ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dennig, Ulrike

Article — Digitized Version

Landesbanken unter Privatisierungszwängen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dennig, Ulrike (1995) : Landesbanken unter Privatisierungszwängen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 4, pp. 210-218

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137233

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Ulrike Dennig

Landesbanken unter Privatisierungszwängen

Im Zuge der Liberalisierung des europäischen Finanzbinnenmarktes geraten die Landesbanken zunehmend unter Wettbewerbsdruck und verhalten sich mehr und mehr wie Privatbanken. Damit stellt sich die Frage nach ihren gesamtwirtschaftlichen Funktionen neu. Sollen sie sich allein auf öffentliche Aufgaben beschränken und aus dem Wettbewerb weitgehend zurückziehen, oder sollen sie sich diesem in der Form von Privatbanken voll und aktiv stellen?

Die Landesbanken nehmen in Deutschland rechtlich und funktionell eine Zwitterstellung zwischen Staats- und Privatbanken ein. Wie Staatsbanken unterliegen sie in ihrer internen Organisation öffentlichem Recht. Öffentliche Träger, meist hälftig das Land und hälftig die Sparkassen der Region, bestimmen die Geschäftsrichtlinien und den Vorstand. Gleichzeitig besitzen die Landesbanken aber eine eigene Rechtspersönlichkeit und tätigen Kundengeschäfte nach privatrechtlichen Prinzipien[1]. Entsprechend üben sie nicht nur die Aufgabe einer Haus- und Förderbank des Landes und einer Girozentrale und Bank der Sparkassen aus, sondern auch die einer Universalbank mit allen üblichen privatwirtschaftlichen Geschäften und sind damit auch dem Finanzwettbewerb ausgesetzt.

Diese Einbindung in den Wettbewerb dürfte auch ein Grund dafür sein, daß die Landesbanken bei der sich seit Mitte der achtziger Jahre intensivierenden Privatisierungsdiskussionen kaum ernsthaft in Betracht gezogen wurden[2]. Das Hauptziel der jüngsten Bemühungen um die Privatisierung von Staatsmonopolen, die Steigerung der Effizienz staatlicher Unternehmen durch Einbindung in den privatwirtschaftlichen Wettbewerb, scheint hier bereits erfüllt zu sein. Doch hat die europäische Integration mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Verwandlung nationaler in europäische Finanzmärkte auch für die Landesbanken ganz neue Rahmenbedingungen geschaffen, die ihre Aufgaben und Strukturen deutlich verändern. Entsprechend stellt sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit öffentlicher Landesbanken aus der gesamtwirtschaftlichen Sicht und nach den Vorteilen sowie Hindernissen ihrer Privatisierung im europäischen Zusammenhang neu.

Dr. Ulrike Dennig, 57, ist Leiterin der Forschungsgruppe Monetäre Analysen, Grundsätze der Geldpolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Notwendigkeit einer Entscheidung

Im folgenden wird die These vertreten, daß die europäische Integration die Landesbanken im Laufe der Zeit dazu zwingen wird, sich entweder auf grundlegende öffentliche Aufgaben zurückzuziehen oder sich in Privatbanken zu verwandeln. Die Notwendigkeit einer Entscheidung für eine der beiden Alternativen ergibt sich daraus, daß institutionelle Regelungen, wie das Regionalprinzip und die Gewährträgerhaftung, die den Verbund mit Sparkassen und die Wettbewerbsfähigkeit von Landesbanken in der Vergangenheit stärkten, sich seit Bestehen des EU-Binnenmarktes zunehmend als Hemmschuh erweisen. Würden diese Regelungen jedoch aufgegeben, entstünden aus Landesbanken zwangsläufig Privatbanken. Es wäre deshalb besser, sich frühzeitig für eine der beiden

[1] Vgl. Ludwig Huber: Landesbanken/Girozentralen, in: Handwörterbuch der Sparkassen (HWS), Deutscher Sparkassenverlag, Bd. 3, 1981, S. 70 f.

[2] Aufgeworfen wurde das Thema gleichwohl vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem Kronberger Kreis, der Monopolkommission und der Deregulierungskommission; vgl. insbesondere Juergen B. Donges, Wolfram Engels u.a.: Privatisierung auch im Westen, Bad Homburg 1993; Monopolkommission: Hauptgutachten IX, 1990/91, Bd. 1, S. 23 ff; o.V.: Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld der Privatisierungsdiskussion – Stellungnahme –, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Bd. 8, 1985, H. 1, S. 70 ff.; und den Überblick des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V.: Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, Wiesbaden 1994.

Alternativen zu entscheiden, anstatt die Zwitterstellung über eine Konzentration der Landesbanken erst mühevoll zu verstärken, um sie später dann doch zugunsten einer vollen materiellen Privatisierung aufzugeben.

Zur Verdeutlichung dieser Position wird zunächst untersucht, in welchem Ausmaß Landesbanken heute noch spezifisch öffentliche Aufgaben erfüllen. Danach werden die schon absehbaren Auswirkungen des EU-Binnenmarktes auf die Landesbankenstruktur aufgezeigt und schließlich mögliche Probleme „materieller" Privatisierung diskutiert. Um Mißverständnissen vorzubeugen wird in Anlehnung an W. Möschel von Anfang an zwischen „formeller" Privatisierung, die lediglich die Wahl einer privaten Rechtsform bedeutet und „materieller" Privatisierung, die eine Umwandlung von Staatseigentum in Privateigentum beinhaltet, unterschieden[3].

Gründe für staatliche Unternehmen

Da sich die Bundesrepublik nach Kriegsende für eine Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem entschieden hat, sind Privatunternehmen der Normalzustand. Nicht die Privatisierung, sondern die Erhaltung von Staatsunternehmen bedarf folglich einer Rechtfertigung. Allerdings schließt das ordnungstheoretische Konzept der Marktwirtschaft unternehmerische Staatstätigkeit nicht prinzipiell aus, wenngleich es diese an bestimmte Bedingungen bindet. So kommt eine unternehmerische Tätigkeit des Staates nur dann in Frage, wenn der Markt versagt oder wenn wirtschaftspolitische Ziele anders überhaupt nicht oder nicht so gut zu erreichen sind[4]. Die Existenz öffentlich-rechtlicher Landesbanken in der gegenwärtigen Form als halbe Staatsbank und halbe Privatbank wäre entsprechend volkswirtschaftlich nur zu rechtfertigen, wenn Bankgeschäfte generell oder Landesbankgeschäfte zumindest überwiegend öffentliche oder wirtschaftspolitische Aufgaben erfüllen.

In der Wirtschaftstheorie wenig umstritten ist die Begründung staatlicher Eingriffe bei Marktversagen. Ein solches Marktversagen liegt bei „öffentlichen" und „meritorischen" Gütern regelmäßig vor. Als „öffentlich" bezeichnet man Güter, bei denen der Erwerber die Nutzung durch andere Personen nicht ausschließen kann, bei denen also das Ausschlußprinzip des Marktes versagt (wie etwa bei Verteidigungsleistungen, Umweltschutz u.a.)[5]. Bei „meritorischen" Gütern (etwa Schul- und Berufsbildung) funktioniert zwar das Ausschlußprinzip des Marktes, doch kommt es nicht zu einer gesamtwirtschaftlich befriedigenden Versorgung; es bleibt eine vom Staat zu füllende Versorgungslücke. Von Marktversagen spricht man darüber hinaus auch bei sogenannten „natürlichen Monopolgütern", die am effizientesten durch Konzentration auf nur einen Anbieter hergestellt werden[6]. Auch Informationsmängel können zu Marktversagen führen.

Marktversagen bei Bankgeschäften?

Befürworter von Staatsbanken halten Marktversagen bei Bankgeschäften grundsätzlich für nachweisbar. In einer extremen Position werden Bankleistungen generell zu „öffentlichen Gütern" erklärt. Zweifelsohne ist ein effizient funktionierendes Bank- und Finanzwesen eine sehr wesentliche Voraussetzung für die friktionslose und effiziente Funktionsweise aller Wirtschaftsbereiche und damit für das Wachstum der Volkswirtschaft. Auch läßt sich ein systematisches Marktversagen bei Kredit- und Anlagemärkten wegen langer Kreditlaufzeiten, daraus resultierender besonderer Risiken und Informationsvorsprünge von Banken (Insider-Informationen) nicht von der Hand weisen[7]. So muß ein Zins mit hoher Risikokomponente bei unvollständiger Information als Instrument effizienter Kreditallokation versagen (adverse selection). Hier ersetzt zwar die Bank durch Kreditrationierung Marktfunktionen, doch verliert diese Funktion bei sehr starkem Bankenwettbewerb erfahrungsgemäß an Wirksamkeit. Als Folge hiervon steigt das Finanzmarktrisiko.

Dies bedeutet allerdings nicht schon, daß Bankdienstleistungen „öffentliche" Güter sind. Im Gegenteil, sie weisen alle Kennzeichen „privater" Güter auf. Außenstehende können vertraglich vereinbarte Bankleistungen nicht kostenlos mitnutzen, das Ausschlußprinzip funktioniert. Von einem „natürlichen Monopolgut" kann allenfalls hinsichtlich bestimmter Lei-

[3] Diese Unterscheidung geht zurück auf W. Möschel; vgl. Wernhard Möschel: Privatisierung der Sparkassen, in: WM Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Wertpapiermitteilungen Teil IV, 47. Jg., Nr. 3 vom 23. 1. 1993.

[4] Vgl. Jens Harms: Die Legitimation der öffentlichen Wirtschaft, in: ZögU, Bd. 14, 1991, H. 1, insb. S. 33 f.

[5] Vgl. R.A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 4. Aufl., Tübingen 1987, S.62ff.; Joseph E. Stiglitz, Bruno Schönfelder: Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München, Wien, 1989, S. 28 ff., S.108 ff.

[6] Vgl. Michael Krakowski: Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: ders. (Hrsg.): Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1988, S.19 ff.; William W. Sharkey: The Theory of Natural Monopoly, Cambridge u.a. 1982.

[7] Vgl. Joseph E. Stiglitz, Andrew Weiss: Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in: American Economic Review, Vol. 71, 1981, S. 393 f.

stungen, etwa der Bereitstellung eines effizienten Zahlungs- und Wertpapierabwicklungssystems gesprochen werden, nicht aber hinsichtlich der Mehrzahl der Bankdienstleistungen. Schließlich läßt sich das systemimmanente partielle Finanzmarktversagen durch marktkonforme Regulierungen, wie Einlagensicherung und bankenaufsichtsrechtliche Maßnahmen, minimieren. Die Institution der Bankenaufsicht existiert in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern seit der Weltwirtschaftskrise 1930 und wird laufend verbessert. Bankdienstleistungen können also nicht generell als öffentliches Gut angesehen werden.

Rolle von Versorgungslücken

Versorgungslücken waren in der Vergangenheit zeitweilig der Anlaß für die Gründung öffentlicher Banken. So fehlte es Anfang des 19. Jahrhunderts an Banken, die kleine Sparer und mittelständische Kreditnehmer finanziell versorgten. Dieser Engpaß führte zur Gründung von Sparkassen. Als Sparkassen dann 1908 die Scheckfähigkeit erhielten, fehlte ein nationales Abwicklungssystem. Deshalb gründete man ab 1909 die ersten eigenständigen Girozentralen, die erst später mit regionalen Staatsbanken, sogenannten „Provinzialhilfskassen", zusammengefaßt wurden. Versorgungslücken gab es fast immer und insbesondere nach Kriegsende im langfristigen Kreditgeschäft, der Grundlage für den dringend notwendigen Bau von Wohnungen und Fabriken. Auch fehlten damals funktionsfähige Wertpapiermärkte. Die Landesbanken und der Sparkassenverbund erleichterten allerdings nicht nur die Kreditbeschaffung für solche Zwecke, sondern auch zugunsten kommunaler Investitionen. Bundesländer und Kommunen konnten damit rechnen, als Kreditnehmer bevorzugt behandelt zu werden. Dies wurde zusätzlich dadurch erleichtert, daß sich der Landesbankenvorstand meist aus Politikern rekrutierte und öffentlich-rechtliche Kreditinstitute nicht zur Gewinnmaximierung gezwungen sind.

Schließen sich Versorgungslücken im Zeitablauf, dann haben solche Institutionen allerdings keine Existenzberechtigung mehr. So lassen sich etwa öffentliche Sparkassen heute nicht mehr durch die Sparförderung als Aufgabe rechtfertigen[8]. Und mit der Infragestellung öffentlicher Sparkassen steht auch die Funktion der Landesbank als Bank der Sparkassen zur Disposition. Auch hätte der gesamtwirtschaftliche Nutzen dieser Konstruktion nach Erledigung der kriegsbedingten Aufbauarbeit überprüft und neu durchdacht werden müssen. Schon die Tatsache, daß ein beachtlicher Anteil der Gesamtersparnisse – möglicherweise zu Vorzugskonditionen – unter Ausschaltung der Preiskontrollfunktionen des Marktes direkt an den Staat weitergeleitet wird, führt zu öffentlichen Investitionen, die wahrscheinlich im Vergleich zu privaten weniger effizient sind und jene verdrängen (crowding out). Unter Umständen fördert diese Konstruktion auch eine öffentliche Überschuldung und hemmt den Ausbau von Kapitalmärkten.

Öffentliche Aufgaben

Anders sieht es in bezug auf die Haus- und Förderbankfunktion der Landesbanken aus. So kann es Landesregierungen nicht versagt werden, Aufgaben der finanziellen Verwaltung effizienzsteigernd zu konzentrieren, und sei es in einer eigenen Bank. Das Fördergeschäft, die Durchführung von Kreditprogrammen zur Förderung von Industrie-, Mittelstands- und Wohnungsbauinvestitionen beinhaltet echte öffentliche Aufgaben. Strukturpolitik zu betreiben ist allerdings nicht Aufgabe öffentlicher Banken, sondern Aufgabe von Bundes- und Landesregierung. Deshalb wäre auch eine Abwicklung durch Privatbanken denkbar. Der Einsatz von Banküberschüssen im Fördergeschäft ist schon deshalb abzulehnen, weil er

Tabelle 1
Marktanteile öffentlicher Banken im Jahr 1993

	Geschäftsvolumen %	Kredite an inländische Nichtbanken %	Kredite an öffentliche Haushalte %
1. Bankensektor	24,4	24,0	15,4
- Großbanken	9,4	9,5	2,9
- Regionalbanken	12,7	13,2	12,0
2. Sparkassen-Sektor	37,3	36,2	42,0
- Landesbanken	17,1	14,0	27,1
- Sparkassen	20,2	22,2	14,9
3. Kreditgenossenschaften	14,8	14,4	10,5
- Genossenschaftliche Zentralbanken	3,2	1,5	2,7
- Kreditgenossenschaften	11,6	12,9	7,8
4. Realkreditinstitute	11,5	13,5	24,5
- öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten	2,4	2,4	3,0
5. Kreditinstitute des Bundes mit Sonderaufgaben	12,1	7,6	7,7
Bankensektor	100	100	100
Anteil öffentlicher Banken	51,8	46,2	52,7

Quellen: Deutsche Bundesbank: Beihefte zu den Monatsberichten 1; eigene Berechnungen.

[8] Vgl. Ulrike Dennig: Plädoyer für die Umwandlung von Sparkassen in Privatbanken, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 10, S. 529 ff.; Wernhard Möschel: Privatisierung der Sparkassen – zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, a.a.O.; Carl-Christoph Hedrich: Die Privatisierung der Sparkassen, Baden-Baden 1993, insbes. S. 94 ff.; Hannes Rehm: Diskussion über Sparkassenprivatisierung – eine Herausforderung, in: Sparkasse, 110. Jg., 1993, H. 4, S. 173 ff.

Tabelle 2
Generelle Kennzeichen der Landesbanken

	Landesbank	Staatsbank	Privatbank
Eigner, Träger	50% Land, 50% Sparkassen- und Giroverband	Bund und Minderheits-beteiligung der Länder	Private Eigner, Aktionäre
Gewährträger	Gewährträgerhaftung und Anstaltslast	Gewährträgerhaftung und Anstaltslast	Haftung mit Eigenkapital, Einlagensicherung
Rechtsform	Anstalten bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts	Anstalten bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts	Privatrechtliche Personen- oder Kapitalgesellschaften
Fach- und Rechtsaufsicht	Fachaufsicht nach Kredit-wesengesetz, Rechtsaufsicht durch zuständiges Landesministerium	Rechtsaufsicht durch zuständiges Ministerium	Fachaufsicht nach Kreditwesengesetz, Bundesaufsichtsamt
Refinanzierung	Kapitalmarkt, Sparkassen	Kapitalmarkt, Sondervermögen, Zweckvermögen, Treuhandfonds	Einleger bzw. Geldmarkt
Hauptfunktionen	1. Haus- und Förderbank der Länder 2. Girozentrale und Sparkassen-Zentralbank 3. Universalbank	Haus- und Föderbank des Bundes mit Sonderaufgaben	Universalbank

Nebenhaushalte entstehen läßt, die sich einer parlamentarischen Kontrolle weitgehend entziehen[9]. Die Kreditversorgung des Staates ist ebenfalls kein überzeugender öffentlicher Auftrag, da es nicht an Privatbanken fehlt, die dazu geeignet sind. Zur Zeit entfallen auch nur etwa 30% der Bankkredite an öffentliche Haushalte auf Landesbanken und nur etwa 60% auf den öffentlichen Bankensektor insgesamt (vgl. Tabel-le 1). Außerdem finanziert sich der Staat in wachsendem Umfang direkt am Kapitalmarkt.

Als Universalbank üben Landesbanken ohnehin keine öffentlichen Funktionen aus. Privatkundengeschäfte werden gesucht, weil sie eine schwankende öffentliche Kreditnachfrage ausgleichen[10] und die Ertragslage deutlich verbessern[11]. Als echte öffentliche Aufgabe verbleiben für Landesbanken somit nur das Haus- und Förderbankgeschäft und die Bereitstellung eines Zahlungs- und Wertpapierabwicklungssystems für Sparkassen oder Kleinbanken.

Diese Aufgaben könnten die Existenz öffentlicher Landesbanken weiterhin rechtfertigen, wenn sie vom Umfang her dominant wären. Dies ist aber nicht der Fall. Ausgehend von der zusammengefaßten Bilanz aller Landesbanken entfielen 1992 nur etwa 13% des Volumens auf angeschlossene Kreditinstitute, also auf Zentralbankaktivitäten für Sparkassen, und nur 22% auf öffentliche Haushalte, also auf Staatsbankaktivitäten[12]. Zwar lassen die Bilanzangaben keine genaue Funktionszuordnung zu; so dürfte auch ein Teil der restlichen Nichtbankenkredite wirtschaftspolitisch motiviert sein. Doch war das Universalbankengeschäft in den letzten Jahren mindestens genauso umfangreich wie das Staatsbanken- und Zentralbankengeschäft zusammen und wuchs tendenziell schneller. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, dann würde der Anteil des Geschäfts, aus dem sich eine öffentliche Rechtsform rechtfertigen läßt, zunehmend kleiner. Schon heute würde eine Beschränkung der Tätigkeit von Landesbanken auf öffentliche Aufgaben ihr Bilanzvolumen halbieren.

Landesbanken im Wettbewerb

Landesbanken versuchen ihre Existenz in der gegenwärtigen Form insbesondere mit wettbewerbspolitischen Korrekturfunktionen zu rechtfertigen. Sie verstehen sich als Gegenmacht zu Großbanken, was ihrer Ansicht nach auch eine Privilegierung rechtfertigt. Privilegiert werden Landesbanken schon dadurch, daß sie öffentliche Unternehmen sind, aber auch durch den Verbund mit Sparkassen. Als öffentliche Unternehmen genießen sie den Schutz der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast (vgl. Tabelle 2). Die Gewährträgerhaftung sichert alle Einlagen, und

[9] Vgl. dazu auch Dietrich Dickertmann: Die Kreditinstitute der Länder – Eine finanzwirtschaftliche Bestandsaufnahme, Teil I,II, in: ZögU, Bd. 8, 1985, H. 1, S. 39 ff.

[10] Vgl. Jürgen Mura: Geschichte der Landesbanken/Girozentralen, in: HWS, Bd. 2, 1982, S. 247 ff.; Hans Pohl u.a.: Die geschichtliche Entwicklung der Landesbanken/Girozentralen von den Anfängen bis zur Gegenwart, in: Die Landesbanken/Girozentralen – historische Entwicklung und Zukunftsperspektiven, Sparkassenhistorisches Symposium 1990, S. 17 ff.

[11] Vgl. Hans Peter Linss: Die Landesbank, in: Kreditwesen, 1989, H. 22, S.1036.

[12] Vgl. Verband öffentlicher Banken: Verbandsbericht 1993.

die Anstaltslast bewahrt öffentliche Unternehmen davor, überhaupt insolvent zu werden und in Konkurs zu gehen[13]. Verluste werden dabei entweder vom Sparkassensektor insgesamt oder von der Landesregierung, also vom Steuerzahler getragen. Zwar sind Bankeinlagen auch sonst durch Sicherungsfonds weitgehend abgedeckt; doch ist die Absicherung bei öffentlichen Banken umfassender. Entsprechend verfügen Landesbanken selbst bei geringeren Eigenkapitalquoten über ein besseres Kreditstanding als Privatbanken.

Der Verbund mit den Sparkassen stärkt die Wettbewerbsposition der Landesbanken zusätzlich. So waren Sparkassen bisher im Zusammenhang mit der Giroabwicklung verpflichtet, einen bestimmten Teil ihrer Kundeneinlagen bei Landesbanken zu deponieren, was jenen den direkten Zugang zu kostengünstigen Liquiditätsreserven verschaffte. Der Verbund eröffnet Landesbanken damit gleichzeitig eine starke Stellung am Geldmarkt und eine gute Ausgangsbasis für großvolumige Finanzgeschäfte. Umgekehrt ermöglicht er kleinen Sparkassen eine schnelle und sichere Anlage von Spargeldern und eine Ausweitung des Dienstleistungsspektrums. Sparkassen sind zudem auf das von Landesbanken als Girozentralen bereitgestellte bundesweite Zahlungsabwicklungsnetz angewiesen. Landesbanken führen für Sparkassen auf Wunsch auch Spezialgeschäfte, wie Wertpapier-, Devisen-, Leasing-, Beteiligungs- und Auslandsgeschäfte durch. Größere Kredite werden häufig gemeinsam vergeben.

Wettbewerb unter Sparkassen und Landesbanken wird dabei allerdings weitgehend ausgeschlossen. Das wird durch eine unterschiedliche Spezialisierung erleichtert. Sparkassen sind auf das kleine und mittelständische Privatkunden- sowie Kommunalkreditgeschäft konzentriert, Landesbanken auf das Großkreditgeschäft. Ferner dürfen Sparkassen gemäß dem gesetzlich verankerten Regionalprinzip nur im Gebiet ihres Gewährträgers (Stadt, Gemeinde, Kreis) Niederlassungen gründen und geschäftstätig sein[14]. Landesbanken unterliegen keinen Geschäftsbegrenzungen, sind gleichwohl im öffentlichen Kreditgeschäft an ihre Gewährträger gebunden. Aus Kostengründen, aber auch aus Rücksicht darauf, daß Konkurrenz im Einlagengeschäft mit den Sparkassen den Verbund gefährdet, verzichten sie auf ein umfangreiches Niederlassungsnetz. Dies hat den Nachteil, daß ihnen eine breite kostengünstige Einlagenbasis fehlt. Hier schafft die Möglichkeit, sich am Kapitalmarkt über Anleihen und Kommunalobligationen günstig zu refinanzieren, einen gewissen Ausgleich. Die Aufgaben von Landesbanken und Sparkassen sind also aufeinander abgestimmt. Im Verbund agieren sie gleichsam wie ein einziges Unternehmen.

Zwischen den Landesbanken dürfte der Wettbewerb durch die Hausbankbeziehung zum eigenen Gewährträger etwas begrenzt, wenngleich nicht ausgeschaltet sein. Zweifellos hat die Existenz von Landesbanken ansonsten den Wettbewerb im größeren und großen nationalen Kreditgeschäft belebt. Dabei konkurrieren sie mit großen Sparkassen, mit anderen Landesbanken und auch mit in- und ausländischen Privatbanken im Kommunalkreditgeschäft und im Kreditgeschäft mit Großunternehmen. Allerdings erreichen nur die bedeutendsten unter ihnen, wie etwa die Westdeutsche und die Bayerische Landesbank, Geschäftsvolumen, die denen von Großbanken entsprechen (vgl. Tabelle 3). Die Landesbanken kleiner Bundesländer erreichen nur ein Geschäftsvolumen, das dem der großen Sparkassen entspricht.

Privilegien als Fesseln

Im Spar- und Kleinkreditgeschäft ist der Wettbewerb dagegen weniger intensiv. Zwischen den Sparkassen ist er ausgeschlossen. Zwar treten auch Großbanken und Kreditgenossenschaften mit ihrem

Tabelle 3
Landesbankgrößen 1990 im Vergleich
(Konzernbilanzsummen in Mrd. DM)

Landesbanken		Banken und Sparkassen	
West LB	205	Deutsche Bank	400
Bayerische LB	170	Dresdner Bank	283
Nord LB	125	Commerzbank	216
Deutsche Girozentrale	95	Bayerische Vereinsbank	206
Helaba	89	Deutsche	
Südwest LB	88	Genossenschaftsbank	205
LB Rheinland-Pfalz	53	Bayerische Hypotheken-	
Hamburgische LB	51	und Wechselbank	175
LB Schleswig-Holstein	41	BfG-Bank	60
Bremer LB	34	Hamburger Sparkasse	29
LB Berlin	32	Landesgirokasse Stuttgart	24
LB Saar	12	Frankfurter Sparkasse	18
		Stadtsparkasse Köln	18
		Nassauische Sparkasse	14

Quellen: Die Bank, 1992, H.1, S. 51 ff.; eigene Darstellung.

[13] Vgl. Hartwig Donner: Eine „eigenartige Gemengelage", in: FAZ vom 9.3.1992; Helmut Schlierbach: Anstaltslast, in: HWS, Bd.1, 1982, S.76 ff.; Bernd Thode: Zur Gewährträgerhaftung und Anstaltslast bei Sparkassen und Landesbanken, in: Sparkasse, 111. Jg., 1994, H. 3, S.134 ff.

[14] Vgl. G. Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Heidelberg, New York, Tokio, 2. Aufl., 1984, Bd. 5, S.492 ff.; Ludwig Huber: Landesbanken/Girozentralen, in: HWS, Bd. 3, 1981, S.70 ff.; Wolf-Dieter Becker, Gerhard Zweig: Unternehmen der Kreditwirtschaft, in: Helmut Breede, Achim v. Loesch (Hrsg.): Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der BRD – Ein Handbuch, Baden-Baden 1986, S. 179 ff.

Zweigstellennetzen als Mitbewerber auf, konzentrieren sich dabei aber auf verschiedene Kundengruppen. Die sogenannte „Dreisäulentheorie" des Wettbewerbs zwischen Landesbanken, Kreditgenossenschaften und Privatbanken, auf die der Sparkassen- und Giroverband gern verweist[15], wird insoweit nur eingeschränkt wirksam.

Soweit tatsächlich wettbewerbspolitische Funktionen von Landesbanken und Sparkassen ausgeübt werden, rechtfertigen diese allenfalls vorübergehend Privilegien. Auf Dauer verfälschen Privilegien nicht nur den Wettbewerb, sie erweisen sich für Landesbanken auch als Fessel. So hemmt das Regionalprinzip, das Sparkassen vor gegenseitiger Konkurrenz schützt, die Entwicklung leistungsfähiger Sparkassen. Die Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen Sparkassen und Landesbanken nimmt zumindest den großen Sparkassen Wachstumsmöglichkeiten. Auch die Bindung von Landesbanken an Landesgrenzen kann sich im Wettbewerb als Handicap erweisen. Schließlich erweist sich auch die öffentliche Trägerschaft als ein Hindernis flexibler Marktanpassung, da die Kommunen und Länder meist wenig bereit und in der Lage sind, für Innovationen notwendiges zusätzliches Eigenkapital nachzuschießen. Die Privatisierung erschließt den Sparkassen und Landesbanken nicht nur externes Eigenkapital, sondern stellt sie auch unter die Kontrolle des Kapitalmarktes. Die Begründung, daß die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Universalbankengeschäft als wettbewerbliches Korrektiv notwendig seien, wird somit zu einem Argument für ihre Privatisierung. Und dies um so mehr, je mehr sich der Wettbewerb im Kreditgewerbe durch den europäischen Binnenmarkt verschärft.

Strukturänderungen durch EU-Binnenmarkt

Die ökonomische Aufgabe des EU-Binnenmarktes besteht vor allem darin, kostenmäßige Größenvorteile der Produktion über den Abbau von Handels- und anderen Barrieren bei verschärftem Wettbewerb zur Wohlstandssteigerung zu nutzen[16]. Diese Vorstellungen beziehen sich auch auf den Finanz- und Bankenbereich. Die Kapitalverkehrsbeschränkungen wurden zwar in den meisten EU-Ländern erst seit 1990 aufgehoben und die entscheidenden Gesetze des EU-Finanzbinnenmarktes erst seit Anfang 1993 wirksam, doch hat sich die Struktur der Landesbanken schon seit 1985 im Vorgriff auf den EU-Binnenmarkt verändert. Zur besseren Beurteilung der künftigen Entwicklung wird zunächst auf die EU-Bankenregulierungen selbst eingegangen und dann auf feststellbare Strukturveränderungen der Landesbanken.

Der EG-Vertrag und das Binnenmarktprogramm sehen zwar keine direkten Maßnahmen zur Beschränkung oder materiellen Privatisierung öffentlicher Unternehmen vor, doch konnte bisher weitgehend verhindert werden, daß Staatsunternehmen Sonderrechte erhalten. Gemäß Artikel 90 EG-Vertrag dürfen im Rahmen und seitens der öffentlichen Unternehmen z.B. ausdrücklich keine Maßnahmen getroffen werden, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind. Abgestimmte Verhaltensweisen, die den Wettbewerb einschränken, sind ausdrücklich verboten. Mit Art. 90 Abs. 2 EG-Vertrag wird öffentlichen Finanzmonopolen gleichwohl eine Möglichkeit eingeräumt, sich von diesem Verbot zu befreien, wenn die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben nur so zu erfüllen sind. Ansonsten wenden sich die EU-Richtlinien ausnahmslos an alle Kreditinstitute[17]. Diese sind auf die pragmatische Verfolgung der Liberalisierung von Kapitalverkehr und Bankdienstleistungen, die Einmalgenehmigung neuer Banken, die Heimatlandkontrolle auf konsolidierter Basis und eine Mindestharmonisierung bei gegenseitiger Anerkennung sonstiger nationaler Regeln gerichtet. Die Mindestharmonisierung bezieht sich insbesondere auf die Tätigkeitsfelder und auf Sicherheitsanforderungen im Hinblick auf Eigenkapital-, Solvenz- und Liquiditätsquoten sowie Großkredite[18]. Dies soll dazu beitragen, daß die nationalen Finanzmärkte schnell zusammenwachsen.

Die Landesbanken sind von den seit 1993 gültigen EU-Bankenregulierungen insoweit positiv betroffen, als sich ihr Aufgabenbereich wie der aller anderen Kreditinstitute sachlich und räumlich dadurch erweiterte. Sie können seither auch Leasing-, Wechselkurs- und Termingeschäfte sowie Finanzberatungen und Versicherungen anbieten. Auch Spekulationsgeschäfte sind mit Zustimmung der Träger möglich. Andererseits müssen sie aber auch alle Auflagen er-

---

[15] Vgl. z.B. Helmut Geiger: Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen im deutschen Bankensystem, in: Landesbank Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Banken-Erfahrungen und Lehren aus einem Vierteljahrhundert 1958-1983, Frankfurt 1983; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (Hrsg.): Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, a.a.O., S.17 f.

[16] Vgl. Paolo Cecchini: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S. 15 ff. und S. 63 ff.

[17] Vgl. Günter Püttner: Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen, in: ZögU, Bd. 3, 1980, H.1, S. 27 ff.; Hannes Rehm: Öffentliche Dienstleistungsunternehmen im europäischen Binnenmarkt am Beispiel öffentlicher Kreditinstitute, in: ZögU, Bd. 15, 1992, H. 4, S. 443 ff.

[18] Vgl. EG-Kommission: Kreditinstitute – Zusammenstellung der EG-Rechtsakte und Vorschläge, Brüssel und Luxemburg, zuletzt 1992; Ulrike Dennig: Der EG-Finanzbinnenmarkt, in: Otto G. Mayer u.a. (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt – Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989, S. 195 ff.

füllen. Schwierigkeiten bereitete zunächst die Einhaltung der neuen Eigenkapitalanforderungen, die in der EU auf Risikopositionen einheitlich auf 8% erhöht wurden[19]. Die Landesbanken sind mit ihrer vorher relativ niedrigen Eigenkapitalausstattung davon besonders schwer betroffen. Inwieweit das Regionalprinzip der Sparkassen und der Landesbankverbund weiterhin praktiziert werden dürfen, ist noch offen. Jedenfalls kann es öffentlichen Banken und Sparkassen anderer Länder nicht verwehrt werden, überall in Deutschland tätig zu werden[20]. EU-abhängige Strukturänderungen der Landesbanken werden dementsprechend insbesondere durch erhöhte Eigenkapitalanforderungen und einen zu erwartenden verstärkten Wettbewerb ausgelöst.

Die Struktur in den 80er Jahren

Vor 1985, also vor Veröffentlichung des „Weißbuches" zum EU-Binnenmarkt, war die Landesbankenstruktur Deutschlands durch Bemühungen um Harmonisierung seitens des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes geprägt. Der Verband wirkte auf eine Vereinheitlichung der Organisationen, Satzungen und Funktionen sowie auf eine Stärkung des Verbundes mit den Sparkassen hin. Dabei wurde jedem Land grundsätzlich eine Landesbank zugeordnet. Landesbankfusionen erfolgten fast nur im Zusammenhang mit Neustrukturierungen der Bundesländer[21].

Gleichwohl war die Struktur nicht einheitlich. Denn der Prototyp: eine Landesbank pro Bundesland, gemeinschaftliche Trägerschaft mit Sparkassen, Verknüpfung von Staatsbank- und Sparkassenzentralbankfunktionen bei beschränkter Niederlassungsfreiheit, war nie durchgängig verwirklicht. Baden-Württemberg hatte noch bis 1990 zwei Landesbanken. In Berlin übte die landeseigene Sparkasse Berlin-West Girozentralbankfunktionen aus. Auch die Eigentumsverhältnisse waren sehr unterschiedlich. Nur fünf Landesbanken wurden zur Hälfte von Bundesländern getragen, zwei gehörten den Ländern ganz (Hamburg und Berlin), drei ganz den Sparkassen (Hessen, Baden-Württemberg und Saarland). Tabelle 3 zeigt ferner, wie stark die Größenunterschiede zwischen den Landesbanken noch 1990 waren.

1985 waren auch nicht alle Giralbank- und Förderaktivitäten bei Landesbanken konzentriert. In Baden-Württemberg agierte z.B. die zu 50% von der Stadt getragene Landesgirokasse Stuttgart als Girozentrale. Sie war 1985 mit 80 Filialen (1992: 240) zugleich größte Sparkasse und Bank des Landes[22]. Andererseits wickelten die Landesbanken in Hessen, Baden-Württemberg und im Saarland, die den Sparkassen gehören, keine Fördergeschäfte ab[23]. Diese wurden in Hessen z.B. von der „Wirtschaftsförderung Hessen Industriebank AG", in Baden-Württemberg von der „Landeskreditbank", im Saarland von der „Saarländischen Investitionskreditbank AG" und in Berlin von der vorwiegend vom Bund getragenen „Berliner Industriebank AG" abgewickelt. Einige Bundesländer (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Bayern) besaßen eigenständige Investitions- und Wohnungsbauförderbanken, die anderswo wiederum als Töchter der Landesbanken geführt wurden.

Es wurden also keineswegs alle öffentlichen Bankfunktionen bei Landesbanken konzentriert. Auch wurden solche Funktionen seit langem zumindest formal privatisiert. Gleichwohl konnte von einem dominanten Prototyp ausgegangen werden. Die Wettbewerbskraft der einzelnen Landesbanken basierte insoweit weniger auf natürlicher Marktstärke als auf der zufälligen Wirtschaftstärke und Abgrenzung der einzelnen Bundesländer.

Nach 1987 änderte der Deutsche Sparkassen- und Giroverband seine Strategie in bezug auf die Landesbanken drastisch. Jetzt arbeitete er bewußt an einer Konzentration der Landesbanken. Offenbar glaubte man, nur durch Rationalisierungsmaßnahmen und Konzentration den Eigenkapitalauflagen und wettbewerbspolitischen Herausforderungen des EU-Binnenmarktes, der außerdem eine Internationalisierung und verstärkte Kapitalmarktorientierung mit entsprechenden Investitionen notwendig machte, begegnen zu können. Unterstützt durch die „Strategiestudie über den Binnenmarkt 1992" von McKinsey bemühte sich der Verband intensiv darum, alle Landesbanken unter

---

[19] EG-Richtlinien Nr. 89/299/EWG, 89/647/EWG und 87/62/EWG; vgl. auch Klaus Peter Follak: Die Harmonisierung der Eigenkapitalanforderungen an Banken in den Ländern der „Zehnergruppe", in: Bank-Archiv, Zeitschrift für das gesamte Bank- und Börsenwesen, 38. Jg., 1990, H. 10, S. 752 ff; Deutsche Bundesbank: Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute, in: Monatsbericht März 1993, S. 49 ff.

[20] Vgl. Michael Nierhaus: Regionalprinzip und Sparkassenhoheit im europäischen Bankenbinnenmarkt, in: Sparkasse, 1993, H. 4, S.159 ff.

[21] Vgl. Jürgen Steiner: Die geschichtliche Entwicklung der Landesbank/Girozentrale von 1945 bis zur Gegenwart, in: Die Landesbank/Girozentrale – historische Entwicklung und Zukunftsperspektive, Sparkassenhist. Symposium 1990, Stuttgart 1991, S. 71 ff.; Karl Fries: Die Fusionen der großen Girozentralen in der BRD, in: Österreichisches Bank-Archiv, 23. Jg., 1975, H. 6, S. 202 ff.

[22] Vgl. Landesgirokasse Stuttgart (Hrsg.): Der lange Weg zum Wohlstand – 175 Jahre Landesgirokasse, Stuttgart 1993, S. 109 ff.

[23] Vgl. Josef Wysocki: Zur Geschichte des württembergischen Sparkassenwesens, in: Württembergischer Sparkassen- und Giroverband – Werden und Wirken 1885-1985, Stuttgart 1985, S. 17 ff.

dem Dach der Deutschen Girozentrale-Kommunalbank (DGZ) zu einem Unternehmen zusammenzufassen. Wäre dies gelungen, dann hätte eine einzige Landesbank 40% des deutschen Kreditmarktes dominiert (vgl. Tabelle 1). Diese „Einerlösung" wurde zunächst auch von allen Landesbanken und Sparkassen unterstützt, scheiterte 1989 dann aber doch an den beiden größten Landesbanken, die West LB und die Bayerische LB, die diese von oben geplante, statt am Markt entwickelte Strukturänderung nicht hinnehmen wollten[24]. Danach bemühte man sich zunächst – wohl als Zwischenstufe – um eine „Vierer-" oder „Fünferlösung", die sich aber bisher ebenfalls noch nicht durchsetzen ließ.

Neue Anforderungen

1990 stellte die deutsche Vereinigung neue Anforderungen. Der Deutsche Sparkassenverband, der sich nun intensiv für die Gründung einer einzigen „Landesbank Ost" einsetzte, konnte sich wiederum nicht voll durchsetzen. Zwar wurde neben Berlin bisher nur eine Landesbank in Sachsen (1993) errichtet, doch ist diese nicht für das gesamte ostdeutsche Gebiet, sondern nur für Sachsen zuständig. Die anderen vier ostdeutschen Bundesländer werden inzwischen von westdeutschen Landesbanken mitversorgt: Thüringen von der in „Hessisch-Thüringische Landesbank GZ" umbenannten Helaba, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern von der Nord LB und Brandenburg von der West LB. Seit Ende 1994 plant auch Brandenburg eine eigene Landesbank[25]. Ein Sonderfall blieb Berlin. Die Sparkasse Berlin-West wurde 1991 Landesbank. 1994 faßte man Landesbank, Sparkassen, Berliner Bank AG und die Berliner Pfandbrief-AG in einer Holding, der „Bankgesellschaft AG", unter mehrheitlicher Beteiligung der Stadt zusammen. Hier wurde eine Landesbank schon ganz privatisiert, wenn auch nur formal. Gleichzeitig wurde die Orientierung an jeweils einem Bundesland aufgebrochen und insoweit auch neue Wettbewerbsspielräume geschaffen.

Aber auch unabhängig von der Osterweiterung hat sich die Landesbankenstruktur Westdeutschlands seit 1990 deutlich verändert, und zwar in dreierlei Weise:

☐ Erstens wurden vorher separierte öffentliche Finanzaufgaben konzentriert. Schon 1988 hatte die Landesregierung Nordrhein-Westfalens ihre Förderbanken zu einer Investitionsbank zusammengefaßt und der West LB angegliedert. 1992 kam die Wohnungsbauförderanstalt hinzu. Schleswig-Holstein agierte 1991 ähnlich. Auch die neue „Bankgesellschaft AG" in Berlin beinhaltet eine solche Zusammenfassung. Niedersachsen und Hamburg planen inzwischen ähnliche Schritte. Anlaß war bisher allerdings nicht ein Streben nach Effizienz und Transparenz, sondern der Versuch, den erhöhten Eigenkapitalanforderungen ohne wirkliche Kapitalzufuhr zu genügen. Der Bundesverband deutscher Banken hat inzwischen bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen eine solche neue wettbewerbspolitische Bevorteilung von Landesbanken geklagt[26].

☐ Zweitens haben die Länder ihren Eigentumsanteil an den Landesbanken reduziert, sei es durch Verkauf von Anteilen an Sparkassen und andere Landesbanken oder sei es durch formale Privatisierung (wie in Berlin). Nur in Bayern und Hamburg liegt der Länderanteil noch bei oder über 50%. Beides, die Konzentration auf Landesebene und die Reduzierung der Länderbeteiligung dienen vorwiegend der Verbesserung der Eigenkapitalausstattung, ohne daß dadurch die öffentlichen Einflußmöglichkeiten schon beschnitten wurden. Eigenkapital wurde dabei nur in Form von Vorzugsaktien, Genußscheinen oder stillen Vermögenseinlagen aufgenommen, was dem Eigentumsgedanken der Marktwirtschaft, der eine Mitverantwortung voraussetzt, eigentlich widerspricht.

☐ Drittens haben gegenseitige Beteiligung und Kooperation zugenommen. Schon vor 1985 hatte das Land Niedersachsen die 75%ige Beteiligung an der Landesbank Bremen an die Nord LB abgegeben. Seit 1993 ist die Bayerische LB an der kleinen Landesbank Saar beteiligt[27]. Ausdrücklich ohne Fusionsabsicht haben 1992 die WestLB (zu 37,8%) und die Südwest LB (zu 12,5%) Beteiligungen an der LB Rheinland-Pfalz übernommen. „Resteigner" blieb der Sparkassenverband. West LB und Südwest LB übernahmen 1993 quer durch die Bundesrepublik Anteile von 39,9% und 10% an der Landesbank Schleswig-Holstein. Landesbanken befinden sich also in einem erheblichen Umfang schon im Besitz anderer, meist größerer Landesbanken. Die Zusammenarbeit konzentriert sich zur Zeit zwar vor allem auf Sonderbereiche: im Inland auf

[24] Vgl. Mario Müller: Rebellen und Funktionäre, in: Wirtschaftswoche, Nr. 24 vom 9. 6. 1989, S. 42 ff.; Dirk Hartwig: Die Unfähigkeit zu handeln, in: Börsen-Zeitung vom 16. 12. 1989; Angelika Buchholz: Kooperation statt Fusion lautet jetzt die Devise, in: Handelsblatt vom 27. 1. 1990.

[25] Vgl. Angela Wefers: Landesbank für Brandenburg, in: Börsen-Zeitung vom 22. 11. 1994.

[26] O.V.: Die Beschwerde der Banken in Brüssel hat Gewicht, in: Börsen-Zeitung vom 31. 1. 1995.

[27] Dickertmann hat die Länder- und Landesbankbeteiligungen 1985 eingehend untersucht; vgl. Dietrich Dickertmann: Die Kreditinstitute der Länder..., a.a.O., H. 1, S. 38 ff., H. 2, S. 164 ff.

das Immobiliengeschäft und den EDV-Verbund, im Ausland auf die Nutzung dort vorhandener Niederlassungen[28]. Doch ist in Zukunft noch mit weiteren, engeren Kooperationen zu rechnen[29].

Im Ergebnis hat der EU-Binnenmarkt mit seinen neuen Regelungen und seiner Markterweiterung eine deutliche Konzentration und einen formalen Privatisierungsprozeß unter den deutschen Landesbanken ausgelöst. Ausschlaggebend war der Versuch, Marktanteile zu halten bzw. in Europa auszuweiten. Entscheidend waren somit nicht volkswirtschaftliche, sondern betriebswirtschaftliche Motive. Statt sich mit Veränderungen öffentlicher Aufgaben neu auseinanderzusetzen und das Universalbankengeschäft zu privatisieren, versuchen die Landesbanken der europäischen Wettbewerbsverschärfung mit Konzentration und wettbewerbsbegrenzenden Abmachungen mit Sparkassenverbänden anderer EU-Länder zu begegnen und ihre Zwitterstellung zu zementieren.

Privatisierung in mehreren Schritten

Gegen eine materielle Privatisierung wird von Vertretern der Landesbanken und Sparkassen insbesondere das Argument der Gefahr einer Konzentrationsverstärkung angeführt. So wird befürchtet, daß die Großbanken die Landesbanken aufkaufen könnten. Damit würde dann zwar der Staatsanteil kräftig reduziert, die Wettbewerbsstruktur aber nicht verbessert, sondern eher noch verschlechtert. Das volkswirtschaftliche Ziel einer Belebung des Wettbewerbs und Förderung des Wachstums würde verfehlt. Ob die Großbanken tatsächlich solche Aufkäufe betreiben würden, mag dahingestellt sein. In jedem Fall hat es der Staat in der Hand, die Privatisierung wettbewerbsstärkend zu gestalten. Er entscheidet darüber, was wann in welchem Umfang an wen verkauft wird und wieweit wettbewerbspolitische Maßnahmen Marktverzerrungen verhindern.

Eine Möglichkeit der Strukturverbesserung bestünde darin, Sparkassen und Landesbanken nicht in einem Block, sondern einzeln und schrittweise zu privatisieren und Erfahrungen einer Phase für die nächste zu nutzen. Der erste Schritt könnte darin bestehen, das Regionalprinzip aufzuheben und Konkurrenz unter Sparkassen zuzulassen. In einem zweiten Schritt könnten einzelne Sparkassen geeigneter Größe zum Erwerb angeboten werden. Die Zusammenfassung kleiner Sparkassen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit ist durchaus zweckmäßig. Dabei könnte man Sparkassen auch in Aktiengesellschaften umwandeln und auf diese Weise börsenfähig machen. So ließe sich eine formale Privatisierung als Zwischenstufe nutzen. Der Staat selbst sollte seine Beteiligung dann jedoch schnell aufgeben und an einer materiellen Privatisierung keinen Zweifel lassen. Der Verbund mit Landesbanken könnte langsam gelockert werden. Da eine funktionsfähige Zahlungsabwicklung auch für kleine Privatbanken lebensnotwendig ist, wäre vor der Umwandlung von Sparkassen und Landesbanken die Existenz einer allgemein zugänglichen länderübergreifenden Zahlungsabwicklung zu sichern. Diese könnte bei der Deutschen Girozentrale in Frankfurt konzentriert oder durch Förderung verschiedener Privatnetze gesichert werden.

Die Landesbanken blieben von der Privatisierung einer wachsenden Zahl von Sparkassen nicht unberührt. Sie müßten sich vermehrt am Geldmarkt statt über Sparkassen refinanzieren. Auch entfielen die Giro- und Zentralbankfunktionen für Sparkassen. Das verbleibende Universalbankengeschäft könnte verselbständigt und dann zum Verkauf angeboten werden. Die größten Landesbanken wären zuletzt zu privatisieren. Die Privatisierung könnte von Anfang an so gesteuert werden, daß die Wettbewerbsstruktur im Großgeschäft nicht geschwächt, im Spar- und Kleinkreditgeschäft aber verbessert wird. Unabdingbar wäre als Voraussetzung für Wettbewerbsverbesserungen allerdings die Unterstützung mittels einer strikten und glaubwürdigen Wettbewerbspolitik auf nationaler wie auf europäischer Ebene. In diesem Zusammenhang wäre auch die noch immer gültige Ausnahme von Banken aus dem Kartellgesetz (§ 102 GWB) aufzuheben.

Die entscheidende Hemmschwelle einer Privatisierung von Landesbanken liegt aber wohl nicht am fehlenden Willen der Bundesregierung. Denn die Kompetenz liegt in der föderal gegliederten Bundesrepublik nicht beim Bund, sondern bei den Landesregierungen. Diese werden aber den Eigennutzen, solange er spürbar ist, vermutlich über den volkswirtschaftlichen Nutzen stellen. So wurde ein Mitte 1994 seitens der Bundesregierung unternommener Versuch, die Länder gesetzlich zu einer Überprüfung aller staatlichen Aufgaben zu bewegen, vom Bundesrat mit dem Argument abgelehnt, dies überschreite die Gesetzgebungskompetenz der Bundesregierung.

---

[28] Vgl. Geschäftsberichte der Landesbanken.

[29] Auch deutet die werbewirksame Zusammenfassung von Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen, Versicherungen und sonstigen Finanzunternehmen (teilweise auch in Form von Aktiengesellschaften) zur sogenannten „S-Finanzgruppe" darauf hin, daß die „Einerlösung" noch nicht völlig aufgegeben worden ist; vgl. z. B. Peter Kahn: Die S-Finanzgruppe als Partner der Kommunen – Beispiele der Zusammenarbeit in Bayern, in: Sparkasse, 109. Jg., 1992, H. 3, S. 139 ff.; o.V.: Sparkassen im Südwesten gehen über die Landesgrenzen hinaus, in: FAZ vom 24. 12. 1992.