse beantwortet werden muß. Selbst Müller-Armack, einer der Väter der sozialen Marktwirtschaft, hielt es für möglich, „einen gewissen Bereich öffentlicher Wirtschaftstätigkeit mit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung in Einklang zu bringen“²⁶.

Die Gefahr, daß sich aus einem ausgewogenen „Mischsystem“ von öffentlicher und privater Wirtschaft eine weitgehende oder totale Verstaatlichung, also eine Sozialisierung entwickeln könnte, erscheint vernachlässigbar gering. Demgegenüber ist durchaus die Gefahr gegeben, daß in einer rein privatwirtschaftlichen Ordnung – mit Blick auf bekannte Unzulänglichkeiten der Marktwirtschaft – extreme Forderungen nach Verstaatlichung des Bankensystems zur Beseitigung der „Macht der Banken“ Gewicht erlangen. In der Vergangenheit beruhigte in solchen Fällen der Hinweis auf einen bereits vorhandenen öffentlich-rechtlichen Kreditbereich – der auch nicht alle Probleme lösen kann – politisch die Gemüter²⁷.

²³ E. Ketzl: DDR-Wirtschaft – Befunde, Probleme, Perspektiven, Wirtschafts- und Währungspolitik 10/1990, S. 43 f.

²⁴ H. Geiger: Kreditwirtschaftliche Perspektiven, a.a.O., S. 253 f.

²⁵ U. Dennig, a.a.O., S. 532.

²⁶ A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. 1966, S. 148.

²⁷ I. Moesch, D. B. Simmert: Die Macht der Banken, Köln 1972, S. 78 f.