

Schindler, Michael; Neuberger, Doris

Working Paper

Ist der öffentliche Auftrag im deutschen Sparkassensektor zeitgemäß?

Thünen-Series of Applied Economic Theory - Working Paper, No. 26

Provided in Cooperation with:

University of Rostock, Institute of Economics

Suggested Citation: Schindler, Michael; Neuberger, Doris (2000) : Ist der öffentliche Auftrag im deutschen Sparkassensektor zeitgemäß?, Thünen-Series of Applied Economic Theory - Working Paper, No. 26, Universität Rostock, Institut für Volkswirtschaftslehre, Rostock

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78258>

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.

Thünen-Series of Applied Economic Theory
Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftstheorie

Working Paper No. 26

**Ist der öffentliche Auftrag im deutschen
Sparkassensektor zeitgemäß ?**

von

Michael Schindler und Doris Neuberger

Universität Rostock
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Institut für Volkswirtschaftslehre

2000

Ist der öffentliche Auftrag im deutschen Sparkassensektor zeitgemäß?

von

Michael Schindler* und Doris Neuberger**

* Dipl.-Kaufmann Michael Schindler, Heptagon Capital Beteiligungsgesellschaft der Freien Sparkassen mbH & Co. KG, Große Bäckerstraße 3, 20095 Hamburg, michael.schindler@heptacon-capital.de.

** Prof. Dr. Doris Neuberger, Universität Rostock, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre – Geld und Kredit, Parkstraße 6, 18057 Rostock, dneu@wiwi.uni-rostock.de

1. Einleitung

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute stehen seit einem Jahr im Visier des EU-Wettbewerbskommissars. So hat Mario Monti angekündigt, staatliche Garantien für Landesbanken und Sparkassen kategorisch als Beihilfen einzustufen, die unter dem Genehmigungsvorbehalt der Brüsseler Wettbewerbskommission stehen und für die eine angemessene Vergütung zu entrichten ist (vgl. o. V. 1999). Der seit Jahren kontrovers diskutierten Privatisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute im allgemeinen und des Sparkassensektors im Besonderen wird so neue Brisanz verliehen. Wie emotional die Argumentation geführt wird, macht die Aussage des Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, Breuer, deutlich, der die Sparkasse kürzlich als „Krebsgeschwür im deutschen Kreditwesen“ bezeichnet hat (vgl. Blomert 1999). Die Sparkassenvertreter sehen sich angesichts solcher Äußerungen in ihrer Meinung bestätigt, es ginge bei der Privatisierungsdebatte nicht so sehr um den Wettbewerb, als vielmehr um die Ausschaltung lästiger Wettbewerber, denen die privaten Banken am Markt nicht beikommen können (z. B. Köhler 1995, S. 257)

Im Rahmen dieser Arbeit soll daher ein Überblick über die Argumentation von Privatisierungsgegnern und -befürwortern gegeben und Kernargumente mit aktuellen Daten und Interviewergebnissen näher beleuchtet werden. Dabei wird ausschließlich auf die staatlichen Universalbanken¹ in Form der Landesbanken und Sparkassen abgestellt. Obwohl die Kritik vielfach ausschließlich auf die Landesbanken zielt, erscheint eine getrennte Betrachtung von Sparkassen und ihren Girozentralen nicht angebracht, denn: „Wenn ein Mosaikstein und noch dazu so ein wesentlicher aus den Sparkassenverbund herausgebrochen würde, wäre die gesamte Organisation nicht mehr lebensfähig.“ (Schuster 1995, S. 424).

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Beibehaltung des öffentlichen Auftrags (d.h. öffentlich-rechtlicher Status und gemeinnütziger Auftrag) im Sparkassensektor dann gerechtfertigt, wenn die Nutzen die Kosten übersteigen. Privatisierungsbefürworter betonen die Kosten, die durch Effizienzverluste als Folge des staatlichen Eingriffs in den Bankenwettbewerb entstehen. Privatisierungsgegner verweisen dagegen auf die wettbewerbsfördernde Wirkung des staatlichen Eingriffs und den Nutzen aus der Erfüllung gemeinnütziger Ziele, die von privaten Banken nicht verfolgt werden. Deshalb ist die vorliegende Arbeit vor allem von zwei Fragen geleitet: (1) Wie hoch sind die Kosten des öffentlich-rechtlichen Status von Sparkassen und Landesbanken? (2) Erfüllen die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken gemeinnützige Aufgaben, die von privaten Banken nicht erbracht werden?

Dazu werden zunächst in Kapitel 2 die Grundprinzipien des Sparkassenwesens und die aktuelle Stellung des deutschen Sparkassensektors im Wettbewerb aufgezeigt. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Frage, ob ein staatliches Eingreifen mit den Grundprinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Einklang zu bringen ist. Wenn dem so ist, bleibt zu klären, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mitteln das geschehen darf, um die Kosten des Staatseingriffs zu minimieren. Darauf aufbauend geht Kapitel 4 der Frage nach, ob der öffentliche Auftrag als Entstehungsgrund der deutschen Sparkassenorganisation ein Relikt aus vergangenen Jahrhunderten ist oder ob er nach wie vor einen wesentlichen Bestandteil der Ge-

¹ Im Gegensatz dazu bestehen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mit Sonderaufgaben, die hier nicht Gegenstand der Betrachtung sein sollen.

schäftspolitik von Landesbanken und Sparkassen darstellt und damit von aktuellem Nutzen ist. Begründet ggf. dieser „gelebte“ öffentliche Auftrag eine trennscharfe Abgrenzung zu den Aktivitäten privater Kreditinstitute? Zumindest in der öffentlichen Meinung – so eine Emnid-Umfrage von 1994 (vgl. Heitmüller/Hardt 1997, S. 102) – scheint dies nur schwer der Fall zu sein. Deshalb sollen zur Klärung dieser Fragen Interviews beitragen, die mit führenden Persönlichkeiten einer Sparkasse, einer Landesbank, einem Sparkassen- und Giroverband sowie einer privatrechtlichen Regionalbank geführt wurden². Da diese Interviews Themen berühren, die sowohl in der öffentlichen Auseinandersetzung als auch innerhalb der Sparkassenorganisation kontrovers diskutiert werden, wurde den Interviewpartnern eine anonymisierte Verwendung ihrer Aussagen zugestanden. So sollte verhindert werden, dass die Antworten lediglich den offiziellen Standpunkt des jeweiligen Verbandes, nicht aber die ehrliche Meinung des Befragten wiedergaben³. Die Interviewprotokolle finden sich im Anhang A. Kapitel 5 beschäftigt sich mit der Frage nach den volkswirtschaftlichen Kosten, die dann entstehen, wenn die öffentliche Rechtsform Sparkassen und Landesbanken ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile bietet. Dazu wird zunächst dargestellt, welche Vorwürfe in diesem Zusammenhang gegen die Westdeutsche Landesbank (WestLB) – stellvertretend für einige andere Landesbanken – vorgebracht werden, um dann näher auf die allgemeinen Kritikpunkte einzugehen. Schließlich wird im Kapitel 6 untersucht, ob die vielfach vorgebrachten fiskalischen Effekte für die Übertragung der öffentlichen Banken in private Hände sprechen. Die Ergebnisse werden im Kapitel 7 zusammengefaßt.

2. Die Sparkassenorganisation und ihre Stellung im Wettbewerb

Um die Argumente im Meinungsstreit um die öffentlichen Banken richtig einordnen zu können, ist es notwendig, sich die geschichtliche Entwicklung des Sparkassenwesens sowie die aktuelle Struktur und Marktstellung des Verbundes zu vergegenwärtigen.

2.1. Die historische Entwicklung des Sparkassenwesens in Deutschland

Die Idee, auch einkommensschwächeren Bevölkerungskreisen die Gelegenheit zur verzinlichen Anlage von Kleinbeträgen zu geben, geht auf eine Abhandlung über die Entwicklung von Pfandhäusern des Franzosen Hugues Delestre aus dem Jahre 1611 zurück. Nachdem in Deutschland mit Witwen- und Waisenkassen Mitte des 18. Jahrhunderts die ersten sparkassenähnlichen Einrichtungen gegründet wurden, rief im Jahre 1778 die Hamburger Patriotische Gesellschaft mit der „Ersparungskasse“ der Allgemeinen Versorgungsanstalt die erste soziale und gemeinnützige Sparkasse ins Leben. In den folgenden Jahren kam es zu einer Reihe von Sparkassen Gründungen, die auf die Initiative von Privatpersonen zurückgingen (vgl. Kohl-

² Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte gezielt nach Position und Bekanntheit und erhebt daher keinen Anspruch auf Repräsentativität; es galt, auskunftswillige Insider zu befragen, um Ansatzpunkte für die weitere Analyse zu erhalten.

³ Erstaunlicherweise waren die Sparkassenvertreter mit einer Ausnahme auch ohne Anonymisierung bereit, sich zu den gestellten Themen zu äußern. Ein Institut verweigerte generell die „ehrliche“ Aussage und stellte allenfalls die Wiedergabe des Verbandsstandpunktes in Aussicht. Lediglich die befragte Regionalbank äußerte den Wunsch, nicht genannt zu werden, da die Aussagen nicht mit der Unternehmensleitung abgesprochen waren.

hof/Wilke 1997, S. 10f.). Von diesen als „freie Sparkassen“ bezeichneten Instituten existieren heute nur noch sieben⁴.

Die erste kommunale Sparkasse wurde 1801 in Göttingen gegründet. Nachdem den Gemeinden 1808 das Selbstverwaltungsrecht zugebilligt wurde, folgten weitere kommunale Gründungen, deren vorrangiges Ziel die Armutsbekämpfung war. Zunächst scheuten viele Gemeinden Aufwand und Risiko einer eigenen Sparkasse. Positive Erfahrungen hinsichtlich erwirtschafteter Überschüsse und günstiger Refinanzierung des Gemeindehaushaltes machten Schule und erwiesen sich so als sehr förderlich für die weitere Entwicklung (Langenschied 1993, S. 41).

Begünstigt durch eine fördernde Gesetzgebung, dehnte sich das Sparkassenwesen weiter aus. Allein in Preußen gab es 1850 bereits 234 Sparkassen mit einem Einlagenbestand von über 18 Mio. Talern (vgl. Ketzler 1990). In anderen Ländern des Deutschen Reiches entwickelten sich die Sparkassen ähnlich. Um 1900 gab es rund 2.700 Sparkassen, die nicht mehr nur als Depositenbanken tätig waren (Kohlhof/Wilke 1997, S. 11).

Mit der Verleihung der passiven Scheckfähigkeit durch das Scheckgesetz vom 11.03.1908 wurde die Entwicklung der Sparkassen zu regulären Banken gefördert, denn neben dem Aufbau eines eigenen Giro-netzes gewann auch das kurzfristige Kreditgeschäft an Bedeutung. Auf Initiative von Nossen Johann Christian Eberle wurde noch im selben Jahr der deutsche Giroverband in Sachsen gegründet. 1916 schlossen sich die bis dato entstandenen 12 Verbände zum „Deutschen Zentral-Giroverband“ zusammen.

In dieser Zeit übernahmen in den preußischen Provinzen Rheinland, Westfalen und Hessen-Nassau sowie im Land Hessen die rechtlich selbständigen Landesbanken die Girofunktion. In anderen Ländern entstanden zunächst eigene Girozentralen, die erst in den 20er Jahren in die Landes- oder Staatbanken integriert wurden. Die Deutsche Girozentrale (DGZ) wurde als Spitzeninstitut 1918 gegründet (vgl. Langenschied 1993, S. 54-63).

Der nächste grundlegende Schritt der Sparkassen in Richtung Universalbank erfolgte während des Ersten Weltkrieges. Zum Zwecke der massiven Kriegsfinanzierung wurde den Sparkassen das Effektenkommissionsgeschäft und das Depotgeschäft erlaubt (vgl. Büschgen 1992, S. 1438).

Die Bankenkrise von 1931 führte dazu, dass die Sparkassen von den Kommunen abgekoppelt und rechtlich verselbständigt wurden, wobei die öffentliche Haftung und somit auch die kommunale Bindung aber bestehen blieben. Seitdem werden die kommunalen Sparkassen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts geführt. Gleiches gilt für die Landesbanken, wengleich in einigen Landesgesetzen häufig auch von Körperschaften des öffentlichen Rechts gesprochen wird (vgl. Immenga/Rudo 1997, S. 19). Das erste Kreditwesengesetz von

⁴ Die ordentlichen Mitglieder des Verbandes der Deutschen Freien Sparkassen e.V. sind: Bordesolmer Sparkasse, Frankfurter Sparkasse von 1822, Die Sparkasse in Bremen (alle in der Rechtsform des Wirtschaftlichen Vereins), Spar- und Leihkasse zu Bredstedt, Sparkasse zu Lübeck, die Hamburger Sparkasse (als Stiftungen des privaten Rechts) und die Sparkasse Mittelholstein AG (als Aktiengesellschaft). Dazu kommen zwei öffentlich-rechtliche Institute, die aus unternehmensgeschichtlichen Gründen Verbindungen zu den freien Sparkassen aufweisen.

(Quelle: http://www.fraspa1822.de/Freier_Verband/mitglieder.htm, 13.12.1999). Die Frankfurter Sparkasse von 1822 soll spätestens bis Anfang 2001 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden (o.V. 2000b).

1934 schützte diesen öffentlichen Anstalten die Bezeichnung „Sparkasse“. Zudem unterwarf es sie neben der speziellen Sparkassenaufsicht auch der allgemeinen Bankenaufsicht durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred) (vgl. Büschgen 1992, S. 1438).

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde 1947 die „Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sparkassen- und Giroverbände und Girozentralen“ gegründet, um den Wiederaufbau des Sparkassenverbandes in den westlichen Besatzungszonen zu fördern (vgl. Langenschied 1993, S. 97).

Der einsetzenden Internationalisierung des Bankgeschäftes und der Gründung der Europäischen Gemeinschaft trugen die Sparkassen mit ihren europäischen Schwesterinstituten bereits 1963 durch Gründung der Sparkassenvereinigung der EG Rechnung (Müssig 1988, Sp. 1910).

Ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung vor allem der Landesbanken/ Girozentralen in Richtung moderner Finanzdienstleister wurde 1969 vom damaligen Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes und Vorsitzenden der Westdeutschen Landesbank (WestLB), L. Poullain, initiiert. Er drängte auf eine verstärkte Markt- bzw. Wettbewerbsorientierung aller Mitglieder der Sparkassenorganisation. Die Gründe dafür lagen in veränderten Rahmenbedingungen für die gesamte Kreditwirtschaft und im Wegfall der Steuerprivilegien für die Sparkassen (vgl. Langenschied 1997, S. 159). Zudem wurde im selben Jahr die freiwillige Einlagensicherung der Sparkassen eingeführt (Güde 1995, S. 449).

Die Jahre bis 1990 waren durch Konzentrationsprozesse gekennzeichnet. Zwischen 1952 und 1990 sank die Zahl der Sparkassen von 879 auf 578 (Immenga/Rudo 1997, S.16). Im Zuge der Wiedervereinigung stand die Sparkassenorganisation vor der Aufgabe, auch in den Neuen Bundesländern wettbewerbsfähige Sparkassen zu etablieren (Geiger 1992, S. 366). Dazu erfolgten zahlreiche Neugründungen. In den letzten Jahren setzte sich der Trend zur Bildung größerer Einheiten durch Fusionen verstärkt fort, so dass die Zahl der Sparkassen bis auf ihr heutiges Niveau von knapp unter 600 abnahm.

2.2. Aktuelle Struktur und Marktanteile der Sparkassen-Finanzgruppe

Der Sparkassenverbund ist dreistufig aufgebaut (vgl. Abbildung 1).

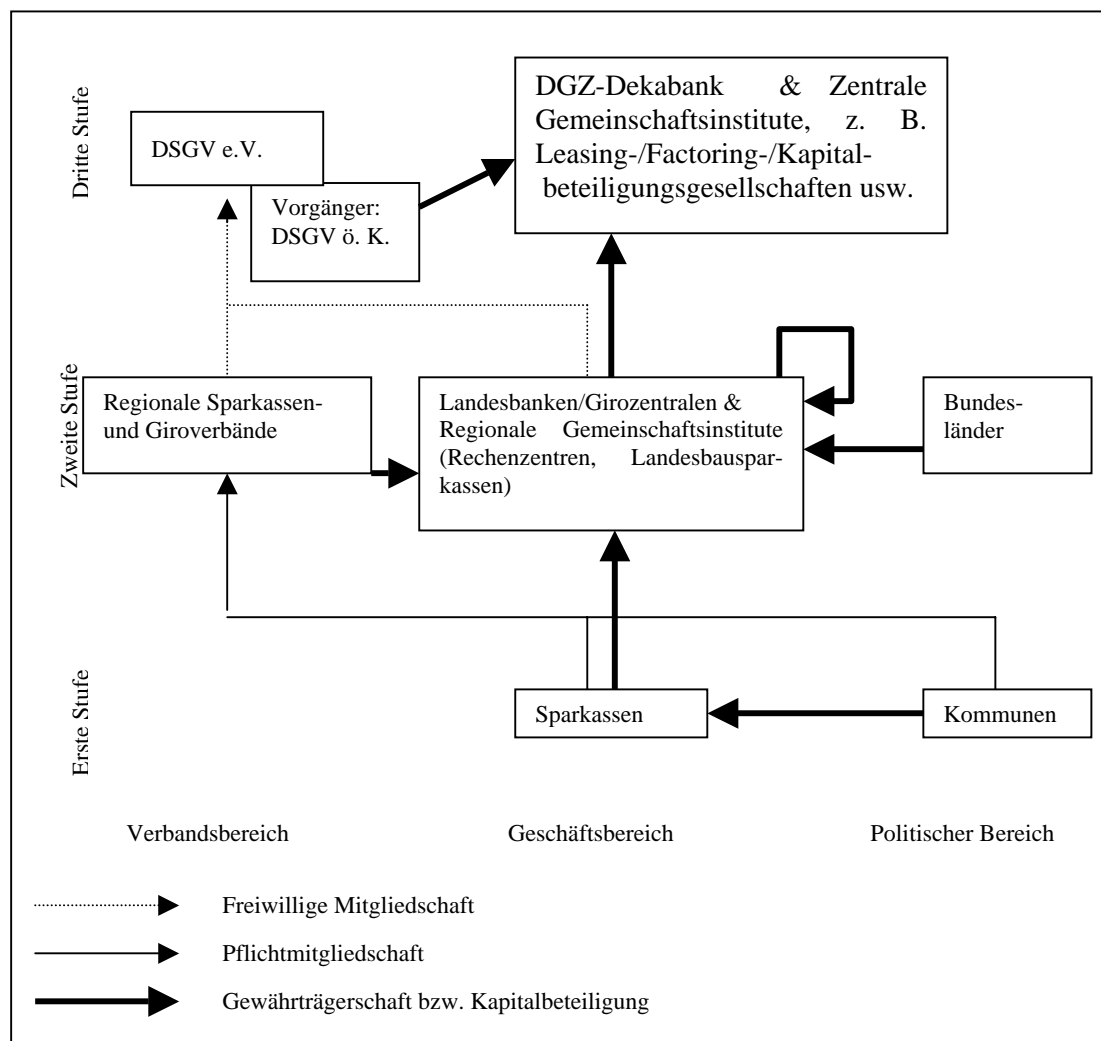


Abbildung 1: Aufbau des Sparkassenwesens

Quelle: eigene Darstellung

Auf der ersten Stufe standen in der Bundesrepublik Deutschland Ende 1998⁵ 594 Sparkassen mit insgesamt 19.065 Zweigstellen. Ihre Verbindlichkeiten gegenüber Kunden betragen 1.255,4 Mrd. DM, gut die Hälfte davon aus Spareinlagen. Unterstützt wurden sie von 13 Bausparkassen, 40 öffentlichen Versicherungsanstalten, einer Investmentgesellschaft sowie zwei Factoring-, elf Leasing- und 71 Kapitalbeteiligungsgesellschaften. Die zweite Stufe wird durch zwölf Landesbanken und die regionalen Sparkassen- und Giroverbände gebildet. An der Spitze stehen die DGZ-Dekabank und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e. V. Zu den Aufgaben der Verbände gehören die Interessenvertretung gegenüber der Öffentlichkeit und den Behörden, die Unterrichtung und Beratung der Verbundmitglieder sowie die

⁵ Alle Zahlenangaben und Tabellenwerte stammen aus den Internet-Seiten des DSGV e.V., unter der Adresse: <http://www.dsgv.de/dsgv/dsgvweb2/Die+Sparkassen-Finanzgruppe+1998+in+Zahlen> (Stand: 26.10.1999)

zentrale Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter. Darüber hinaus unterhalten sie Prüfungsstellen sowie Rechenzentren und erstellen Gutachten (vgl. Güde 1995, S. 55).

Trotz des relativ einheitlichen Auftretens der Sparkassen-Finanzgruppe ist der Verbund nicht mit einer Konzernstruktur zu vergleichen. Die Willensbildung erfolgt in den dezentralen Einheiten der ersten Stufe, also von unten nach oben. Die Zusammenarbeit im Verbund beruht dabei allein auf nicht-einklagbaren Absprachen, so dass auch im Verbund Markt und Preis zunehmend die Grundlage für die Zusammenarbeit bilden (vgl. Langenschied 1993, S. 10-12 und 157f.).

Schon allein die Anzahl der Verbundmitglieder lässt erahnen, dass die Sparkassen-Finanzgruppe eine starke Stellung im Markt für sich beansprucht. Über die Marktanteile in einzelnen Geschäftsbereichen informiert Tabelle 1:

Gesellschaften:	Marktanteil (in %)
Sparkassen und Landesbanken	
Bilanzsumme	36,0
Verbindlichkeiten gegenüber Kunden	39,8
darunter Spareinlagen	52,9
Verbriefte Verbindlichkeiten	30,2
Kredite an Kunden	36,9
darunter Privatkredite	35,7
darunter Firmenkredite	37,4
darunter Finanzierungen von Existenzgründungen	45,0
darunter Wohnungsbaukredite	38,7
darunter Kredite an die öffentliche Hand	33,1
Girokonten	46,5
Depotkonten	21,2
<u>LBS</u>	
Bausparverträge (Vertragsbestand)	32,0
<u>Versicherungen</u>	
Lebensversicherungen (Vertragsbestand)	9,6
Kompositversicherungen (Beitragseinnahmen)	(Brutto- 10,3
Investmentfonds	
Fondsvermögen (Publikumsfonds)	18,1
<u>Leasing</u>	
	15,6
<u>Factoring</u>	
	16,4
<u>Kapitalbeteiligungen</u>	
	26,8

Tabelle 1: Marktanteile der S-Finanzgruppe,

Quelle: Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.

Auch als Arbeitgeber sind die öffentlichen Institute von großer Bedeutung. Die Sparkassenfinanzgruppe beschäftigte 1998 insgesamt rund 363.000 Mitarbeiter, darunter über 23.500 Auszubildende. Die Ausbildungsquote liegt mit rund 9 % etwa doppelt so hoch wie der Durchschnitt der gesamten Wirtschaft (vgl. Achilles 1998).

Ein Blick auf die Marktanteilswerte lässt erkennen, warum in Deutschland der Umfang des staatlichen Engagements in der Kreditwirtschaft besonders heftig kritisiert wird. Allerdings wird schon hier deutlich, dass der Vorwurf, staatliche Banken (inklusive der Institute mit

Spezialaufgaben) würden rund 50 % des Marktes auf sich vereinen (vgl. Sinn 1997, S. 14) zu relativieren ist.

2.3. Grundprinzipien des Sparkassenwesens

Sparkassen lassen sich wie folgt charakterisieren: „Eine Sparkasse ist eine rechtfähige, mündelsichere Anstalt des öffentlichen Rechts, die als selbständiges kommunales Wirtschaftsunternehmen... gesetzlich begrenzte, sozialverpflichtende Aufgaben zu erfüllen hat und für deren Verbindlichkeiten ein kommunaler Gewährträger unbeschränkt haftet.“ (Fischer 1988, S. 84). In dieser Definition werden einige Wesensmerkmale der Sparkassen (und – mit Einschränkungen – Landesbanken) deutlich, die im folgenden erläutert und ergänzt werden sollen.

2.3.1. Kommunale Bindung

Sparkassen sind kommunale Wirtschaftsunternehmen mit enger Bindung zu ihrem Gewährträger. Als solcher kommen nur öffentliche Körperschaften (z. B. Gemeinden, Städte, Kreise oder aus diesen gebildete Zweckverbände) in Frage. Vertreter des Gewährträgers entsenden je nach Landessparkassengesetz⁶ ein oder zwei Drittel der Mitglieder in den Verwaltungsrat⁷. Allerdings arbeiten Sparkassen trotz dieser personellen Verflechtung unabhängig. Die Vertreter des Verwaltungsrates sind an Weisungen nicht gebunden und dürfen bei Entscheidungen, die ihnen oder nahestehenden Personen einen Vor- oder Nachteil erbringen könnten, nicht mitwirken (vgl. Fischer 1988, S. 103 und §§ 14 und 22 des Sparkassengesetzes von Mecklenburg-Vorpommern (SpkG M-V)).

Bei den Landesbanken ist die Gewährträgerstruktur aufgrund bestehender Beteiligungsverhältnisse der Girozentralen untereinander und dem zunehmenden Rückzug der Länder komplexer, wie auch Tabelle 2 verdeutlicht. Für die Mitglieder des Verwaltungsrates sehen die Errichtungsgesetze der Landesbanken den Sparkassengesetzen analoge Bestimmungen vor.

2.3.2. Regionalprinzip

Ein weiteres Indiz für diese enge Bindung ist die Begrenzung des Wirkungsbereiches auf das Gebiet des Gewährträgers. Dieses sogenannte Regionalprinzip gilt sowohl für das Organisationsrecht als auch das Geschäftsrecht der Sparkasse. So dürfen nach § 5 SpkG M-V Zweigstellen nur im Gebiet des Gewährträgers errichtet werden. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der Sparkasse, in deren Gebiet eingedrungen wird. Während im Aktivgeschäft Kredite nur an Personen mit Sitz, Wohnsitz oder gewerblicher Niederlassung im Geschäftsgebiet gewährt werden sollen, besteht eine solche Unterscheidung im Passivgeschäft nicht (vgl. Fischer 1988, S. 87 und § 5 (3) SpkG M-V). Allerdings gestattet das Gesetz – wie auch der Begriff „sollen“ andeutet – Ausnahmen im Rahmen des sogenannten „Anknüpfungsgrundsatzes“ (Nierhaus/Stern 1992, S. 20). Dieser erlaubt die Gewährung von Krediten auch an Gebietsfremde, „wenn der Kredit in unmittelbarem Zusammenhang mit der Förderung der Wirtschaft des

⁶ Sparkassenrecht ist Landesrecht; trotz Unterschieden im Detail stimmen die Bestimmungen der einzelnen Gesetze in den wesentlichen Punkten überein (so auch: Immenga/Rudo 1997, S.).

⁷ § 10 (1) S. 2 SpkG M-V: „bis zu zwei Drittel von Ihnen [= Mitglieder des Verwaltungsrates, Anm. d. Verf.] können der Vertretung des Gewährträgers angehören.“

Geschäftsgebietes steht oder das Beleihungsobjekt im Geschäftsgebiet liegt“ (§ 5 (3) SpkG M-V).

Landesbank	Eigentümer / Gewährträgerverhältnis
Bayrische Landesbank – Girozentrale	50,00 % Freistaat Bayern 50,00 % Sparkassenverband Bayern
Landesbank Baden-Württemberg – Girozentrale ⁸	39,50 % Land Baden-Württemberg 27,15 % Württembergischer Sparkassen- und Giroverband 12,35 % Badischer Sparkassen- und Giroverband 21,00 % Landeshauptstadt Stuttgart
Landesbank Berlin – Girozentrale	100,00 % Bankgesellschaft Berlin (Gewährträger aber ist das Land Berlin)
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg – Girozentrale	92,50 % Norddeutsche Landesbank 7,50 % Freie Hansestadt Bremen
Hamburgische Landesbank – Girozentrale	50,50 % Freie Hansestadt Hamburg 49,50 % Landesbank Schleswig-Holstein
Landesbank Hessen Thüringen – Girozentrale ⁹	100,00 % Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen
Norddeutsche Landesbank – Girozentrale (NORD/LB)	40,00 % Land Niedersachsen 10,00 % Land Sachsen-Anhalt 10,00 % Land Mecklenburg-Vorpommern 26,67 % Niedersächsischer Sparkassen- und Giroverband 6,67 % Sparkassenbeteiligungsverband Sachsen-Anhalt 6,67 % Sparkassenbeteiligungszweckverband M-V
LRP Landesbank Rheinland-Pfalz – Girozentrale	50,00 % Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz 37,50 % Westdeutsche Landesbank 12,50 % Landesbank Baden-Württemberg
Landesbank Saar – Girozentrale	57,30 % Sparkassen- und Giroverband Saar 17,60 % Saarland 25,10 % Bayrische Landesbank
Landesbank Sachsen – Girozentrale	50,00 % Freistaat Sachsen 50,00 % Beteiligungszweckverband Sächsischer Sparkassen
Landesbank Schleswig-Holstein – Girozentrale	25,05 % Land Schleswig-Holstein 25,05 % Sparkassen- und Giroverband Schleswig-Holstein 39,90 % Westdeutsche Landesbank 10,00 % Landesbank Baden-Württemberg
Westdeutsche Landesbank – Girozentrale (WestLB)	43,20 % Land Nordrhein-Westfalen 16,70 % Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband 11,70 % Landschaftsverband Rheinland 11,70 % Landschaftsverband Westfalen-Lippe
DGZ DekaBank Deutsche Kommunalbank	50,00 % Deutscher Sparkassen- und Giroverband ö. K. 50,00 % Gemeinschaft der Landesbanken

Tabelle 2: Beteiligungsstrukturen der Landesbanken

Quelle: Verband der öffentlichen Banken, [http://www.voeb.de/portraits/...](http://www.voeb.de/portraits/)

Landesbanken unterliegen keiner regionalen Beschränkung der Geschäftstätigkeit. Bei ihnen beschränkt sich die Regionalität auf den Standort. Verlagerungen der Geschäftstätigkeit in andere Gebiete Deutschlands (mit Ausnahme des Finanzplatzes Frankfurt/Main) oder ins

⁸ Die Landesbank Baden-Württemberg entstand zum 01.01.1999 aus der Fusion der Südwest-deutschen Landesbank, der Stuttgarter Landesgirokasse und der Karlsruher Landeskreditbank.

⁹ Für die Landesbank Hessen-Thüringen werden derzeit Beteiligungsmodelle diskutiert; eine Beteiligung anderer Landesbanken ist dabei eine erwogene Alternative.

Ausland bedürfen der Zustimmung des betroffenen Landes bzw. Staates. Fusionen mit ausländischen Kreditinstituten sind den Landesbanken grundsätzlich nicht möglich. Zudem beinhaltet das Regionalprinzip, dass die Geschäfte der Landesbanken in erster Linie an den Interessen des Landes, das als Gewährträger fungiert, auszurichten sind (Vgl. Interview D).

2.3.3. Gewährträgerhaftung

Trotz der rechtlichen Verselbständigung der Sparkassen wurde 1931 ausdrücklich die unbeschränkte Haftung des Gewährträgers beibehalten und in allen Sparkassengesetzen kodifiziert¹⁰. Allerdings besteht aufgrund der öffentlichen Trägerschaft – der Gewährträgerhaftung vorgelagert – die Verpflichtung des Gewährträgers, die Anstalt durch finanzielle Zuschüsse oder auf andere Weise funktionsfähig zu erhalten (Anstaltslast). Dieses Instrument der Institutssicherung besteht nur im Innenverhältnis von Träger und Anstalt und gilt als ungeschriebener Rechtsgrundsatz des allgemeinen Verwaltungsrechts unabhängig von einer gesetzlichen Verankerung¹¹. Die Gewährträgerhaftung ist somit die im Außenverhältnis geltende Verstärkung der Anstaltslast. Sie entspricht inhaltlich einer Ausfallbürgschaft (vgl. Immenga/Rudo 1997, Thode 1994a).

2.3.4. Gemeinnützigkeit und Aufgabenorientierung

Weitere Charakteristika sind die Gemeinnützigkeit und Aufgabenorientierung der Sparkassen. Sparkassen haben einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen, den § 2 (1) SpkG M-V wie folgt umschreibt:

„Die Sparkassen sind Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. Sie stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand, und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. Sie fördern das Sparen und die allgemeine Vermögensbildung.“

Dabei ist die Erzielung von Gewinnen nicht Hauptzweck. Werden Teile des Jahresüberschusses nicht zur Stärkung der Eigenkapitalbasis thesauriert, sind die Ausschüttungsbeträge „für öffentliche, im Sinne der Satzung gemeinnützige Zwecke zu verwenden“ (§ 27 (5) SpkG M-V).

Zur gemeinnützigen Aufgabenerfüllung der Sparkassen wird vielfach der Kontrahierungszwang gezählt, nach dem sie verpflichtet sind, Spareinlagen von jedermann anzunehmen (§ 1 SpkVO M-V). Zudem müssen sie in vielen Bundesländern Girokonten auf Guthabenbasis für natürliche Personen mit Wohnsitz im Geschäftsgebiet führen (vgl. beispielhaft § 4 SpkVO M-V).

¹⁰So auch in § 3 (1) SpkG M-V: „Für die Verbindlichkeiten der Sparkasse haftet der Landkreis, die Stadt oder der Zweckverband als Gewährträger unbeschränkt. Die Gläubiger der Sparkasse können den Gewährträger erst in Anspruch nehmen, wenn sie aus dem Vermögen der Sparkasse nicht befriedigt worden (Gewährträgerhaftung)“. Für die Landesbanken findet sich eine entsprechende Formulierung im Errichtungsgesetz, z. B. § 5 (2) NORD/LB-G.

¹¹In Mecklenburg-Vorpommern ist die Anstaltslast explizit in § 3 (2) S. 1 SpkG M-V genannt: „Der Gewährträger stellt sicher, dass die Sparkasse ihre Aufgaben erfüllen kann (Anstaltslast).“

Bei der Novellierung der Sparkassengesetze in einigen Bundesländern wurde der öffentliche Auftrag verändert. So wurde den Sparkassen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen die Finanzierung der Schuldnerberatung übertragen (Pütner 1994, S. 841). In Rheinland-Pfalz wurde die Bereitstellung von Risikokapital explizit in den Katalog der Aufgaben einbezogen und – wie auch im Saarland – der Grundsatz, dass die Gewinnerzielung nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes sein darf, abgeschafft. Entsprechend wurde auch das Enumerationsprinzip weitestgehend aufgehoben, das ausdrücklich nur bestimmte Geschäfte erlaubte. Mittlerweile wurden die Beschränkungen teils oder völlig gestrichen, so dass Sparkassen alle gängigen Bankgeschäfte betreiben dürfen (Palmen 1999).

Auch Landesbanken haben einen öffentlichen Auftrag. Sie sind zunächst Staats- bzw. Hausbank. Dabei fungieren sie nicht nur als Kreditgeber für das Land, sondern sind auch bei sektoralen oder regionalen Fördermaßnahmen engagiert, z. B. durch mit Landesbürgschaften gesicherten Krediten oder Beteiligung an Förderprogrammen. Dabei erfüllen sie eine Pionierfunktion, indem sie auch Engagements eingehen, die privatwirtschaftlich wenig attraktiv erscheinen (z. B. im Umweltschutz). Als Informationsquelle des Landes tragen sie ferner zur Fundierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen bei. Viele dieser Informationen wären dem Land sonst nur schwer zugänglich, weil es nicht über die nötige Marktnähe verfügt oder nicht entsprechendes Personal vorhalten kann.

Darüber hinaus sind die Landesbanken Sparkassenzentralbank und unterstützen die regionalen Institute im Rahmen der Zusammenarbeit im Verbund. Eng damit verbunden ist die ebenfalls an regionalen Interessen ausgerichtete Geschäftspolitik („Regionalfunktion“), die auch das Eingehen von Beteiligungen im Sinne landespolitischer Interessen beinhaltet¹². Schließlich wird den Landesbanken wie den Sparkassen die Funktion eines Wettbewerbsregulativs zugesprochen (vgl. hierzu: Thode 1994, Schröder 1995).

Wie Sparkassen führen Landesbanken ihre Geschäfte nach kaufmännischen Gesichtspunkten, wobei aber das Bestreben, Gewinn zu erzielen, zurückzutreten hat, wenn es besondere öffentliche Interessen erfordern (vgl. § 4 NORD/LB-G).

2.3.5. Subsidiarität

Weiteres Merkmal des Sparkassenwesens ist das Prinzip der Subsidiarität, das die Arbeitsteilung zwischen Sparkassen und Landesbanken sowie zwischen den regionalen Verbänden und dem Spitzenverband regelt. Grundsätzlich sind Aufgaben erst dann von der übergeordneten Einheit wahrzunehmen, wenn sie von den Basiseinheiten nicht (mehr) erfüllt werden können (vgl. Langenschied 1993, S. 133). Allerdings wird diese strikte Arbeitsteilung im Verbund seit der strategischen Neuausrichtung Ende der 60er Jahre nicht mehr konsequent durchgehalten. In Einzelfällen (z. B. im Geschäft mit Firmen- oder vermögenden Privatkunden) sind auch Konkurrenzbeziehungen innerhalb der Sparkassenorganisation nicht auszuschließen (vgl. Langenschied 1993, S. 161, Neuber 1992, S. 381).

¹²§ 3 (3) NORD/LB-G: „Die Bank kann besondere wirtschaftliche oder finanzpolitische Aufgaben übernehmen.

3. Der Staat im Bankwesen – die ordnungspolitische Grundsatzdiskussion

Der Diskussion um die wettbewerbspolitische Sonderstellung der Sparkassen und Landesbanken vorgelagert, ist stets die Frage, ob und inwieweit eine unternehmerische Betätigung des Staates überhaupt mit der ordnungspolitischen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar ist.

3.1. Grundmerkmale der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung

Die in der Bundesrepublik Deutschland realisierte Wirtschaftsordnung ist die Soziale Marktwirtschaft. Diese verbindet die Vorteile einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit Elementen des sozialen Ausgleichs dort, wo ein rein marktwirtschaftliches System Mängel aufweist.

Kern einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist die Koordination individueller wirtschaftlicher Aktivität über Märkte. Dabei entscheiden die Wirtschaftssubjekte autonom über Art, Ausmaß und Dringlichkeit des Bedarfs. Um die Funktionsfähigkeit eines solchen Systems zu gewährleisten, sind einige Voraussetzungen zu schaffen. Zu diesen zählen vor allem das Privateigentum (speziell an Produktionsmitteln) und die allgemeinen Freiheitsrechte (insbesondere Vertrags-, Gewerbe-, Produktions-, Handel- und Konsumfreiheit sowie die Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl) (vgl. Lampert 1995, S. 39-47). Nach Möschel rechtfertigen vier Kernargumente die Vorteilhaftigkeit der Marktwirtschaft (vgl. Möschel 1993, S. 94 f.):

- Das Effizienzargument: eine auf dezentraler Koordination beruhende Wirtschaftsordnung führt zu Effizienz, Wachstum und technischem Fortschritt.
- Das Freiheitsargument: auf der Basis oben genannter Freiheitsrechte realisiert eine marktwirtschaftliche Ordnung ein Höchstmass an individueller Freiheit.
- Das Rechtsstaatsargument: eine Koordination individueller Pläne über den Markt erfordert einen allgemeingültigen Konfliktlösungsmechanismus. Daher ist auch der Rechtsstaat notwendiger Bestandteil einer marktwirtschaftlichen Ordnung.
- Das Demokratieargument: die Übertragung wirtschaftlicher Verantwortung stellt einen wesentlichen Beitrag zur horizontalen Gewaltenteilung innerhalb des Gemeinwesens dar, indem sie die Vereinigung von politischer und (zentralisierter) wirtschaftlicher Macht verhindert.

Ein weiteres Merkmal der marktwirtschaftlichen Ordnung ist die „relative wirtschaftliche Abstinenz des Staates“ (Lampert 1995, S. 42), d. h. die Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung des Staates auf öffentliche Güter oder Güter, die nicht im Wettbewerb angeboten werden können. Die Bundesregierung formulierte es in ihrem Privatisierungs- und Beteiligungskonzept 1990 wie folgt:

„In der Sozialen Marktwirtschaft gebühren grundsätzlich privater Initiative und privatem Eigentum Vorrang vor staatlicher Zuständigkeit und staatlichem Eigentum (Subsidiaritätsprinzip). Privates Eigentum und privatwirtschaftliche, durch Markt und Wettbewerb gesteuerte und kontrollierte unternehmerische Tätigkeit gewährleisten am besten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse und damit Wohlstand und soziale Sicherheit für die Bürger. Soweit eine soziale Flankierung erforderlich ist, erfolgt sie durch die Ausgleichs- und Förderinstrumente der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, nicht

dagegen durch die unternehmerische Betätigung des Staates. Für die Beteiligungspolitik des Staates folgt daraus:

- Es ist nicht Aufgabe des Staates, dort unternehmerisch tätig zu werden, wo private Initiative Aufgaben ebenso gut und ohne Beeinträchtigung staatlicher Belange erfüllen kann.
- Es ist nicht Aufgabe des Staates, bei hoher Steuerlast und hoher Staatsverschuldung Substanzakkumulation zu Lasten und anstelle des einzelnen Bürgers zu betreiben. Überall da, wo es möglich ist, muss in weitestgehendem Umfang privates Eigentum an die Stelle des staatlichen Eigentums treten.“ (BMFi, 1990, S. 5 f.)

Damit postuliert die Bundesregierung ein Regel/Ausnahme-Verhältnis zwischen privater und staatlicher Wirtschaftstätigkeit. Dies wird von Verfechtern einer reinen marktwirtschaftlichen Ordnung betont. Sie unterstellen, dass der freie Markt stets den überlegenen Koordinationsmechanismus darstellt. Somit sei jede Form staatlichen Eingreifens auf die Ausnahmefälle fehlender oder nicht funktionierender Märkte zu beschränken (vgl. Bundesverband deutscher Banken 1999, S. 45). Solche Ausnahmetatbestände stellen die Existenz eines öffentlichen Auftrages oder Marktversagen dar. Letzteres kann aus Versorgungslücken bei öffentlichen oder meritorischen Gütern resultieren. Auch bei sogenannten natürlichen Monopolen¹³ und Informationsmängeln spricht man von Marktversagen (vgl. Dennig 1995, S. 211). Solche Formen des Marktversagens begründen die Notwendigkeit einer staatlichen Bankenaufsicht (Burghof/Rudolph 1996, S. 29ff.), aber nicht unbedingt einer Verstaatlichung von Banken. Generell bleibt der Staat gefordert als:

- Protektiver Staat, d. h. als Sicherer der Rahmenbedingungen für das Funktionieren der Märkte bzw. des Wettbewerbs.
- Krisenmanager. Diese Aufgabe ist eng mit der ersten verbunden. Hier sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch eine geeignete Geld- und Konjunkturpolitik gewährleistet werden.
- Umverteiler Staat, der Probleme rein marktwirtschaftlicher Systeme durch Instrumente der Sozialpolitik ausgleicht (vgl. Möschel 1993, S. 95).

Welche Aufgaben der Staat letztlich erfüllen soll, bleibt ein politischer Diskurs. Das Meinungsspektrum reicht von einer Zulässigkeit selbst rein erwerbswirtschaftlicher Betätigung des Staates auch ohne öffentliche Aufgabe, sofern keine Effizienz Nachteile oder Wettbewerbsverzerrungen entstehen (vgl. Steiner 1994), bis hin zu einer generellen Favorisierung marktwirtschaftlicher Lösungen. So vertritt Hartwig die Auffassung, selbst bei öffentlichen Gütern oder natürlichen Monopolen würde staatliche Unternehmertätigkeit aufgrund von Ineffizienzen lediglich suboptimale Ergebnisse hervorbringen (vgl. Hartwig 1998). Es wird deutlich, dass jede Ableitung einer ordnungspolitischen Notwendigkeit zur Privatisierung staatlicher Unternehmen, also auch von Sparkassen und Landesbanken, letztlich auf subjektiven Werturteilen basiert, die keineswegs so absolut und selbstverständlich sind, wie mancherorts von Politikern oder Wissenschaftlern behauptet wird (vgl. Cox 1994, S. 238).

¹³Der Fall des natürlichen Monopols, in dem ein Gut am effizientesten durch nur einen Anbieter herzustellen ist, trifft auf den Bankensektor nicht zu (Burghof/Rudolph 1996, S. 30f., Neuberger 1998a, 1998b, S.179f.).

3.2. Die wettbewerbspolitische Haltung der EU

Die Europäische Union bezieht keine konkrete Position zur Ausgestaltung der Wirtschaftsordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Sie betont das Subsidiaritätsprinzip, nach dem von der EU nur reguliert werden soll, was in den Mitgliedsstaaten nicht oder nicht sinnvoll geregelt werden kann. Niederschlag findet diese Sichtweise in der Bezeichnung „Europa der Regionen“. Kernelement der EU-Wettbewerbspolitik ist aber eine marktwirtschaftliche Ordnung und die Betonung dezentraler Strukturen und damit verbunden die Sicherstellung eines funktionierenden Wettbewerbs. Das Ziel ist es, effizientere Marktstrukturen hervorzubringen, um ein Angebot an qualitativ hochwertigen Produkten zu marktgerechten Preisen sicherzustellen.

Aufgrund der hohen Bedeutung des Finanzsektors für die Volkswirtschaften innerhalb der EU stehen deshalb die Wettbewerbsbedingungen in diesem Bereich besonders im Blick der Kommission. Wenngleich die EU an ihrem Grundsatz der Amsterdamer Erklärung festhält, nach der sie eine neutrale Haltung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen einnimmt, betont sie, dass der Wettbewerb zwischen diesen Unternehmensformen auf einer fairen Basis stattfinden müsse. Wettbewerbsverzerrungen seien daher zu bekämpfen (vgl. Monti 1999).

3.3. Zwischenfazit

Die Diskussion um die Art und den Umfang staatlicher Betätigung in der Sozialen Marktwirtschaft ist wie jede politische Kontroverse nicht abschließend und allgemeingültig zu beenden. Bezogen auf die Debatte um die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ist die Einschätzung adäquat, dass die Sparkassen und Landesbanken aufgrund ihrer Stellung im Wettbewerb, ihrer dezentralen Entscheidungsfindung und ihrer regionalen Verbundenheit keine staatlichen Unternehmen sind, die per se unvereinbar mit den Zielen und Vorteilen der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung sind. Dennoch wird die Auffassung geteilt, dass das Subsidiaritätsprinzip eine Legitimation staatlicher Eingriffe in den Markt erfordert, wobei nach herrschender Meinung der Rechtswissenschaft einzuschränken ist, dass für bestehende öffentliche Unternehmen weniger strenge Maßstäbe anzusetzen sind, als bei der Aufnahme neuer Tätigkeiten durch den Staat (vgl. Hedrich 1993, S. 172).

Damit lässt sich festhalten, dass das Subsidiaritätsprinzip allein nicht ausreicht, um die Existenz staatlicher Unternehmen generell abzulehnen. „Die These, dass in der Sozialen Marktwirtschaft privater Initiative und privatem Eigentum der Vorrang vor staatlicher Zuständigkeit und staatlichem Eigentum gebührt, ist inhaltsleer, solange nicht gesagt wird, wie die Nebenbedingung des Sozialen gewährleistet wird.“ (Rehm 1993a, S. 133) Eine unternehmerische Betätigung des Staates ist also auch im Kreditwesen akzeptabel, wenn die öffentlichen Banken folgende Merkmale aufweisen (vgl. Steiner 1994, S. 77):

- sie haben einen öffentlichen Auftrag, den sie aktiv umsetzen, oder
- sie leisten einen Beitrag zum funktionierenden Wettbewerb und
- sie realisieren keine Effizienz Nachteile gegenüber privaten Unternehmen.

Ergänzend ist noch die Sicht der Europäischen Wettbewerbskommission einzubeziehen und als weiteres Merkmal zu verlangen, dass die öffentlichen Unternehmen keine wettbewerbsverzerrenden Vorteile in Anspruch nehmen dürfen.

Damit ist der Weg der weiteren Analyse vorgezeichnet, wobei die ersten beiden Punkte wegen der expliziten Einbeziehung der Wettbewerbsfunktion in den öffentlichen Auftrag von Sparkassen und Landesbanken zusammengefasst werden.

4. Der öffentliche Auftrag – Relikt oder aktuelle Notwendigkeit

4.1. Öffentlicher Auftrag im Wandel der Zeit

Im Gegensatz zu vielen anderen staatlichen Unternehmen obliegt es Sparkassen und Landesbanken, ihren gesetzlich verankerten öffentlichen Auftrag im Wettbewerb mit privaten Anbietern zu erfüllen. Daher ist es für diese Institute unerlässlich, ihre Geschäftspolitik an den Kunden- und Marktbedürfnissen zu orientieren. Dies führt aber wiederum zum Vorwurf, Sparkassen und Landesbanken würden sich hinsichtlich ihres Angebots und ihrer Konditionen nicht von privaten Banken unterscheiden, sondern nur im vage formulierten und vielfach mit sich selbst begründeten öffentlichen Auftrag (vgl. Finzel/Thuy 1996, S. 253). In der Tat hat sich der öffentliche Auftrag in den letzten Jahren inhaltlich gewandelt.¹⁴

Rehm verweist zu Recht darauf hin, dass es kein zeitlos gültiges öffentliches Interesse gibt und geben kann. Genauso, wie sich Inhalte politischer Begriffe wandeln, ist auch die Interpretation und Fortentwicklung des öffentlichen Auftrags im ständigen Dialog zwischen Sparkasse und Gewährträger zu erarbeiten (Rehm 1993a, S. 134 f.). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine nähere Analyse der Komponenten des öffentlichen Auftrags notwendig ist.

4.2. Die einzelnen Komponenten des öffentlichen Auftrags in der Privatisierungsdiskussion

4.2.1. Wettbewerbssicherungsfunktion

Wenngleich es sich bei der Wettbewerbsfunktion um eine Teilfunktion handelt, die erst in den letzten Jahren zum öffentlichen Auftrag hinzugerechnet wird, soll sie wegen ihrer von Sparkassenvertretern hervorgehobenen Bedeutung als erste Teilfunktion betrachtet werden.

Als einer der Rechtfertigungsgründe für die Existenz öffentlicher Unternehmen wird der Beitrag zum funktionierenden Wettbewerb genannt. Ein erster Blick auf den deutschen Bankenmarkt scheint zu bestätigen, dass Sparkassen und Landesbanken diesen Teil ihres Auftrags erfüllen. Denn dass im Kreditgewerbe eine hohe Wettbewerbsintensität herrscht, ist unbestritten (vgl. Kohlhausen 1996, S. 1186, Schuster 1995, S. 423). Die Besonderheit liegt darin, dass das Marktumfeld vom sogenannten Gruppenwettbewerb geprägt ist, bei dem drei unterschiedliche Geschäftsstrategien miteinander konkurrieren. Köhler sieht die Pluralität von erwerbswirtschaftlichen, genossenschaftlichen und öffentlichen Interessen als Grund für die Leistungsfähigkeit und Stabilität des deutschen Bankensystems an (Köhler 1994, S. 1092). Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff Gruppenwettbewerb missverständlich ist, impliziert er doch, dass keinerlei Konkurrenzbeziehungen innerhalb der Gruppen existieren. Diese

¹⁴Dazu sei auf die Ausführungen in Kapitel 2.3.4. verwiesen

Auffassung ist nicht nur für die privaten Banken¹⁵ und die Genossenschaftsbanken¹⁶ unhaltbar, auch zwischen den Sparkassen und Landesbanken sind Konkurrenzbeziehungen nicht ausgeschlossen (vgl. Cox 1994, S. 252, Neuber 1992, S. 381). Richtig ist allerdings, dass der Wettbewerb zwischen Sparkassen aufgrund des Regionalprinzips eingeschränkt ist.

Durch eine Privatisierung wird für die öffentlichen Kreditinstitute ein zunehmender Druck auf rentablere Geschäfte erwartet. Damit wäre der öffentliche Auftrag nicht mehr haltbar. Zudem müsste das Regionalprinzip entfallen, so dass der Wettbewerb unter den Sparkassen zunehmen würde. Dadurch käme es zu einem Konzentrationsprozess, der sich nicht auf die Sparkassenorganisation beschränken würde. Vielmehr würden Wettbewerber¹⁷ und ausländische Banken Beteiligungen an Sparkassen erwerben und so den Verbund zerstören. Gerade kleinere Institute wären allein nicht mehr überlebensfähig und müssten fusionieren oder sich aus der Fläche zurückziehen.

Während das private Kreditgewerbe diese Abkehr vom aus ihrer Sicht „ordnungspolitisch inferioren, ja unzulänglichen“ (Möschel 1993, S. 98) Gruppenwettbewerb¹⁸ und die damit verbundene Intensivierung des Wettbewerbs unter den Einzelinstituten begrüßt (z. B. Finzel/Thuy 1996, S. 256), erwarten die Sparkassenvertreter langfristig eine Abnahme der Wettbewerbsintensität. Nach ihrer Auffassung ist die besondere Rechtsform der Sparkassen und Genossenschaften der Grund dafür, dass die Großbanken bislang den Wettbewerb nicht durch Beteiligungen an den Konkurrenten einschränken konnten (vgl. Mauerer 1999, S. 441).

Die Kritiker glauben, den negativen Entwicklungen durch die Regelungen des Kartellrechts Herr zu werden (vgl. Möschel 1993, S. 98, Monopolkommission 1992, S. 26). Steiner hingegen bezeichnet das Kartellrecht als „problematischen Versuch, höchst komplexe Zusammenhänge normativ regeln zu wollen“. (Steiner 1994, S. 107) In der Tat dürfte ein Einschreiten der Wettbewerbshüter die Ausnahme sein, da die kartellrechtlichen Kriterien zumeist nicht erfüllt würden (vgl. Fischer 1992, S. 570).

Neuere Studien deuten allerdings darauf hin, dass eine geringere Wettbewerbsintensität im Kreditgewerbe die Entstehung langfristiger Beziehungen und so die Finanzierung finanzschwächerer Unternehmen begünstigt (vgl. Petersen/Rajan 1995). Sofern durch die Konzert-

¹⁵Bei den privaten Banken äußert sich die Gruppenzugehörigkeit allenfalls in Kooperationen, wie z. B. der Cash-Group, bei der die Geldautomaten auch Kunden anderer Großbanken unentgeltlich zur Verfügung stehen. Zudem häufen sich Gerüchte um eine Mega-Fusion zumindest im Retail-Geschäft (vgl. u. a. o. V. 2000c).

¹⁶Die Genossenschaften haben eine Bündelung ihrer Kräfte angekündigt. Zukünftig soll an einem Ort nur noch mit einem Institut agiert werden und so interne Konkurrenz vermieden werden (vgl. Mahnke, 1999, o.V. 1999b).

¹⁷Ob deutsche Großbanken bereit wären, Anteile an Sparkassen oder Landesbanken zu erwerben, lässt sich nicht eindeutig feststellen. Während der Vorstandsvorsitzende der Commerzbank, Horst Kohlhausen, und der Deutsche Bank-Chef Breuer ein grundsätzliches Interesse bejahen, streitet es die Research-Abteilung der Deutschen Bank ab (vgl. Kohlhausen 1999, Deutsche Bank Research 1995, S. 23, Blomert 1999).

¹⁸In diversen Quellen wird angeführt, dass der Gruppenwettbewerb von der Wettbewerbsenquete 1968 sowie von der Bankenstrukturkommission 1979 befürwortet wurde. Die Argumentation mit diesen Quellen ist aus Sicht der Verfasser überaus problematisch, da vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Wettbewerbsumfeld (Kapitalmarktliberalisierung, EU usw.) nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden kann, dass die Ausschüsse ihre Aussagen heute noch uneingeschränkt wiederholen würden.

ration effizientere Strukturen ohne marktbeherrschende Stellungen und den damit verbundenen Nachteilen für die Verbraucher entstünden, wären die Befürchtungen nicht zu teilen.

Damit wird das Kernproblem dieser Diskussion deutlich. Die Entscheidung, ob eine Privatisierung der öffentlichen Kreditinstitute sinnvoll ist, erfordert eine Prognose über die zukünftige Struktur der deutschen Kreditwirtschaft. Es stellt sich die Frage, ob der öffentliche Auftrag aufgrund der hohen Markteintrittskosten auch ein Vorhalten der Sparkassen und Landesbanken als „Reserve“ für potentiell Marktversagen rechtfertigt (vgl. Nierhaus 1985, S. 14, Immenga/Rudo 1997, S. 18). Möschel verneint dies: „Da niemand Prophet sein kann, lässt sich alles rechtfertigen.“ (Möschel 1993, S. 97). Das Engagement des Sparkassensektors bei der deutschen Wiedervereinigung und dem Aufbau Osteuropas lässt zumindest Zweifel aufkommen, ob sich die Vorhaltung der Kapazitäten nicht doch gelohnt hat und ob somit nicht jede Entscheidung unter Ungewissheit eine gewisse Kapazitätsreserve rechtfertigt (vgl. Steiner, S. 82).

Insgesamt sind keine eindeutigen Aussagen über die Zusammenhänge und Interdependenzen von Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis aus dem revidierten Structure-Conduct-Performance-Paradigma¹⁹ abzuleiten. Da aber eine veränderte Marktstruktur zumindest ein verändertes Marktverhalten erwarten lässt, ist vor einer Privatisierungsentscheidung zu klären, ob die bislang öffentlichen Aufgaben dauerhaft und effizient von privatwirtschaftlichen Unternehmen wahrgenommen werden und ob die Auswirkungen einer Privatisierung auf den Wettbewerb positiv oder negativ zu beurteilen sind (vgl. Cox 1994, S. 245 und 251). Während ein geeigneter Wettbewerbstest für die Beantwortung der letzten Frage noch aussteht, soll im Weiteren die Erfüllbarkeit von Teilen des öffentlichen Auftrags durch Private untersucht werden.

Zuvor soll aber noch kurz zum Vorwurf Stellung genommen werden, die deutsche Bankenstruktur stelle ein Marktzutritts Hindernis zu Lasten ausländischer Kreditinstitute dar, dem mit einer Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Banken entgegen gewirkt werden kann (vgl. Möschel 1993, S. 98). Diese Aussage kann so nicht nachvollzogen werden, denn der Marktzutritt steht ausländischen Konkurrenten jederzeit offen. Dass – wie Möschels Aussage andeutet – zu wenige Auslandsbanken davon Gebrauch gemacht haben, liegt nicht an einem aufgeteilten oder durch Privilegien staatlicher Banken abgeschotteten Markt (so Möschel 1993, S. 98), sondern an Faktoren, die aus der Debatte um den Standort Deutschland bekannt sind: Geringe Rentabilität im Bankensektor, hohe Steuerbelastung, hohe Personalkosten, geringe Arbeitszeiten, Informationsnachteile und unterschiedliche Kulturen bzw. Gepflogenheiten. Es liegt also nicht am hohen Anteil staatlicher Banken, dass ausländische Kreditinstitute nur geringes Interesse an einer Expansion nach Deutschland zeigen – genauso wenig, wie viele deutsche Banken übrigens an einer flächendeckenden Ausdehnung ins Ausland (vgl. Steiner 1994, S. 115).

Im Zusammenhang mit dem Auslandsgeschäft wird besonders den öffentlichen Banken der Umfang ihrer internationalen Engagements vorgehalten. Dass den Landesbanken durch die Gewährträgerhaftung diese Engagements ohne Risiko ermöglicht würden, sei inakzeptabel (Lambsdorff 1992, S. 602). Demgegenüber halten die Vertreter der Sparkassenorganisation den Auslandsauftritt für notwendig, um als wettbewerbspolitisches Gegengewicht agieren zu

¹⁹Dazu näher: Neuberger 1998a, 1998b, S. 44ff.

können (Heitmüller 1993, S. 698). Dass ein Auftritt an den wichtigsten Finanzzentren der Welt notwendig ist, um den Sparkassen über den Verbund ein konkurrenzfähiges Angebot an Auslandsgeschäften zu ermöglichen, ist nachzuvollziehen. Ob diese tatsächliche Auslandstätigkeit aber immer einen Bezugspunkt zum Inlandsgeschäft hat und daher im derzeitigen Umfang notwendig ist, kann nicht für alle Landesbanken bestätigt werden (vgl. Interview C). Allerdings ist das aus Auslandsgeschäften resultierende Risiko immer im Zusammenhang mit den dazugehörigen Chancen zu sehen. Eine internationale Risikodiversifikation kann natürlich helfen, die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme der Anstaltslast bzw. Gewährträgerhaftung zu mindern. Trotzdem erscheint die Kritik an den Auslandsengagements der Landesbanken in einigen Fällen durchaus gerechtfertigt. Entweder sie beschränken freiwillig ihre internationale Geschäftstätigkeit oder sie akzeptieren eine private Rechtsform.

Zur Wettbewerbsfunktion der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute lässt sich festhalten: Die derzeitige Struktur im Kreditgewerbe sichert eine hohe Wettbewerbsintensität und stellt keine Abschottung gegenüber ausländischer Konkurrenz dar. Damit ist zumindest den Sparkassenvertretern zuzustimmen, die ihre Wettbewerbsfunktion mehr als Wettbewerbsintensivierungsfunktion denn als Wettbewerbskorrekturfunktion interpretieren (u.a. Püttner 1994). Ob durch eine eventuelle Privatisierung Strukturen entstehen, die den aktuellen Gegebenheiten vorzuziehen sind, ist wissenschaftlich nicht belegt. Es deutet einiges darauf hin, dass ein höherer Konzentrationsgrad auch positive Folgen haben kann. Unbestritten sind dagegen die negativen Folgen zu hoher Konzentration. Die Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs bleibt somit eine staatliche Aufgabe. Dass das Kartellrecht im Bedarfsfall ein geeignetes Mittel darstellt, positive Konzentrationseffekte zu dulden, negative aber zu vermeiden, darf bezweifelt werden. Daher erscheint die Sparkassenfinanzgruppe in der aktuellen Form als Bestandteil des Wettbewerbs durchaus erhaltenswert. Dass dafür die öffentliche Rechtsform notwendig ist, muss aber in Frage gestellt werden.

4.2.2. Gewährleistungsfunktion

Eng mit der Frage nach der Wettbewerbsfunktion ist der Diskurs verbunden, ob – wie Kritiker behaupten – die Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Bankdienstleistungen ohne öffentlich-rechtliche Kreditinstitute mindestens genauso gut gewährleistet ist. Dabei wird vorrangig das Argument angeführt, Deutschland sei „overbanked“²⁰. Ende 1992 wurden in Großbritannien 3.035 Einwohner von einer Bankfiliale versorgt. Dagegen waren es in Italien 2.739, in Frankreich 2.258, in Deutschland aber nur 1.627. Man sollte hierbei nicht, wie in vielen Publikationen, vergessen, dass der europäische Durchschnitt mit 1.975 nicht gravierend über dem deutschen Wert liegt und Länder wie Luxemburg (743 Einwohner je Bankstelle), Spanien (1099) und Belgien (1171) noch dichtere Filialnetze vorhalten (vgl. Deutsche Bank Research 1994).

Aus dem „overbanked“-Argument schließen Kritiker des Sparkassenwesens, dass selbst wenn es nach einer Privatisierung zu Konzentrationstendenzen im deutschen Kreditgewerbe käme, eine ausreichende und im internationalen Vergleich konkurrenzfähige Versorgung der Bevölkerung mit Bankdienstleistungen erhalten bliebe. Im Gegenteil: der Markteintritt von Non-

²⁰Es ist nicht eindeutig festzustellen, wer diesen Ausdruck geprägt hat. Er findet sich in nahezu allen Quellen zu diesem Thema.

und Near-Banks erweitere das Angebot sogar noch, so dass eine Unterversorgung kaum zu befürchten sei (vgl. Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 60).

Überhaupt wird der Sinn der flächendeckenden Präsenz angezweifelt. Da sie mehr Kosten verursacht, als Nutzen für die Volkswirtschaft durch die dezentrale Ansammlung von Kleinstbeträgen entsteht, ergibt sich per saldo ein Wohlfahrtsverlust (vgl. Möschel 1993, S. 96). Diese hohen Kosten drücken die Margen und machen den deutschen Bankenmarkt im internationalen Vergleich unrentabel (vgl. Steiner 1994, S. 115).

Dem halten Verfechter der Sparkassenidee entgegen, dass die Betrachtung der Bankstellendichte als Durchschnittszahl irreführend sei. Es ist ohne Zweifel richtig, dass bereits in Mittelstädten 40-60 Bankfilialen miteinander konkurrieren (so Sinn 1997, S.75), gerade in strukturschwächeren Gebieten aber sind Filialen der Großbanken die Ausnahme. In Gebieten mit weniger als 10.000 Einwohnern – das sind rund 90 % der deutschen Gemeinden – sind die einzigen Anbieter von Finanzdienstleistungen die Sparkassen und Genossenschaftsbanken (ESBG 1999).

Steiner führt ferner an, dass eine hohe Bankstellendichte positiv mit begrüßenswerten Aspekten wie Servicepotential, Versorgungsgrad der Bevölkerung oder Wettbewerbspotential korreliert. Im übrigen ist in Marktwirtschaften der Zustand „overbanked“ langfristig nicht möglich, da Überkapazitäten abgebaut werden. Daher wird die Frage, ob es in Deutschland zu viele Banken gibt, nicht von der Politik, sondern vom Markt zu klären sein (vgl. Steiner 1994, S. 41 f.).

Vor dem Hintergrund sich verändernden Kundenverhaltens und steigender Akzeptanz neuer Technologien wird sich auch den Sparkassen die Frage stellen, wie eine flächendeckende Versorgung in Zukunft zu gestalten ist.²¹ Es wird Schließungen kleinerer Zweigstellen geben, deren Leistungsstandards die Kundenerwartungen nicht mehr erfüllen und deren Mengengerüst einen Ausbau nicht rechtfertigen (vgl. Haubner 1995, S. 134). Ein völliger Rückzug aus der Fläche scheint aber auch für private Banken keine Alternative zu sein. Am Beispiel der Reintegration der Bank 24 in das Retail-Geschäft der Deutschen Bank zeigt sich, dass Direct Banking auch langfristig keine Alternative zur Filiale sein wird. Trotz zunehmender Nutzung des Electronic Banking werden nur 20 % der Kunden reine Direktbankkunden werden. 60 % hingegen werden Multikanalnutzer sein, die wahlweise die Beratung in der Filiale oder die Abwicklung ihrer Bankgeschäfte über Telefon, PC oder Internet wählen (vgl. von Heydebreck 1999, S. 446).

Damit bleibt die Nähe zum Kunden über ein flächendeckendes Filialnetz ein entscheidender Erfolgsfaktor für regional orientierte Institute. Das bestätigt eine Studie der European Banks Equity Research Group von JP Morgan, die die Wettbewerbsvorteile der Sparkassen nicht in staatlichen Garantien, sondern ihren engen Kundenbindungen sieht (vgl. JP Morgan 1999, zit. in: Murphy 1999, S. 9). Auch die befragte Regionalbank sieht ihren komparativen Wettbewerbsvorteil in der lokalen Präsenz und will an ihrem ausgedehnten Zweigstellennetz festhalten (vgl. Interview A). Das einzige Argument für eine staatliche Trägerschaft ist somit, dass Sparkassen ihre Filialsysteme nicht ausgliedern und veräußern können, eine strategische Neuausrichtung weg vom Kundengeschäft also unmöglich ist. Da auch Sparkassen ihre Filialnetze

²¹Zu Vorschlägen für eine moderne Vertriebskonzeption der Sparkassen siehe Gerlach/Gondring 1994, S. 71-79

nach Rentabilitätsgesichtspunkten überprüfen, um im Wettbewerb zu bestehen, und eine radikale Abkehr von der bisherigen Geschäftspolitik betriebswirtschaftlich wenig sinnvoll ist, fehlt es an einer trennscharfen Abgrenzung zu privatrechtlichen Regionalbanken. Die öffentliche Rechtsform ist folglich nicht zwingend notwendig, eine Unterversorgung mit kreditwirtschaftlichen Leistungen zu verhindern.

4.2.3. Struktur- und Regionalförderung

Das Regionalprinzip soll dafür Sorge tragen, dass Sparkassen auch in strukturschwachen Regionen eine ausreichende Kreditversorgung sicherstellen. Es soll vermieden werden, dass Gelder in der Fläche gesammelt werden und nur in den wirtschaftlichen Zentren Nutzen stiften.

Diese Zielsetzung kann man natürlich aus Sicht der volkswirtschaftlichen Theorie kritisieren, verhindert sie strenggenommen die Zuführung der finanziellen Mittel zu ihrer optimalen Verwendung (vgl. Deutsche Bank Research 1994, S. 22 und Finzel/Thuy 1996, S. 255). Gegen diese rein auf volkswirtschaftlichen Effizienzüberlegungen basierende Argumentation lässt sich einwenden, dass sich im Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft sehr wohl staatliche Eingriffe zum Ausgleich der Lebensbedingungen rechtfertigen lassen. In Deutschland findet sich eine solche Zielsetzung explizit in Artikel 106 (3) Nr. 2 GG. Spätestens seit der deutschen Wiedervereinigung wird deutlich, dass der Strukturpolitik große Bedeutung zukommt. Die EU-Kommission hat die Wirtschaftskraft einiger Regionen Europas analysiert und ein Ranking nach BIP pro Kopf erstellt. Dabei wurde festgestellt, dass mit Hamburg mit 189 % des EU-Durchschnitts als reichster und dem Landkreis Uecker-Randow (Vorpommern), mit nur 22 % die ärmste Region Europas, beide Extrema in der Bundesrepublik angesiedelt sind (vgl. Abbildung 2). Wirtschaftspolitik nur nach Effizienzgesichtspunkten zu betreiben, wäre also verfehlt.

Trotz des Verweises auf die zahlreichen Förderprogramme, in deren Planung und Abwicklung alle Banken – nicht nur die öffentlich-rechtlichen – eingesetzt werden (vgl. Deutsche Bank Research 1994, S. 22 und Finzel/Thuy 1996, S. 255), liefert die Unterstützung strukturpolitischer Maßnahmen den Sparkassen eine überzeugende Legitimationsbasis (vgl. Kessler/Riekeberg 1999, S. 286).

In diesem Zusammenhang wird der Vorwurf erhoben, es sei nicht marktwirtschaftskonform und wettbewerbsverzerrend, dass die Landesförderanstalten zumeist nicht rechtlich selbständig sind, sondern als Abteilungen der Landesbanken geführt werden (vgl. BvdB 1999, S. 48, Lambsdorff 1993). Dadurch wäre es den Landesbanken möglich, den Förderanträgen höchst sensible Informationen über Kunden der Wettbewerber zu entnehmen. Dieser Vorwurf kann nicht nachvollzogen werden. Die befragte Landesbank verwies darauf, dass diese Verbindung sowohl für die Bank als auch das Land sinnvoll sei. Die strikte gesetzliche und statuarische Trennung von Bank- und Fördergeschäft habe aber gewährleistet, dass seit 1948 kein einziger Missbrauchsfall aufgetreten sei. Der Vorwurf sei daher eine „reine Zwecklüge“ (vgl. Interview C).

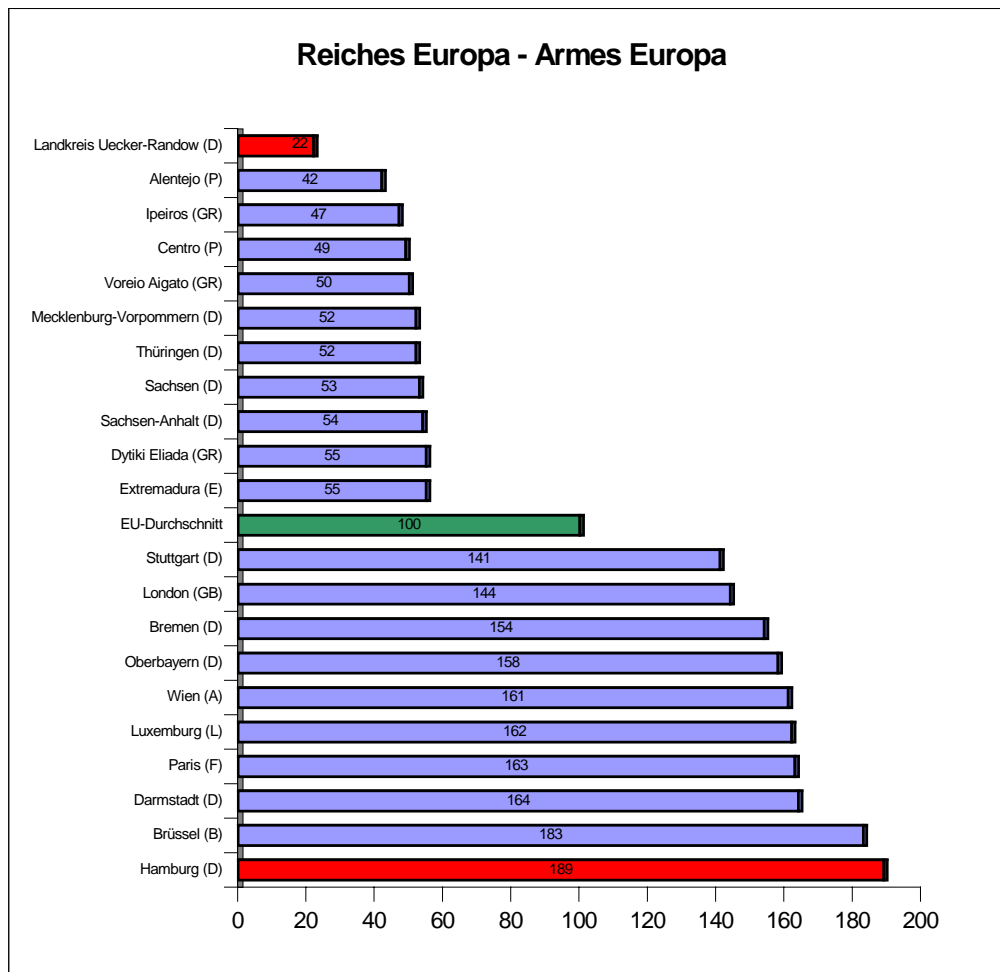



Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt je Kopf in den reichsten und ärmsten Regionen der EU

Quelle: Braun 1997, S. 145

Die Vertreter der -Finanzgruppe sehen sich aber nicht nur als reine Mittler von Förderprogrammen. Sie verweisen darauf, dass die Sparkassen aus Eigeninteresse die Region fördern. Dabei leistet neben der Förderung der örtlichen Wirtschaft auch die Förderung von Kultur und sozialem Leben einen Beitrag zur Stärkung der gesellschaftlichen Bindungskräfte. Dass ein solches Engagement der Kreditwirtschaft wünschenswert ist, zeigt ein Blick in die USA. Deren Wirtschaftsordnung ist deutlich stärker marktwirtschaftlich-liberal geprägt. Dennoch wurden die Banken mit dem „Community Development Banking and Financial Institutions Act of 1994“ gesetzlich verpflichtet, ihre Dienstleistungen auch in strukturschwächeren Regionen anzubieten. Eine solche Gesetzgebung sei in Deutschland wegen der Existenz der Sparkassenorganisation entbehrlich (Köhler 1994, S. 1094-1096). Besondere Bedeutung kommt dabei der Dezentralität der Sparkassen zu, durch die gesichert bleibt, dass regionale Aspekte explizit in die Entscheidungsfindung einbezogen werden (Thode 1994, S. 178).


Dem lässt sich erwidern, dass die Regionalförderung im Interesse eines jeden regional verwurzelten Kreditinstituts liegen muss. Es verwundert daher nicht, dass sich auch die befragte Regionalbank sozial und kulturell über eine eigene Stiftung oder andere Aktivitäten engagiert und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in ihrem Geschäftsgebiet zu ihren Kernaufgaben zählt (vgl. Interview A): Allerdings erscheint mehr als zweifelhaft, dass die privaten

Banken in der Lage sein werden, die Lücke, die ein Wegfall der Sparkassen reißen würde, zu schließen. So zeigte sich in einer Studie zur Kreditvergabe verschiedener Bankengruppen²², daß regional orientierte Kreditnehmer wie das Handwerk, örtliche Dienstleister oder produzierende Kleinbetriebe stärker von Sparkassen (und Genossenschaftsbanken) als von privaten Großbanken finanziert werden. Letztere konzentrieren sich stärker auf die attraktiven, national und international agierenden Unternehmen, entsprechend der These des „Rosinenpickens“ (Brümmerhoff/Lehmann 2000).

Darüber hinaus sei das regionale Engagement der Sparkassen an ihrem Nutzenbericht zur Initiative „Standort: hier“ verdeutlicht. Die 71 Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen-Finanzgruppe stellten im Jahr 1997 Wagniskapital in Höhe von 490 Millionen DM zur Verfügung. Die Sparkassen wenden daneben rund 1,7 Mrd. DM pro Jahr für ihre Beteiligungen an der Hälfte aller Technologie- und Gründerzentren auf, unterstützen Unternehmen bei Börsengängen und haben den „BioRegio-Wettbewerb“ ins Leben gerufen. Mit „Start-Up“ fördern die öffentlich-rechtlichen Institute in Zusammenarbeit mit der Zeitschrift Stern und der Unternehmensberatung McKinsey den größten Existenzgründer-Wettbewerb Deutschlands. Insgesamt haben sie so seit 1995 die Entstehung von rund 60.000 Arbeitsplätzen gefördert. Im Bereich des „Social Investments“ betragen die Ausgaben der Sparkassen 1997 über eine halbe Milliarde Mark, davon 135 Mio. für soziale Projekte, 63 Mio. für die Förderung des Sport- und Vereinslebens, 20 Mio. für Forschung und Lehre sowie 173 Mio. für Kultur-Sponsoring²³. Dazu kommen eine Vielzahl weiterer Aktivitäten in den Bereichen Verbraucherschutz, Schuldenberatung, Kommunal-Marketing u. a. m., auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Ein Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung stellte unlängst fest, dass die Kommunen ohne die Sparkassen als regional verankerte Institute eine empfindliche Lücke in diesem Bereich schließen müssten (vgl. Achilles 1998).

Aufgrund der zum Teil nur mittelbaren Ertragswirkung der Fördermaßnahmen lässt sich nur schwer abschätzen, ob die im Rahmen der Initiative „Standort: hier“ erfolgten Maßnahmen auch von privaten Instituten in diesem Umfang durchgeführt worden wären. Der Erhalt der Sparkassen als regional verpflichtete Institute mit ausdrücklicher Aufgaben- (statt Gewinn-) Orientierung könnte das sicherstellen.

4.2.4. Mittelstands- und Existenzgründerförderung

Eng mit der Förderung der Wirtschaftsstruktur des Geschäftsgebietes verbunden ist die Förderung der dort ansässigen Unternehmen, vorrangig des Mittelstandes und der Existenzgründer, da diese in besonderem Maße zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Die -Organisation ist in diesen Geschäftssegmenten führend. So verweisen die Sparkassen auf den deutlich gestiegenen Marktanteil bei den Existenzgründungen, der mit 47 % im Jahr 1998 ein Rekordniveau erreichte (vgl. Achilles 1999). Rund 85 % der Firmenkunden der Sparkassen sind Unternehmen mit einem Jahresumsatz unter 1 Mio. DM (vgl. Rümker 1996, S. 1193).

²²Vgl. Lindner-Lehmann/Lehmann/Neuberger (1998). Der Studie liegen 398 ausgefüllte Fragebögen zufällig ausgewählter Banken zugrunde, die im Jahr 1997 verschickt wurden. Untersuchungsgegenstand der schriftlichen Befragung war die Kreditvergabe an kleine und mittelständische Unternehmen aus Sicht des verantwortlichen Firmenkundenbetreuers. Die oben zitierte Studie stellt einen Berichtsband dar, der für die teilnehmenden Banken ausgearbeitet wurde.

²³Damit finanzierten die Sparkassen gut ein Sechstel der privaten Kulturförderung in Deutschland.

Allerdings sind kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) oft auch Kunden der privaten Banken. 70 % der mittelständischen Unternehmen haben mehr als vier Bankverbindungen, selbst bei den ganz kleinen Firmen beschränken sich nur 25 % auf eine einzige Bank (vgl. Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 40).

In der o.a. Studie zur Kreditvergabe verschiedener Bankengruppen an KMU (Lindner-Lehmann/Lehmann/Neuberger 1998, siehe Fußnote 22) zeigte sich keine dominierende Stellung der Sparkassen bei der Kreditvergabe an junge Unternehmen (in den Altersklassen bis 2 Jahre und 2 bis 6 Jahre). Privatbanken engagierten sich stärker bei der Kreditvergabe an Neukunden, während Sparkassen und Genossenschaftsbanken stärker länger andauernde Geschäftsbeziehungen und Hausbankbeziehungen unterhielten. Darüber hinaus hielten die Privatbanken riskantere Kreditportfolios (gemessen am Anteil der Kredite an Unternehmen in den schlechtesten Bonitätsklassen) als die Sparkassen und diese wiederum riskantere Kreditportfolios als die Genossenschaftsbanken. Diese Beobachtung unterstützt die Hypothese, daß die Sparkassen durch Gewährträgerhaftung und Anstaltslast höhere Risiken eingehen können als Genossenschaftsbanken, aber durch geringere Diversifizierungsmöglichkeiten gegenüber großen Privatbanken in ihrer Risikotragfähigkeit eingeschränkt sind (Brümmerhoff/Lehmann 2000). Andererseits werden im Rahmen von Hausbankbeziehungen, die besonders bei Sparkassen zu finden sind²⁴, dem Kreditnehmer spezielle Risiken abgenommen. So konnte empirisch nachgewiesen werden, daß Hausbanken eine implizite Versicherung gegen Illiquidität bereitstellen, indem sie bei Verschlechterung der Kreditnehmerqualität das Kreditvolumen erhöhen (Elsas/Krahn 1998) und auch sonst höhere Kreditlinien bereitstellen (Machauer/Weber 1998) oder eher Kredite gewähren (Lehmann/Neuberger 2000). Diese Risikotragfähigkeit basiert auf einem höheren Informationsstand und sozialen Interaktionen zwischen Kreditnehmer und Firmenkundenbetreuer in einer länger andauernden Hausbankbeziehung im Gegensatz zu einer einmaligen „transaktionellen“ Kreditbeziehung. Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, daß Hausbanken dafür keine höheren Zinsen, aber mehr Sicherheiten verlangen.²⁵

Die privaten Kreditinstitute sehen sich in der Lage, zusammen mit den Förderprogrammen, die in staatlicher Regie entweder direkt von den Wirtschaftsministerien des Bundes oder der Länder oder von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten mit Sonderaufgaben angeboten werden, für ein ausreichendes Angebot zu sorgen. Die beschriebenen Fördermaßnahmen der Sparkassenorganisation sind aus ihrer Sicht scheinbar entbehrlich.

Ihr besonderes Engagement belegen die Wettbewerber jeweils statistisch. Nach Rechnung des Bundesverbandes deutscher Banken wurden 1995 in die Neuen Bundesländer Investitionskre-

²⁴Die Frage „Wir sind die Hausbank des Kunden“ sollte durch Ankreuzen einer fünfstufigen Skala beantwortet werden, wobei Stufe 1= „trifft nicht zu“ und Stufe 5= „trifft zu“. Die Stufen 4 und 5 wurden von 80% der antwortenden Sparkassen, 78% der antwortenden Genossenschaftsbanken und 58% der antwortenden großen Privatbanken als zutreffend angekreuzt (vgl. Lindner-Lehmann/Lehmann/Neuberger 1998, S. 129).

²⁵Einen nicht signifikanten Einfluß des Hausbankenstatus auf den Kreditzins fanden Elsas/Krahn (1998), Ewert/Schenk (1998), Machauer/Weber (1998) und Lehmann/Neuberger (2000) für Deutschland, einen signifikant negativen Einfluß fanden Degryse/VanCayseele (1998) für Belgien und D'Auria/Foglia/Reedtz (1999) für Italien. Daß Hausbanken signifikant mehr Sicherheiten verlangen als Nicht-Hausbanken, zeigten Elsas/Krahn (1999), Machauer/Weber (1998) und Lehmann/Neuberger (2000) für Deutschland sowie Degryse/Van Cayseele (1998) für Belgien. Zur Rolle der sozialen Interaktionen in Kreditbeziehungen vgl. Lehmann/Neuberger (2000).

dite i. H. v. 88,4 Mrd. DM vergeben, wovon 42,2 Mrd. DM auf die privaten, 32,4 Mrd. DM auf die Sparkassen und 13,8 Mrd. DM auf die genossenschaftlichen Banken entfielen. Deshalb werfen die privaten Banken den Sparkassen vor, beim Aufbau Ost zu wenig getan zu haben (vgl. o. V. 1997), zumal sich für die Kreditvergabe 1998 (inklusive der Förderprogramme) ein ähnliches Bild zeigt:

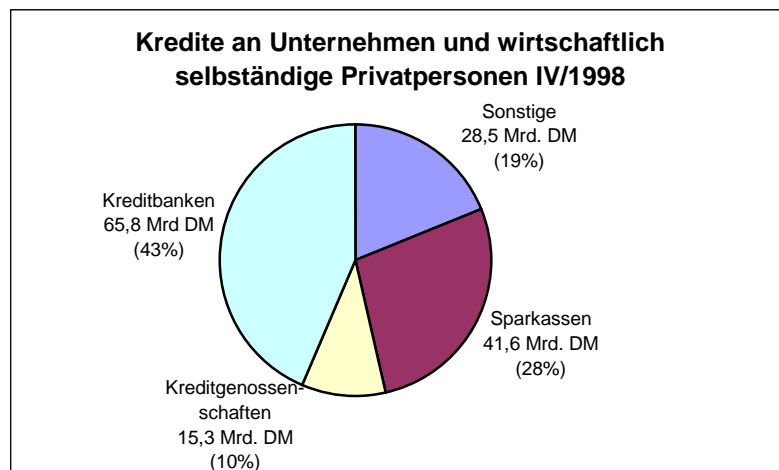


Abbildung 3: Kredite an Unternehmen und wirtschaftlich Selbständige IV/1998

Quelle: Saß, 1998

	Kreditzusagen der KfW 1998 (in Mio. DM)		Kreditzusagen der DtA 1998 (in Mio. DM)	
	Betrag	Anteil (%)	Betrag	Anteil (%)
Sparkassen	1.079,7	30 %	784,9	35 %
Kreditgenossenschaften	471,4	13 %	574,6	26 %
Kreditbanken	1.518,4	41 %	880,5	39 %
Sonstige	567,4	16 %	0	0 %

Tabelle 3: Kreditzusagen der KfW und DtA 1998 in die Neuen Länder (ohne Berlin)

Quelle: Saß, 1999


Demgegenüber betonen die Sparkassen ihre besondere Aufbauleistung in den Neuen Ländern (vgl. Interview D). Für regional ansässige Institute sind Investitionskredite nur ein Geschäft von vielen, so dass der Aussagekraft obiger Zahlen Grenzen gesetzt sind²⁶. Die Sparkassen verweisen z. B. darauf, dass sie 10 Mrd. DM investiert haben, wobei die Aufträge zumeist an Unternehmen mit Sitz im Geschäftsgebiet vergeben wurden (vgl. Interview D).

Ob private Banken bereit sind, dauerhaft eine adäquate Förderung des Mittelstandes aufrecht zu erhalten, muss kritisch hinterfragt werden. So weisen die Wirtschaftswoche und DIE ZEIT auf einen Rückzug der Großbanken aus dem Firmenkunden-Kreditgeschäft hin. Wurden 1991 noch 32 % der Förderdarlehen der KfW an den Mittelstand über die Großbanken abgewickelt,

²⁶Mit Blick auf die Nutzenbilanz erscheint eine auf die Kreditvergabe beschränkte Betrachtung in der Tat als unzureichend. Sparkassen engagieren sich stärker im Einlagengeschäft und bei der Kreditvergabe an Privatpersonen (vgl. Benkelberg 1998).

waren es 1999 nur noch 16 %²⁷. Bei kleineren Darlehen ist der Rückgang nach Aussage des KfW- Chefs Reich „noch dramatischer“ (Brost 2000, o. V. 1999c). Speziell in Zeiten knapper und teurer Mittel lassen sich bei Geschäftsbanken Anzeichen einer kritischen Überprüfung ihrer Kreditengagements mit der Tendenz zur Bedienung der Großkundschaft erkennen (Güde 1995, S. 26). Die Deutsche Bank hat sogar angekündigt, mittelständischen Unternehmen nur noch dann Kredite zu gewähren, wenn die klare Absicht bestehe, auch andere Angebote der Bank zu nutzen. Zwar wurde ebenfalls betont, das Engagement für den Mittelstand bleibe stabil und auf Wachstum ausgerichtet und würde durch neue Produkte wie eine Datenbank mit Business Angels ergänzt (vgl. o.V. 1999a). Dennoch: sollte dieses Beispiel Schule machen, wären für KMU größere Probleme bei Finanzierungen zu erwarten, da sie nicht ohne weiteres auf Konkurrenzangebote zurückgreifen könnten (vgl. Brost 2000).

Hier sieht sich nicht nur die deutsche, sondern sogar die europäische Sparkassenorganisation als Gegenpol, die sich vor allem um die Belange von kleinen und mittelständischen Unternehmen kümmert (vgl. ESBG 1998 und 1999). So hat sich der Anteil der Sparkassen an den KfW-Förderprogrammen mit einem Zuwachs auf 38 % nahezu verdoppelt (Brost 2000, vgl. o. V. 1999c).

Es ist ferner zu betrachten, ob und in wie weit die Sparkassen bereit sind, im Rahmen ihres Förderauftrags größere Risiken auf sich nehmen. Während die Regionalbank im Interview betonte, die Bedeutung des Kreditnehmers für die Region würde bei Sanierungsentscheidungen ins Kalkül einbezogen (vgl. Interview A), behaupten Sparkassenvertreter, dass die -Finanzgruppe in der Nachkriegszeit, in Zeiten der Rezession sowie beim Aufbau Ost größere Risiken auf sich genommen und mehr Unternehmen vor der Pleite bewahrt hätte, als es private Banken getan hätten – nicht, weil sie risikofreudiger seien, sondern weil sie die Akzente anders setzen würden (vgl. Rehm 1993, S. 176, Köhler 1995, S. 254). Auch die befragte Landesbank hob hervor, dass sich bankwirtschaftlich vertretbares Risiko als Bandbreite darstelle, auf der sich die privaten Banken im Bereich des geringeren, die öffentlichen Institute eher im Bereich höheren Risikos einordnen ließen (vgl. Interview C).

Da sie aufgrund ihrer Marktnähe die Risiken bei Sanierungsentscheidungen differenzierter einschätzen könnten, ist nicht eindeutig erkennbar, in welchen Fällen die öffentlichen Banken im Rahmen ihres Auftrags höhere Risiken eingegangen sind. Steiner spricht hierbei von der „stillen Komponente des öffentlichen Auftrags“ (Steiner 1994, S. 87).

Insgesamt dürfte hinsichtlich der Heterogenität der Geschäftspolitik und der Nichtzugänglichkeit der Daten eine eindeutige Aussage über die Risikoeinstellung der einzelnen Institute nur schwer zu ermitteln sein. Festzuhalten bleibt, dass die Sparkassen wie auch die Genossenschafts- und einige Regionalbanken in der Förderung des Mittelstandes und der regionalen Wirtschaft ihre Unternehmensaufgabe sehen. Dabei ist vor allem der regionale Bezug entscheidend.

²⁷Im Vergleich zu den Zahlen zur Kreditvergabe in Ostdeutschland überrascht der insgesamt geringe Anteil der Geschäftsbanken. Es scheint, als würden die Kreditbanken bei ihren Krediten in die Neuen Länder besonders gern Förderprogramme nutzen, um das eigene Risiko zu begrenzen. Zumindest belegen sie ein geringes Interesse am Mittelstand.

4.2.5. Förderung des Sparsinns


Die Förderung des Sparsinns der Bevölkerung ist wohl die ursprünglichste aller Aufgaben der Sparkassen. Hierin liegt aber auch der Kern der Kritik. Befürworter einer Sparkassenprivatisierung weisen darauf hin, dass dieser Teilauftrag historisch überholt ist. Sie verweisen darauf, dass in Deutschland Sparen selbst bei Beziehern geringer Einkommen selbstverständlich sei. So hatten bereits 1988 88% aller Haushalte mindestens ein Sparbuch. Das gleiche galt für 72,1 % der Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 1.200 DM im Monat. Da gerade auch die jüngeren Bevölkerungskreise der Geldanlage sehr aufgeschlossen gegenüberständen, sei eine Förderung des Sparsinns nicht mehr notwendig (vgl. Karl-Bräuer-Institut. 1994, S. 22-25) bzw. allenfalls Aufgabe der Schulen (vgl. Möschel 1993, S. 96).

Dieser Auffassung kann nach Ansicht der Verfasser so nicht gefolgt werden. Dass den Sparkassen beispielsweise die Finanzierung der Schuldnerberatung übertragen wurde²⁸ zeigt, dass viele Haushalte sehr wohl noch Beratung und Information zur Vermeidung von Überschuldungen und zur Vermögensbildung bedürfen. Auch die Erziehung der Jugend zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Geld ist eine Aufgabe, die nicht nur von den Schulen zu bewältigen sein wird. Dies haben aber auch private Kreditinstitute erkannt und beteiligen sich an entsprechenden Förderprogrammen (vgl. Interview A).


Ähnlich lässt sich hinsichtlich der privaten Altersvorsorge argumentieren. Viele Bundesbürger habe in den letzten Jahren im Vertrauen gelebt, das deutsche Rentensystem würde ihnen auch ohne nennenswerte Eigenvorsorge den Lebensstandard im Alter sichern. Heute wird zunehmend deutlich, dass dies nicht der Fall sein wird. Hier stehen gerade die Sparkassen in der Pflicht, nicht nur lukrativen Bevölkerungskreisen entsprechende Angebote zu unterbreiten. Die Interviews aber zeigen, dass sich auch regional orientierte Geschäftsbanken dieser Aufgabe stellen. Die Regionalbank betonte sogar, dass sie jedem Kunden im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten attraktive Angebote unterbreiten könne (vgl. Interview A). Ein befragter Sparkassenvertreter wies aber auf die unzureichende Rentabilität der Kleinstsparkonten und -depots hin, so dass die Sicherstellung eines umfassenden Angebots bereits für nicht gewinn-maximierende Institute schwierig sei. Daher sind besonders Verbundlösungen zu erarbeiten (vgl. Interview B). Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist hinzuzufügen, dass der normale Bankauftritt die Sparkassen in die Lage versetzt, ein solches Angebot über eine Mischkalkulation ohne staatliche Subventionierung sicherzustellen.

Dass dabei mit dem Sparbuch mit einer vereinbarten Kündigungsfrist von drei Monaten auch ein Produkt angeboten wurde und wird, das in der Vergangenheit zum Teil negative Realzinsen abgeworfen hat, liegt also an den Marktgegebenheiten. Man mag Sinn folgen, der dies eher als Übervorteilung der Kleinsparer denn als ihre Förderung bezeichnet (Sinn 1997, S. 74). Allerdings darf nicht vergessen werden, dass Sparkassen neben diesem Standardsparkbuch eine Vielzahl höherverzinslicher Anlagen angeboten haben und diese Konditionen am Markt wettbewerbsfähig waren. Es ist unangemessen, einerseits den öffentlich-rechtlichen Instituten mangelnde Ertragskraft vorzuwerfen (vgl. Sinn 1997, S. 47), andererseits ihre wettbewerbsorientierte Konditionsgestaltung zu bemängeln.


²⁸Und dies obwohl Banken und Sparkassen nur 10 % der Verschuldung privater Haushalte zu verantworten haben, den Rest tragen Konsumfinanzierer wie Versandhäuser, Kfz-Händler usw. bei (vgl. Interview B).

Die Förderung des Sparsinns hat sich also keineswegs überlebt. Ob dazu aber Institute in öffentlicher Rechtsform notwendig sind, bleibt fraglich. Das Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler fordert vorrangig eine staatliche Sparförderung über günstigere Rahmenbedingungen und eine Beteiligung der Bevölkerung am Produktivvermögen (vgl. Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 33 f.). Diese Forderung ist uneingeschränkt zu unterstützen. Problematisch erscheint dabei die angesprochene Rentabilität von Kleinst- und Kleindepots. Die Übertragung des Fondssparens von den Sparkassen auf die DGZ-Dekabank lässt erahnen, dass Verbundkonstrukte in der Lage sein können, rentable Mengengerüste zu generieren und so ohne staatlichen Rückhalt auszukommen. Eine eventuelle Privatisierung wäre demnach so zu gestalten, dass der -Finanzverbund erhalten bliebe.

4.2.6. Versorgung schwächerer Bevölkerungsschichten

Es bleibt die Frage, wie sich die flächendeckende Versorgung schwächerer Bevölkerungskreise gestaltet. Kritiker halten der -Organisation vor, sie würde zu oft Ausnahmen vom (nicht einmal bundesweit geltenden) Kontrahierungs-zwang nutzen und vermeintlich unrentable Geschäftsverbindungen ablehnen (vgl. Deutsch Bank Research 1995, S. 21). Dennoch haben die Sparkassen im Rahmen ihres öffentlichen Auftrages eine Vorreiterrolle bei der Einführung des „Girokontos für jedermann“ übernommen, ohne eine einseitige Belastung zu akzeptieren (vgl. z. B. Schröder 1995, S. 252). Als Ergebnis stand die Empfehlung des Bundesverbandes deutscher Banken, dass alle Banken auf Guthabenbasis geführte Konten anbieten sollten. Auch die befragte Regionalbank betonte, dass sie diese Empfehlung konsequent umsetze (siehe Interview A). Ob dies von allen privaten Banken getan wird, ist genauso wenig abschließend zu klären, wie die Frage, ob Sparkassen diese Verpflichtung zu umgehen versuchen. Allerdings deutet die Tatsache, dass die Sparkassen in einigen Großstädten fast 70 % der Konten von Sozialhilfeempfängern führen (vgl. Schröder 1995, S. 252), darauf hin, dass sich Sparkassen tatsächlich besonders um wirtschaftlich schwächere Kreise kümmern.

4.2.7. Hausbankfunktion

Der Blick auf die Marktanteile der Sparkassenorganisation im kommunalen Kreditgeschäft lässt erahnen, warum auch dieser Teil des öffentlichen Auftrags zunehmend in die Kritik geraten ist. Denn trotz der öffentlichen Gewährträgerschaft vereinen Sparkassen und Landesbanken nur 33,1 % der Kredite an die öffentlichen Haushalte auf sich. Dies vermag zunächst überraschen, hält sich doch gerade die -Finanzgruppe für die „geborenen Kooperationspartner für die Kommunen“ (Köhler 1995, S. 256) bei der Bewältigung von Strukturproblemen. Allerdings ist das Kommunalkreditgeschäft aufgrund der einwandfreien Bonität öffentlicher Körperschaften auch für private Banken interessant, was zu einem intensiven Wettbewerb geführt hat, in dem sich auch die privatwirtschaftlichen Kreditinstitute deutliche Marktanteile sichern konnten. Gefördert wird diese Entwicklung durch die Bestimmung der Gemeindeordnungen, nach der der Kämmerer aus Wirtschaftlichkeitsgründen verpflichtet ist, bei Finanzierungs- und Anlageentscheidungen das günstigste Angebot auszuwählen (vgl. Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 55). Daher wird die Meinung vertreten, private Banken und die zunehmende Nutzung des Kapitalmarkts seitens der öffentlichen Hand stellen ein ausreichendes Finanzierungspotential sicher (vgl. Dennig 1995).

Vertreter der Sparkassenorganisation bedauern, dass die Bindung der Kommune zur Sparkasse oft nicht einmal zum Nachverhandeln ausreicht. Lediglich bei Projekten, die private Ban-

ken nicht finanzieren wollen, würden sich Gemeinden ihrer Sparkasse erinnern (vgl. Interview B). Andere Sparkassenvertreter sehen darin den Vorteil der Sparkassen gegenüber ihren privaten Wettbewerbern, der sie so unverzichtbar macht. So würden die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute auch dann Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur finanzieren, wenn dies sinnvoll, aber eben nicht kurzfristig gewinnmaximierend ist (vgl. Kahn 1992, S. 139). Zudem biete die enge Bindung von öffentlicher Körperschaft zur Sparkasse oder Landesbank die Möglichkeit, Finanzierungen zu sichern, bevor der Markt Kenntnis vom Vorhaben der Kommune erhält und die öffentliche Nachfrage – beispielsweise bei Grundstücksgeschäften – preistreibend wirkt (vgl. Eichhorn 1992, S. 1131).

Als Ergebnis des hartumkämpften Marktes stehen knappe Margen. Eine Konditionssubventionierung, die Kritiker den öffentlichen Banken vorwerfen und die – völlig zu Recht – als rechtlich und ordnungspolitisch unvertretbar zu bezeichnen wäre (vgl. Finzel/Thuy 1996, S. 256), gibt es allerdings nicht. Nicht marktmäßig verzinst oder besicherte Kredite wären für die öffentlichen Banken wenig sinnvoll, da sie nach § 10 (2a) S. 2 Nr. 4 KWG vom Kernkapital²⁹ abgezogen würden. Es ist zwar richtig, dass aufgrund der hohen Bonität und der hohen Volumina die Konditionen für die öffentliche Hand niedriger als für Privatkunden sind. Gravierende Unterschiede in der Konditionsgestaltung von privaten und öffentlichen Banken bestehen aber nicht.

Insgesamt sehen die Sparkassen und Landesbanken in ihrer Regionalverpflichtung und dem öffentlichen Auftrag Ansatzpunkte für eine Wirtschaftsförderung in Zusammenarbeit mit den Kommunen (vgl. Kirchhoff 1992, S. 128), so z. B. in Richtung Kommunal-Consulting. Wie aber schon der hierfür gewählte Name des „Public-Private-Partnerships“ andeutet, sind solche Partnerschaften auch zwischen Kommunen und Banken in privater Rechtsform vorstellbar, so dass eine Privatisierung nicht zwangsläufig eine Verschlechterung der Regionalentwicklung bedeuten muss. Auch hier bleibt die regionale Orientierung der Sparkassen der wichtigste Faktor, unabhängig von der Rechtsform.

4.2.8. Pionierfunktion

In der neueren Literatur wird häufig eine Funktion der Sparkassenorganisation genannt, die sich in keiner Rechtsnorm kodifiziert findet: die Pionierfunktion. Gemeint ist damit die Vorreiterrolle der Sparkassen-Finanzgruppe bei der Entwicklung bzw. Finanzierung neuer Produkte.

Die Sparkassenorganisation hat die Entwicklungen des Ratenkredits, des Dispositionskredits sowie des SB-Bankings gefördert und war treibende Kraft bei der Automation im Bankgewerbe (vgl. Steiner 1994, S. 128) sowie beim Girokonto für jedermann. Als neuste Innovation wird das in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer Institut entwickelte „Netzwerk für Technologiegutachten“ (NTG) angeführt, dass eine bessere und schnellere Beurteilung innovativer Technologien ermöglicht (vgl. o. V. 1998, S. 284).

Dass Innovationsförderung ein öffentliches Interesse innewohnt, ist nicht zu bestreiten. Ob sich daraus aber ein öffentlicher Auftrag ableiten lässt, der die Existenz staatlich garantierter Kreditinstitute rechtfertigt, ist dennoch eher zu verneinen. Schließlich bedeutet Wettbewerb

²⁹Zur Zusammensetzung des bankaufsichtsrechtlichen Eigenkapitals: siehe Anhang B

nicht allein Preis-, sondern auch Entwicklungs- und Anpassungswettbewerb (Steiner 1994, S. 131). Gerade den Entwicklungswettbewerb haben die Sparkassen und Landesbanken angenommen und gefördert. Warum sie ihn aufgeben sollten, wenn sie in eine private Rechtsform überführt würden, ist nicht nachzuvollziehen.

4.3. Zwischenergebnis

Der öffentliche Auftrag ist trotz seiner gesetzlichen Kodifizierung ein problematisches Konstrukt. Die Kernfrage, die sich im Rahmen der Diskussion stets neu stellt, ist, ob die Aufgaben nicht oder nicht dauerhaft von privaten Banken erfüllt werden können. Es wurde schon in der Darstellung der Teilaufgaben darauf hingewiesen, dass oftmals die regionale Orientierung und die Verbundkonstruktion entscheidende Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung des Sparkassenauftrags darstellen. Diese sollten demnach erhalten bleiben. Das würde auch dafür sorgen, dass der befürchtete Konzentrationsprozess ausbliebe.

Insgesamt spricht somit einiges für die Auffassung von Seelig: „Es gibt keinen Grund, weshalb es ohne staatliche Regulierung und Intervention keine Banken geben könnte, die in ihrer regionalen Spezialisierung ihren Wettbewerbsvorteil realisieren.“ (Seelig 1995, S. 176) Sparkassen sind ihrem Selbstverständnis nach „Local Heros“ und keine „Global Players“ (Dreyer 1998, S. 436). Es gilt, sich auf die damit verbundenen Kernkompetenzen zu besinnen.

Obwohl in einigen Fällen zu Recht kritisiert wird, dass die Sparkassenorganisation intern eine strengere Ertragsorientierung propagiert, nach außen hingegen die Gemeinnützigkeit betonen (vgl. Gerlach und Gondring 1994, S. 13), muss auch deutlich werden, dass konsequentes Gewinnstreben und Shareholder-Value-Orientierung nicht mit dem Sparkassenauftrag vereinbar sind. Eine Privatisierung in die Rechtsform der (börsennotierten) AG ließe den öffentlichen Banken künftig wenig Raum für eine Berücksichtigung unternehmerischer Nebenziele, die auch in modernen Marktwirtschaften ihre Berechtigung haben. Die Sparkassenidee mag im Vergleich zum Shareholder-Value-Ansatz altmodisch erscheinen, unzeitgemäß ist sie nicht.

5. Die öffentlich-rechtliche Rechtsform – Privileg oder Handicap

Wenn der öffentliche Auftrag nur schwerlich geeignet ist, das Bekenntnis der Sparkassenorganisation zur öffentlichen Rechtsform zu begründen, ist zu untersuchen, welche Vorteile mit ihr verbunden sind, die dies tun. Stellvertretend sollen dafür der Streit um die Eingliederung der Wohnungsbauförderanstalt (WfA) in die Westdeutsche Landesbank (WestLB) dargestellt und die Kritikpunkte näher erläutert werden. Dabei spielt der Begriff der staatlichen Beihilfe als wettbewerbsverzerrende Maßnahme eine entscheidende Rolle. Daher ist zunächst auf diese Begriffe einzugehen.

5.1. Öffentliche Banken und staatliche Beihilfen

5.1.1. Der Fall WestLB

Im Jahr 1992 wurde die bis dahin landeseigene Wohnungsbauförderanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA) auf die WestLB übertragen. Dies geschah als Reaktion auf die Umsetzung der EG-Eigenmittelrichtlinie und der Solvabilitätsrichtlinie in deutsches Recht, durch die die Eigenkapitalanforderungen für deutsche Kreditinstitute deutlich verschärft wurden. Der Nominalwert des WfA-Vermögens, bestehend aus langfristigen zinslosen oder zinsverbilligten

Darlehen für den sozialen Wohnungsbau, betrug 1991 rund 33 Mrd. DM. Dieser Wert wurde aufgrund der niedrigen Verzinsung und der eingeschränkten Liquidität abdiskontiert, so dass die WestLB zusätzliches Eigenkapital in Form einer Sonderrücklage in Höhe von 5,9 Mrd. DM ausweisen konnte. Hiervon wurden von der Bankenaufsicht 4 Mrd. DM als Kernkapital anerkannt. Als Entgelt für die Übertragung wurde eine Vergütung von 0,6 % vereinbart. Aufgrund der fortdauernden Zweckbindung des WfA-Vermögens für die regionale Wohnungsbauförderung blieb der WestLB die Steuerbefreiung erhalten. Darüber hinaus verzichtete das Land Nordrhein-Westfalen auf Eventualforderungen gegen die WfA in Höhe von 7,3 Mrd. DM.

Das private Bankgewerbe sah in diesen Vorgehensweisen staatliche Beihilfen, somit Verstöße gegen geltendes Wettbewerbsrecht, und reichte Beschwerde bei der EU-Wettbewerbsbehörde ein, die die WestLB zur Rückzahlung von 1,6 Milliarden DM an das Land Nordrhein-Westfalen verurteilte. Gegen diese Entscheidung erhoben der Bund, das Land sowie die WestLB Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH). Dessen abschließende Entscheidung steht noch aus. Dem Urteil wird eine Signalwirkung für die Landesbanken in Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Berlin, Bayern und Hessen-Thüringen zukommen, denen ebenfalls Eigenkapital auf analoge Weise zugeführt worden ist.

5.1.2. Der Begriff der Beihilfe

Wenngleich im Rahmen dieser Arbeit keine abschließende juristische Überprüfung der Zulässigkeit der Eingliederung der Wohnungsbauförderanstalten gegeben werden kann, ist es doch nötig, die Entscheidungsgrundlagen zu verstehen, nach denen potentiell wettbewerbsverzerrende Eingriffe eines Staates von der EU beurteilt werden.

Aus Art. 87 (1) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften³⁰ (EU-Vertrag) lassen sich in weiter Auslegung folgende Merkmale für eine Definition des Begriffs „Beihilfe“ ableiten (vgl. Immenga/Rudo, 1997, S. 42):

- es handelt sich um einen unentgeltlichen wirtschaftlichen Vorteil, entweder in Form einer positiven Leistung oder einer Verminderung einer Belastung;
- ein damit verfolgter öffentlicher Zweck ist irrelevant;
- es entsteht eine potentielle Belastung eines öffentlichen Haushalts;
- es fehlt eine Gegenleistung;
- der Beihilfetatbestand wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass die Maßnahme als Nachteilsausgleich gewährt wird.

Zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs werden bei Abschluss des EU-Vertrages bereits bestehende Beihilfen laufend von der Beihilfeaufsicht kontrolliert. Beabsichtigte Beihilfen sind der Kommission zur Überprüfung und Genehmigung vorzulegen. Wird die Zustimmung seitens der EU verwehrt, darf die Maßnahme nicht durchgeführt werden oder die Beihilfe ist zurückzuzahlen (vgl. Immenga/Rudo, 1997, S. 44).

³⁰In älteren Quellen wird auf Artikel 92 verwiesen. Durch den Amsterdamer Vertrag wurde der ursprüngliche EG-Vertrag geändert, obsoleete Artikel gestrichen und die übrigen neu nummeriert.

5.1.3. Der Privatinvestortest

Um die oben genannten Kriterien handhabbar zu machen, musste ein Kriterium entwickelt werden, das Beihilfen von zulässigen unternehmerischen Dispositionen der öffentlichen Haushalte abgrenzt. Um also auch Besonderheiten öffentlicher Unternehmen Rechnung zu tragen, wurde der vernünftige private Investor definiert, „der auch weitere soziale und wirtschaftliche Zusammenhänge in einer längerfristigen Perspektive berücksichtigt, ohne dabei jedoch Rentabilitätsanforderungen aufzugeben.“ (Immenga/Rudo, 1997, S. 47) Damit wurde das ursprüngliche Konzept des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers, das einen engen Fokus auf die Gewinnmaximierungsabsicht legte, um ein weiter gefasstes unternehmerisches Ermessen ergänzt. So liegt es durchaus im Rahmen privatwirtschaftlich handelnder Investoren, Ziele anzustreben wie die angemessene Entlohnung und Entwicklung der Mitarbeiter, Gesundheitsschutz durch entsprechende Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzhaltung, soziale Integration des Unternehmens, Umweltschutz oder Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Anforderungen (vgl. Immenga/Rudo 1997, S. 55-58). Ob dieser Privatinvestortest, der bislang nur bei Krisenfällen eingesetzt wurde, geeignet ist, als Maßstab bei profitablen Unternehmen zu dienen, ist umstritten. Ebenso kritisiert wird seine Anwendbarkeit auf öffentliche Unternehmen, da ein Privatinvestor niemals öffentliche Zwecke, sondern ausschließlich hohe Ausschüttungen als Unternehmensziel setzt (Hoppenstedt 1999, S. 1040).

Ungeachtet dieser Kritik ist aber der Privatinvestortest das Kriterium, nach dem sich die öffentlichen Banken in Deutschland werden beurteilen lassen müssen – vor allem, wenn es ihnen nicht gelingt, ihren öffentlichen Auftrag deutlicher als bisher hervorzuheben.

5.2. Die besondere Problematik der Eigenkapitalbeschaffung und der Ausschüttungen

Die Beihilfeproblematik ist für die Landesbanken dadurch entstanden, dass ihnen im Gegensatz zu Kreditinstituten in der Rechtsform der AG nicht die Möglichkeit offen steht, sich über die Ausgabe von Aktien Eigenkapital mit hohen Agios zu beschaffen. Damit stehen die Landesbanken vor der Aufgabe, sich das für die Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit benötigte Kernkapital zumeist selbst zu verdienen. So sind auch die von Sinn kritisierten höheren Thesaurierungsquoten der Landesbanken zu erklären.

<u>Öffentliche Banken</u>	Thesaurierungsquote 1980-1994	<u>Private Banken</u>	Thesaurierungsquote 1980-1994
WestLB	50 %	Deutsche Bank	40 %
Bayrische LB	62 %	Dresdner Bank	42 %
NORD/LB	64 %	Commerzbank	39 %
Helaba	62 %	Bay. Vereinsbank	26 %
SüdwestLB	20 %	Bay. Hypoth.- & Wechselbank	29 %
<i>Durchschnitt</i>	<i>54 %</i>	<i>Durchschnitt</i>	<i>37 %</i>

Tabelle 4: Thesaurierungsquoten der fünf größten Landesbanken und der fünf größten privaten Banken im Vergleich

Quelle: Sinn 1997, S. 50

Wenngleich diese Zahlen zunächst darauf hindeuten, dass die Landesbanken ihren Gewährträgern Gewinne vorenthalten, so ist diese Sichtweise einseitig. Neben der Ausschüttung ist zu betrachten, welche Zuführungen von Kapital durch die Anteilseigner zu erbringen sind. Eine solche Analyse ergibt, dass sich in den Jahren 1991 bis 1996 bei fast allen Banken³¹ die aus anderen Quellen erbrachten Zuführungen die Ausschüttungen zum Teil deutlich überstiegen.

Institut	Eigenkapital-Zuwachs 1991-1996	Thesaurierung	Netto-Ausschüttung (reinvestiert)	Aus anderen Quellen aufzubringen	Anteil in %
Deutsche Bank	7.263	4.119	4.009	-865	-11,9
Dresdner Bank	5.423	1.611	2.671	1.141	21,0
Commerzbank	5.497	1.148	1.824	2.525	45,9
Bay. Hypoth.- & Wechselbank	4.175	870	1.518	1.787	42,8
Bay. Vereinsbank	5.006	575	1.520	2.911	58,2
Helaba	929	390	200	339	36,5
Nassauische Sparkasse	315	315	0	0	0,0

Tabelle 5: Eigenkapitalzuwächse ausgewählter deutscher Banken in Mio. DM

Quelle: verkürzte Darstellung nach Mauerer 1998, S. 949

Es zeigt sich, dass öffentliche Körperschaften durch höhere Ausschüttungen ihrer Landesbanken und Sparkassen nichts gewinnen. Sie brächten sich nur in die Verlegenheit, Ausschüttungen im Rahmen ihres Haushaltsentwurfs einzuplanen, nötige Kapitalerhöhungen hingegen nicht erbringen zu können. Folglich müsste auf Dritte zurückgegriffen werden, was einer ungeplanten Privatisierung Vorschub leisten würde (Mauerer 1998, S. 949).

Mittels der Einbringung von Sacheinlagen der öffentlichen Hand sollte diese unerwünschte Folge verhindert werden. Als sich die Landesbanken durch die im Rahmen der 6. KWG-Novelle eingeführte Verschärfung der Regelungen zur Unterlegung bestimmter Risikoaktiva mit haftendem Eigenkapital gezwungen sahen, sich zusätzliches Haftkapital durch Beiträge ihrer Gewährträger zu beschaffen, diese aber nicht in der Lage waren, Barmittel in benötigtem Umfang zur Verfügung zu stellen, waren Sacheinlagen die einzige Lösung. Daher ist aus Sicht der Verfasser der Vorwurf zu relativieren, die Zuführungen an alle Landesbanken seien rund 1 Mrd. DM höher als notwendig gewesen (vgl. Sinn 1997, S. 53). Es ist zwar richtig, dass das unmittelbar benötigte Volumen überschritten worden ist und so den betroffenen Banken – insbesondere der WestLB (vgl. Interview C) – eine Ausdehnung ihrer Geschäftstätigkeit ermöglicht wurde. Der Vorwurf der Unangemessenheit wäre aber nach Ansicht des Verfassers nur dann angebracht, wenn alternative Finanzierungsmöglichkeiten für die Länder bestanden hätten. Mit Blick auf die derzeit diskutierte Neufassung der Eigenmittelunterlegung

³¹Die Deutsche Bank dürfte ihre Ausnahmestellung durch die umfängliche Kapitalerhöhung zum Erwerb der amerikanischen Investmentbank Bankers Trust im Jahre 1998 verloren haben.

erweist sich die Höhe der Zuführung vielleicht sogar als weitsichtig, da sich evtl. ein erneuter Handlungsbedarf erübrigt³².

5.3. Sacheinlagen und Privatinvestortest

Die EU-Wettbewerbskommission hat die Vorgehensweise der Länder bei der Übertragung der Wohnungsbauförderanstalten in die Landesbanken gerügt, weil sie der Auffassung der privaten Banken folgte, die dieses Vorgehen nicht dem eines privaten Investors für vergleichbar erachteten.

Sie verwies auf amtliche Statistiken und Gutachten, aus denen eine Rendite von 12 %-15 % abgeleitet wurde. Die EU-Kommission ermittelte über das Capital Asset Pricing Model (CAPM)³³ einen Ausgangszins von rund 12 %, basierend auf einem risikolosen Zins von 6,6 %, einer Durchschnittsrendite deutscher Aktien von 11,9 % und einem Beta-Faktor der Kreditbanken von 0,97. Daneben berücksichtigte sie die Besonderheiten der Übertragung und zog 4,2 % für Refinanzierungskosten wegen der fehlenden Liquidität ab, schlug 1,5 % für die außergewöhnliche Höhe der Transaktion auf und ermittelte so eine Verzinsung von 9,3 %. Wird diese Verzinsung auf das bankaufsichtsrechtlich nutzbare Eigenkapital der WestLB angesetzt, so ergibt sich für die Jahre 1992 bis 1998 eine Nachzahlung an das Land von 1,6 Mrd. DM.

Diese Nachzahlung müsste nach Meinung des privaten Bankgewerbes eigentlich noch höher sein, da der Forderungsverzicht sowie die Steuerbefreiung noch nicht berücksichtigt worden sind und 1992 schon der risikolose Zins für 10-jährige Bundesanleihen bei 8,26 % lag. Demgegenüber halten die Autoren Zimmermann und Jöhnk die Anwendung des CAPM für unzulässig. Die Rendite von 12 % für den Investor entspricht den Eigenkapitalkosten einer Bank bzw. den Opportunitätskosten einer alternativen Anlage in einem Unternehmen derselben Branche. Da öffentliche Banken zur Erfüllung ihres Zwecks Eigenkapital benötigen, bestehen für die öffentlichen Haushalte im Extrem keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten, somit auch keine Opportunitäts- oder Eigenkapitalkosten. Für die WestLB ist aufgrund des über dem unmittelbaren Bedarf liegenden Volumens der Kapitalzuführung zu ermitteln, welche alternative Verwendung das Land für den nicht benötigten Rest der WfA-Kapitals gehabt hätte. Aus den Opportunitätskosten wäre die Eigenkapitalverzinsung abzuleiten, die der Höhe der Gewinnausschüttung der WfA entsprechen dürfte. Diese lagen wegen der Gering- bzw. Unverzinslichkeit der Darlehen deutlich unterhalb von 12 % (Vgl. zur Darstellung des Falls und zur Herleitung der Schadenssumme: Weber 1999, zu den Werten des CAPM: Zimmermann/ Jöhnk, 1999.)

Vertreter der Landesbanken halten das Verhalten des Landes sogar generell mit dem eines marktwirtschaftlich denkenden Kapitalgebers vereinbar. Sie verweisen darauf, dass das Land durch die Eingliederung Synergien nutzen kann, die sich allein bei der WestLB auf rund 35 Millionen DM pro Jahr belaufen. Zudem hat das Land vor der Einbringung überhaupt keinen Ertrag aus dem Vermögen erhalten, so dass bereits eine Verzinsung von 0,6 % einen beträcht-

³²Nach den Vorschlägen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht vom 03.06.1999 sollen die Risikopositionen noch zusätzlich nach Adressenausfallrisiken untergliedert werden. Je nach Bonität des Schuldners werden Prozentwerte von 0 bis 150 %, bei Asset-Backed-Securities sogar bis 1.250 % an unterliegendem haftenden Eigenkapital gefordert. Vgl. dazu die ausführliche Darstellung in Schulte-Mattler 1999.

³³Zur Herleitung und Darstellung des CAPM vgl. Eilenberger 1994, S. 211-215

lichen Vorteil darstellt. Hinsichtlich der Steuerbefreiung wird argumentiert, dass durch die Eingliederung die Zweckbindung des WfA-Vermögens nicht entfällt, so dass die Aufrechterhaltung der Steuerbefreiung nur konsequent ist. Der von den privaten Banken gerügte Wegfall der Eventualforderungen des Landes gegenüber der WfA, deren Vermögen voll dem Land zustand, entspricht nach Auffassung der Landesbank einem Verzicht auf Eventualforderungen gegen sich selbst. Somit liegt auch keine Beihilfe vor.

Zum Hauptstreitpunkt, der Verzinsung, wird angeführt, dass das Nutzungsentgelt von 0,6 % p. a. nach Steuern marktkonform sei, da noch 7,5 % p. a. für die Kosten der Liquiditätsbeschaffung hinzuzurechnen seien. Weiter sei zu berücksichtigen, dass das WfA-Vermögen aufgrund der Zweckbindung im Wohnungsbau keinerlei Ertragswirkung entfalte. Somit entstünden der WestLB Kosten in Höhe von 8,5 %. Das sei durchaus mit üblichen Nettodividenden der Landesbank vergleichbar und stelle das Land aufgrund der Festzinsvereinbarung sogar besser als Aktionäre, die mit dem Gewinn nur Anspruch auf eine Residualgröße hätten. Selbst die Rendite der Aktionäre deutscher Banken läge langfristig kaum bei den geforderten 12-15 %, sondern eher bei 6-7 %. Die befragte Landesbank wies darauf hin, dass die deutsche Bank zwar 18 % auf ihr gezeichnetes Kapital ausschütete. Die, ebenfalls von den Aktionären gezahlten, Agios in der Kapitalrücklage, die ein Vielfaches ausmachten, würden aber vernachlässigt. Demgegenüber berechnen die Landesbanken ihre Ausschüttungen auf das gezeichnete Kapital, das vollständig die von den Gewährträgern erbrachten Mittel darstellt. Insofern muss in der Diskussion auf eine gleiche Bezugsbasis geachtet werden, um nicht „Äpfel mit Birnen zu vergleichen“ (Interview C).

Als Kontrollrechnung wird darauf verwiesen, dass das WfA-Vermögen – wie erwähnt – keine Ertragsfunktion, sondern nur eine Haftungsfunktion übernimmt. Damit ist es mit Genussrechtskapital oder nachrangigen Verbindlichkeiten, die am Markt ebenfalls zu Margen von 0,3–0,6 % nach Steuern zu erhalten sind, vergleichbar (vgl. Rümker 1996 und Interview C).

Welcher Auffassung sich der EuGH anschließen wird, bleibt abzuwarten. Mit Blick auf die steigenden Eigenkapitalanforderungen bei den traditionellen Geschäften der Sparkassen und Landesbanken sowie der Expansion in neuen risikotragende Geschäftsfelder (wie z. B. das Investment Banking), kommt der Entscheidung des EuGH zur Beihilfeproblematik eine immense Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Rechtsform zu. Zwar betonen die Vertreter der Sparkassen trotz ihrer Beschränkung auf die Selbstfinanzierung, ihre Institute hätten keine Eigenkapitalprobleme (z. B. Interview D). So stehen Sparkassen wie Landesbanken mit Genussrechten, stillen Einlagen und nachrangigen Verbindlichkeiten alternative Quellen des bankaufsichtsrechtlichen Eigenkapitals zur Verfügung. Da es sich dabei z. T. aber nur um Ergänzungskapital handelt, das maximal bis zur Höhe des Kernkapitals angerechnet werden darf, scheinen diese Kapitalquellen wenig geeignet, die zukünftigen Kapitalanforderungen dauerhaft zu erfüllen. Zudem sind die Stillen Einlagen „teure Krücken“ (Interview C). Fallen nun Sacheinlagen des Gewährträgers unter die Beihilfedefinition, werden die öffentlichen Banken nicht umhin kommen, sich Gedanken zu einer wettbewerbskonformen und zukunftsfähigen Rechtsform zu machen.

5.4. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

5.4.1. Dauerbeihilfe oder Ausdruck unternehmerischer Verantwortung

Mit seiner Ankündigung, anlässlich der Beschwerde des europäischen Bankenverbandes Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hinsichtlich der Einstufung als genehmigungsbedürftige Dauerbeihilfe zu überprüfen, hat der EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti der Rechtsformproblematik neue Aktualität verliehen.

Die privaten Banken sahen in der Übernahme einer unbegrenzten Haftung des Gewährträgers schon seit langem eine Wettbewerbsverzerrung³⁴, gerade auch im Hinblick auf die umfangreichen Auslandsengagements der Landesbanken (vgl. Lambsdorff 1993, S. 602, Kohlhausen 1996, S. 1187). Sie weisen weiter darauf hin, dass die Haushalts- und Gemeindeordnungen für Eigenbetriebe oder Beteiligungen an Unternehmen eine Haftungsbeschränkung sowie ein Kommunalbankverbot vorsehen. Diese Vorschriften werden mit den Sonderregelungen für die Sparkassen umgangen (Kohlhausen 1996, S. 1189).

Demgegenüber halten Vertreter der Sparkassen und Landesbanken Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Ausdruck der Finanzierungsverantwortung des Trägers (vgl. Rümker, Interview D). Die Autoren Immenga und Rudo halten in ihrer Studie die Haftungskonstruktion öffentlicher Banken mit der unbeschränkten Haftung von Privatbankiers, Patronatserklärungen bzw. Verlustdeckungszusagen der Muttergesellschaft sowie den Rückgriffsansprüchen der Einlagensicherungsfonds für vergleichbar (vgl. Immenga/Rudo 1997, S. 65). Dies mag verwundern, steht doch das „Vermögen“ eines Hoheitsträgers in Form der Steuereinnahmen in keinem Verhältnis zudem eines Bankiers oder einer Großbank. Aber: ist man gewillt, als Maß der Bonität eines Schuldners ein Rating zu akzeptieren, so sind im internationalen Vergleich Konstellationen denkbar, in denen ein privates Unternehmen ein besseres Rating vorweist als ein Staat oder eine regionale Gebietskörperschaft. Damit ist es nicht gerechtfertigt, in der unbeschränkten Staatshaftung einen generellen (!) Vorteil gegenüber einer entsprechenden Haftung eines Privaten zu sehen.

Das Konstrukt der Gewährträgerhaftung ist im übrigen keine deutsche Eigenheit. Auch in Dänemark, Finnland, Schweden, Italien und Österreich gibt es staatliche Garantien für öffentliche Unternehmen, natürlich mit landestypischen Unterschieden. In Österreich gilt die Gewährträgerhaftung auch für Sparkassen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft (AG) – allerdings ohne vorgeschaltete Anstaltslast. In Italien beinhaltet eine 100 %-ige Beteiligung die unbeschränkte Haftung der Aktionäre, unabhängig davon, ob es sich um private oder staatliche Investoren handelt (vgl. Immenga/Rudo 1997, S. 30-32 sowie die dort angegebenen Quellen).

Zudem ist davon auszugehen, dass auch die Groß- und größeren Regionalbanken aufgrund des Grundsatzes „Too Big To Fail“ eine staatliche Stützung für sich in Anspruch nehmen könnten, was sich auch im Rating niederschlägt: „Sicher ist lediglich, dass private Rating-Agenturen die staatliche Stützung von Großbanken im Krisenfall **ausdrücklich** [Hervorh. d. Verf.] in ihre Bewertung einbeziehen und dass die Beihilfeaufsicht der Kommission solche

³⁴Die erste Beschwerde des Centralverbandes des Deutschen Bank- und Bankiersgewerbes gegen die Gewährträgerhaftung datiert aus dem Jahre 1908 (vgl. Blomert 1999)

Maßnahmen... weitgehend duldet.“ (Immenga/Rudo 1997, S. 41) Somit besteht faktisch auch eine Staatsgarantie für die privaten Banken.

Abschließend ist anzumerken, dass eine Privatisierung den Gewährträger nicht automatisch seiner unbeschränkten Haftung entledigt. Da diese Enthaltung die Rechtsposition der Gläubiger bestehender Forderungen unangemessen verschlechtern würde, wird sie von der Rechtswissenschaft selbst nach der sonst üblichen Frist von fünf Jahren als unzulässig angesehen (vgl. Busch 1997).

5.4.2. Refinanzierungsvergünstigungen durch Ratingvorteile

Wenn also kein genereller Vorteil aus den Institutionen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung abzuleiten ist, bleibt zu prüfen, ob sich nicht bei einzelnen Geschäften Wettbewerbsvorteile ergeben, die als Beihilfe einzustufen sind.

Bei Derivat- und Konsortialgeschäften ist ein hohes Rating die Voraussetzung dafür, als Geschäftspartner akzeptiert zu werden (vgl. BvdB 1999, S. 50, Thode 1994a, S. 136). Hier muss ein wettbewerbsverzerrender Vorteil unterstellt werden, sofern nicht der Nachweis gelingt, dass die Landesbanken ohne Gewährträgerhaftung zumindest ein für den Marktzutritt ausreichendes Rating aufweisen würden.

Einen weiteren Vorteil sehen die Kritiker der Landesbanken in den Refinanzierungsvergünstigungen. Durch ihre extrem hohen Bonitätseinstufungen sind die Landesbanken in der Lage, sich auf den Finanzmärkten günstiger als die private Konkurrenz zu refinanzieren. Da diesem Vorteil keine Gegenleistung in Form einer Bürgschaftsprovision gegenübersteht, stuft ihn die EU-Kommission als Beihilfe ein. Durch den Vergleich der traditionellen Kapitalmarkt-Ratings mit den sogenannten Stand-Alone-Ratings, bei denen Unterstützungsmechanismen wie Patronatserklärungen, Garantien oder Gewährträgerhaftung ausgeklammert werden, wird versucht, den Vorteil zu quantifizieren. Übereinstimmend werden die Sparkassen aufgrund ihres fehlenden Zugangs zu internationalen Finanzmärkten aus der Kritik ausgenommen (vgl. Immenga/Rudo 1997, S. 94, Menkhoff 1997, S. 568 und Zimmermann 1997, S. 20). Eine Übersicht über die Ratings³⁵ ausgewählter deutsche Kreditinstitute gibt Tabelle 6.

Die Tabelle zeigt deutlich, dass bei den öffentlichen Banken stärkere Unterschiede auftreten als bei den privaten Wettbewerbern. Ob der stärkere Abschlag aber ein Indiz für die geringere Qualität der Landesbanken ist (vgl. Sinn 1997, S. 42) oder auf die Ergebnisbelastung durch den öffentlichen Auftrag hindeutet, muss offen bleiben (vgl. Menkhoff 1997, S. 568).

³⁵Zu den Definitionen der einzelnen Bewertungsstufen siehe Anhang C

Bank	Moody's	Moody's BFSR	IBCA	IBCA individual Rating
	Stand: August 1995		Stand: November 1995	
Deutsche Bank	Aaa	A	AAA	A
Dresdner Bank	Aaa	A	AA+	A/B
Commerzbank	Aa2	B+	AA-	B/C
Bay. Vereinsbank	Aaa	A	AA+	A/B
Bay. Hypotheken- und Wechselbank	Aa2	B+	AA	A/B
Bay. Landesbank	Aaa	C+	AAA	B
Bremer Landesbank	Aa1	C	AAA	B
Landesbank Berlin	Aa1	B	AAA	B
LB Hessen-Thüringen	Aaa	C+	AAA	B
LB Rheinland Pfalz	Aa1	C+	AAA	B
LB Schleswig-Holstein	Aa1	C	AAA	B
NORD/LB	Aa1	C+	AAA	B
SüdwestLB	Aaa	C+	AAA	B
WestLB	Aa1	C	AAA	B

Tabelle 6: Ratings ausgewählter deutscher Banken

Quelle: Immenga/Rudo 1997, S. 98

Sinn ermittelt aus dem Vergleich der Ratings mit und ohne Staatshaftung für Euro-DM-Anleihen Refinanzierungsvorteile von 20 Basispunkten im Fünfjahres- und 10 bis 18 Basispunkten im Zehnjahresbereich (vgl. Sinn 1997, S. 45). Dadurch entstünde laut EU-Kommission ein Vorteil, der sich je nach Landesbank auf 250 bis 500 Mio. DM pro Jahr beläuft (vgl. o. V. 1996, S. 102). Dieser Begleiteffekt der öffentlichen Rechtsform wird aus ökonomischer Sicht als massiver Wettbewerbsvorteil, analog einer expliziten Subvention des Staates, kritisiert (Sinn 1997, S. 45).

Wenngleich der Einschätzung der ökonomischen Wirkung gefolgt wird, erscheinen die vorgebrachten Zahlen überprüfungswürdig.

Die Überprüfung offenbart jedoch einige methodische Unzulänglichkeiten bei den von der EU ermittelten Werten.³⁶ Diese beruhen auf dem Vergleich eines traditionellen Aa1-Ratings und einem Stand-Alone-Rating von C sowie den korrespondierenden Zinssätzen auf dem US-Markt. Ein Vergleich der Ratings ist aber problematisch, sind doch die Bewertungsstufen unterschiedlich definiert und skaliert³⁷. Eine eindeutige mathematische Beziehung von Rating und Zins gibt es nicht.

Ferner emittieren die Landesbanken ihre Anleihen nur zu einem geringen Teil – bei der WestLB rund 5 % – auf dem US-Markt. Für den deutschen bzw. europäischen Rentenmarkt ist nicht abschließend zu klären, in wie weit das Rating Anlagenentscheidungen beeinflusst. Die Vermutung, dass die Bekanntheit des Emittenten, eine professionelle Kurspflege und ausreichende Liquidität entscheidendere Faktoren darstellen, erscheint schon von daher plausibel, dass Anleihen des Bundes, ebenfalls mit AAA eingestuft, geringere Renditen erwirtschaften

³⁶Vgl. hierzu die sehr ausführliche Darstellung der Probleme und Fehler bei der Vorteilsermittlung bei Immenga/Rudo 1997, S. 93-107, aus denen auch alle Zahlenangaben, soweit nicht anders gekennzeichnet, stammen.

³⁷Die Skalierung und Definition der Ratingstufen findet sich in Anhang C.

als die der Landesbanken. Grund dafür ist die Gewissheit der Investoren, dass die Deutsche Bundesbank jederzeit in der Lage ist, auch in größerem Maße Anleihen zurückzukaufen. Da das Emissionsvolumen der öffentlichen Banken deutlich über dem der privaten liegt, sind Renditedifferenzen somit zwangsläufig. Den Grund für die geringe Emissionstätigkeit der privaten Banken sieht Sinn in der Verdrängung durch die Landesbanken (vgl. Sinn 1997, S. 46), deren Vertreter /LB jedoch eher im mangelnden Interesse der Geschäftsbanken, die sich anderweitig (z. B. im Kundengeschäft) günstiger refinanzieren können (vgl. Interview C).


Weitere Problemfelder in der pauschalen Quantifizierung der Vorteile durch die EU sind eine mangelnde Differenzierung nach (Rest-)Laufzeit, die Verwendung des Durchschnittszinses aller Wirtschaftsbereiche (nicht nur der Banken) und die alleinige Orientierung am Rating von Moody's. Hinzu kommt, dass außer Acht gelassen wurde, dass nur 10 % der Anleihen der Landesbanken überhaupt geratet sind, und die Masse der Landesbank-Papiere aus Pfandbriefen besteht. Diesen Papieren stehen Hypothekenforderungen in mindestens gleicher Höhe und gleichem Zinssatz gegenüber. Somit bezieht sich der Refinanzierungsvorteil allenfalls auf die nicht gedeckten Schuldverschreibungen, deren Anteil nur rund 20 % ausmacht (so: Menkhoff 1997, S. 568 und Zimmermann 1997, S. 20). Dies verdeutlichen exemplarisch die Angaben der NORD/LB und der WestLB in ihren Geschäftsberichten für das Jahr 1997 (in Mio. DM):

Institut	Verbriefte Verbindlichkeiten (Konzern)	davon: Pfandbriefe	davon: Kommunalschuldverschreibungen	Ungedeckte Schuldverschreibungen	Anteil ungedeckter Verbindlichkeiten
NORD/LB	68.848	10.744	38.447	19.657	28,6 %
WestLB	170.002	13.261	123.612	33.129	19,5 %

Tabelle 7: Unterteilung der verbrieften Verbindlichkeiten ausgewählter Landesbanken


Quelle: Geschäftsberichte der jeweiligen Landesbank 1997

Private Banken dürfen keine Pfandbriefe begeben, ihnen steht jedoch mit den Asset-Backed-Securities mittlerweile ebenfalls ein Instrument zur Verfügung, das die Emission gedeckter und meist mit AAA-Rating versehener³⁸ Wertpapiere ermöglicht. Somit stellt auch das Pfandbrief-Emissionsrecht selbst keinen wettbewerbsverzerrenden Vorteil für die Landesbanken dar. Der Refinanzierungsvorteil bezieht sich also nur auf einen Bruchteil des Volumens.

Dass trotzdem ein „beachtlicher Zinsvorteil bei der Refinanzierung“ besteht, wird selbst aus Kreisen der -Organisation eingeräumt (vgl. Heitmüller 1992, S. 558 sowie Thode 1994a, S. 136). Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die bisherigen Ergebnisse zum Ausmaß und zur Methodik der Ermittlung aber unzulänglich sind. Der Vorteil kann nicht allein oder nach Abzug einer tatsächlich gezahlten Bürgschaftsprovision als Beihilfe qualifiziert werden. Es müsste vielmehr noch ein „marktüblicher Bürgschaftsfinanzierungsvorteil“ berücksichtigt werden, dessen Ermittlung äußerst problematisch sein wird. Gegen eine adäquate Vergütung für den so nachgewiesenen Vorteil ist aus Gründen des fairen Wettbewerbs nichts einzuwenden.

³⁸1996 wurden alle wesentlichen ABS-Emissionen von Moody's oder Standard & Poors mit einem Rating versehen – zu 80 % mit AAA. (Vgl. Commerzbank 1997, S. 8)

5.5. Einfluss des Gewährträgers auf die Geschäftspolitik der Sparkasse/ Landesbank

Aus der öffentlichen Trägerschaft der -Finanzgruppe werden zwei weitere Problemfelder abgeleitet, die es kurz zu beleuchten gilt: zum einen der Vorwurf eines unangemessenen politischen Einflusses, zum anderen die (daraus resultierende) Vorhaltung fehlender Effizienz.


5.5.1. Zur (Un-)Angemessenheit des politischen Einflusses


Über die rechtliche, organisatorische und personelle Verzahnung von Kommune und Sparkasse soll sichergestellt werden, dass das kommunale Kreditinstitut seinem öffentlichen Auftrag nachkommt. Dies findet seinen Ausdruck in der Formulierung des § 8 (1) SpkG M-V: „Der Verwaltungsrat bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik und überwacht die Geschäftsführung“ (vgl. Eichhorn 1992, S. 1134).

Darüber hinaus unterliegen Sparkassen einer doppelten Aufsicht. Neben der für alle Banken geltenden Beaufsichtigung durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred) besteht noch die Aufsicht des Landes. Deren Aufgabe ist es, die Erfüllung der sparkassenspezifischen Funktion i. S. des öffentlichen Auftrags zu überwachen (Fischer 1988, S. 90).

Sinn sieht in eben dem öffentlichen Auftrag einen „Deckmantel für unrentable Geschäfte“, die auf politische Einflussnahme zurückzuführen sei (Sinn 1997, S. 98 f.). Auch wird im politischen Einfluss des Gewährträgers die Möglichkeit gesehen, dass über die Sparkasse die eigene Klientel versorgt wird, ohne der Gefahr von politischen Sanktionen zu begegnen (vgl. Finzel/Thuy 1997, S. 258). Seelig sieht in der „schon normal gewordenen Ämterpatronage“ gar „eine erste Stufe der Korruption“ (Seelig 1995, S. 176).

Auch von Seiten der Politik wird die Einflussnahme nicht abgestritten. So sagte der damalige Ministerpräsident von Niedersachsen und heutige Bundeskanzler, Gerhard Schröder, auf dem Sparkassentag 1995: „Wer in einem Land regiert und dabei mit in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen konfrontiert ist, steht häufig vor der Notwendigkeit, die eigene Landesbank, aber auch die Geschäftsbanken dazu zu bewegen, in einer solchen... Krise... Beteiligungsbesitz zu erwerben und zu halten“. Und: „Für die Landesbank in Niedersachsen möchte ich feststellen, dass sie sich in ihrer Staatsbankfunktion für das Land bewährt und im wahrsten Sinne des Wortes bezahlt gemacht hat...“ (Schröder 1995, S. 249 und 251).

Die Vertreter der -Organisation betonen, dass bislang die Verwaltungsräte ihren Aufgaben überaus verantwortungsvoll nachgekommen sind (vgl. Haas 1999, S. 771) und die öffentlichen Kreditinstitute aufgrund ihrer transparenteren Strukturen weitaus stärker als die Konkurrenz unter der Kontrolle der Öffentlichkeit stehen. Über die Funktionentrennung und Mitwirkungsverbote würden sachfremde Entscheidungen des Verwaltungsrates verhindert (vgl. Rehm 1993a, S. 134). Dass dem nicht immer so ist, zeigen vereinzelte Berichte über unsachgemäße Einflussnahme (z. B. Gehrman 1999). Allerdings sollte man dies nicht verallgemeinern und sich Fischer anschließen, der einräumt, dass selbstverständlich nicht alles perfekt sei, dass es aber mehr Missbrauch oder Fehlentwicklungen als anderswo gegeben hätte, sei nicht belegbar (Fischer 1992, S. 570).

Von allen Interviewpartnern aus der -Gruppe wurde ein politischer Einfluss bestätigt (vgl. Interviews B, C und D). Die Frage ist aber, ob der Gewährträger als „Quasi-Eigentümer“ nicht Einfluss nehmen muss. Dabei wird auch Druck auf die Sparkassenvorstände ausgeübt.

Gleiches gilt aber auch für Vorstände von AGs, die unter dem Druck der Großaktionäre stehen. Hervorragende Führungskräfte zeichnen sich dadurch aus, diesem Druck zu widerstehen. Der befragte Verbandsvertreter äußerte die These, dass viele Pleiten der deutschen Wirtschaft dadurch entstanden sind, dass Vorstände aus anderen als fachlichen Gründen berufen wurden und dem Versuch der Einflussnahme durch die Anteilseigner nicht gewachsen waren. Unangemessener Einfluss sei also kein reines Sparkassenproblem (vgl. Interview D). Auch die Landesbank betonte, ihre Vorstände seien in erster Linie Fachleute, die zwar in der Partei seien, aber ihre Fachkompetenz nicht politischem Einfluss unterordnen würden (vgl. dazu auch die Ausführungen im Interview C).

Die Wahrheit über den politischen Einfluss liegt also – wie bei allen interessengeladenen Diskussionen – zwischen den Extremmeinungen. Es gibt unstrittig erheblichen politischen Druck auf die Sparkassen und Landesbanken. Ob sich dieser aber in unangemessenem Einfluss manifestiert, lässt sich nicht allgemeingültig feststellen. Zumindest die befragte Sparkasse befürwortete eine weitergehende Abkopplung von der Politik. Auch aus diesem Blickwinkel wäre eine Privatisierung vielleicht wünschenswert, ohne aber dass die Rechtsform der AG die einzige Alternative darstellt.

5.5.2. Zur Effizienz öffentlicher Banken


Neben der politischen Einflussnahme wird bei öffentlichen Banken die Unternehmenskontrolle durch Staatsbeamte bemängelt, denen einerseits die dazu nötige fachliche Kompetenz, andererseits das Interesse fehlt, die Sparkasse oder Landesbank ähnlich kritisch zu beobachten, wie es Aktionäre tun. Dies liegt daran, dass ihr eigenes Vermögen nicht durch den Erfolg oder Misserfolg des Instituts beeinflusst wird (vgl. Sinn 1997, S. 98, Langenschied 1993, S. 170). Deshalb wird bezweifelt, dass öffentliche Banken effizient arbeiten können (vgl. Neuberger 1998b, S. 198).

Die Überprüfung dieser These ist problematisch, was an den verschiedenen Effizienzbegriffen und ihrer schwierigen Operationalisierbarkeit liegt. So stellt die Frage nach der Größeneffizienz darauf ab, ob eine Bank eine optimale Betriebsgröße erreicht, wobei sowohl die Skalenerträge als auch die Verbundvorteile zu überprüfen sind. Für die Sparkassen wurde von der Unternehmensberatung McKinsey versucht, die optimale Betriebsgröße zu ermitteln. Diese ist abhängig von Faktoren wie dem Geschäftsgebiet, der Strategie, den Geschäftsfeldern und dem Bilanzvolumen, das zwischen 1 und 3 Mrd. DM liegen sollte (vgl. Interview B). Daraus generelle Aussagen über die Größeneffizienz einzelner Institute abzuleiten, dürfte aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren und der heterogenen Struktur der Sparkassenorganisation nur eingeschränkt möglich sein. Während die kleinste Sparkasse, die Amtsparkasse Speicher mit einer Bilanzsumme im Jahr 1997 von 88,5 Mio. DM am Markt agierte, kam das größte kommunale Institut, die Stadtsparkasse Köln auf 30,3 Mrd. DM, die Haspa als insgesamt größte Sparkasse sogar auf 51,3 Mrd. DM³⁹. Ähnlich sieht es bei den Landesbanken aus, bei denen die Bilanzsummen zwischen 11,8 Mrd. EURO (23,1 Mrd. DM – Landesbank Saar) und 306,3 Mrd. EURO (599,1 Mrd. DM – WestLB) liegen.⁴⁰ Somit scheint sich zumindest in Einzelfällen Handlungsbedarf hinsichtlich der Größeneffizienz abzuzeichnen. Allerdings sind

³⁹Bilanzsummen der Sparkassen aus <http://www.sparkasse.de>

⁴⁰Bilanzsummen der Landesbanken nach: Verband der öffentlichen Banken, [http://www.voeb.de/portraits/...](http://www.voeb.de/portraits/)

Fusionen nicht immer erfolgreich. Eine Studie zu den Fusionseffekten bei den Genossenschaftsbanken konnte nur in vier von zehn Fällen einen positiven Effekt auf die Ergebnisstruktur nachweisen. Andere Untersuchungen zeigen, dass sogar 80 % der Fusionen misslingen (vgl. Gerlach/ Gondring 1994, S. 182 f.).

Nicht zuletzt deshalb werden die Verbundvorteile von den Verfechtern der Sparkassenorganisation betont (z. B. Köhler 1995, S. 259, Steiner 1994, S. 92), wobei Kritiker die aus der Dezentralität resultierende, fehlende Abstimmung innerhalb der Gruppe bemängeln. Aus Eigeninteressen würden Skalen- oder Verbundvorteile vergeben (Langenschied 1993, S. 173). Ob dies tatsächlich der Fall ist, muss angesichts fehlender Belege offen bleiben. Dass aber die Großbanken ihre Organisationsstrukturen dem dezentralen, durch selbständig operierende Einheiten geprägten -Verbund annähern, kann als Indiz für seine Vorteile gewertet werden (Langenschied 1993, S. 123, Schuster 1995, S. 424). Durch die Verbundlösung sind auch kleine Sparkassen in der Lage, auf effiziente Weise ein wettbewerbsfähiges Angebot bereitzustellen. Trotz einiger Schwachstellen dürften die Vorteile des Verbundes zumindest ein Mindestmass an Effizienz gewährleisten. Sonst könnten Sparkassen nicht am Markt bestehen (vgl. Steiner 1994, S. 97).

Ferner ist zu fragen, ob die Sparkassen kosteneffizient arbeiten. Ineffizienzen können zunächst technische oder allokativen Ursachen haben. Technische Ineffizienz bedeutet, dass bei der Produktion Input-Faktoren verschwendet werden. Allokative Ineffizienz liegt vor, wenn die Produktion zwar auf der Effizienzlinie, nicht aber im Kostenminimum liegt. Zusammen werden diese Effizienzmängel als X-Ineffizienz bezeichnet.


Fundierte Aussagen zur X-Effizienz öffentlicher Banken liegen nicht vor. Das liegt zum einen an den uneinheitlichen Vorgehensweisen der Studien⁴¹, zum anderen daran, dass sich bei öffentlichen Unternehmen wegen ihrer gesellschaftlichen Bedeutung eine ausschließliche Bewertung nach Effizienz verbietet (Steiner 1994, S. 39).

Vielfach wird die Effizienz durch Ertragskennziffern operationalisiert (z. B. Sinn 1997, JP Morgan 1999 zit. in Murphy 1999). Während Sinn unterdurchschnittliche Eigenkapitalrenditen der Landesbanken bemängelt, attestiert JP Morgan den Sparkassen – bezogen auf den Return on Equity – höhere Profitabilität als den drei Großbanken⁴². Die unterschiedlichen Ergebnisse resultieren daraus, dass für die Analysen die Angaben aus den Jahresabschlüssen verwendet wurden. Durch die handelsrechtlichen Sondervorschriften für Kreditinstitute, insbesondere die §§ 340 f und 340 g HGB, werden deutschen Kreditinstituten im Rahmen der Risikovorsorge immense bilanzpolitische Spielräume zugebilligt, ohne dass dies aus der Bilanz oder dem Anhang ersichtlich wird. Das entspricht der deutschen Rechnungslegungsphilosophie, Gläubiger durch stille Reserven zu schützen. Im Rating-Bericht der Agentur Fitch IBCA wird der Hamburgischen Landesbank dieses Vorgehen bestätigt: „Reported earnings do not, however, give an accurate picture of the bank’s true performance, as the bank has tended to defer revenues to future years, thereby strengthening its hidden reserves” (Fitch IBCA Ltd, 1998). Ferner werden Vergleiche dadurch erschwert, dass einige Großbanken mittlerweile

⁴¹Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung zur Effizienzuntersuchungen bei Banken in Neuberger 1998b, S. 147-157.

⁴²Allerdings werden nur Großsparkassen aufgeführt, was den Aussagewert der Studie eingrenzt.

vom § 292a HGB Gebrauch machen, der unter gewissen Voraussetzungen die Erstellung der Konzernbilanz nach internationalen Rechnungslegungsstandards erlaubt.


Alles in allem lassen sich keine eindeutigen Ergebnisse aus dem Effizienzvergleich zwischen öffentlichen und privaten Banken ableiten. Lediglich die interne Ausgestaltung der Unternehmenskontrolle lässt Kritik an der öffentlichen Rechtsform berechtigt erscheinen. Demgegenüber sind Effizienznachteile der Sparkassen hinsichtlich ihrer Betriebsgrößen und der Verbundkonstruktion nicht geeignet, die Auflösung der -Finanzgruppe zu fordern.

5.6. Das Regionalprinzip – Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung oder Gebietskartell

Die Übereinstimmung von Geschäftsgebiet mit der regionalen Ausdehnung des Gewährträgers gilt in der strikten Auslegung nur für kommunale Sparkassen⁴³.

Kritiker sehen im Regionalprinzip ein abgestimmtes Verhalten im Sinne eines klassischen Gebietskartells (vgl. Möschel 1993, S. 97, Finzel/Thuy 1996, S. 256 und Dennig 1995). Dieser Auffassung wird nicht gefolgt, denn als Kartell im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden Verträge bezeichnet, die rechtlich selbständig bleibende Unternehmen selbst und meist freiwillig abschließen, um durch die Beschränkung ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit einen gemeinsamen Zweck zu erreichen. Dieser gemeinsame Zweck besteht meist in einer Wettbewerbsbeschränkung (Lampert 1995, S. 164). Das Regionalprinzip wird dieser Definition nicht gerecht.

Vielmehr ist es Ausdruck des Gebots interkommunaler Rücksichtnahme und des Verbots der Doppelverwaltung (Nierhaus 1985, S. 18). Die Beschränkung des Wirkungskreises auf das Gebiet des Gewährträgers stellt damit einen „Zuständigkeitsgrundsatz mit verfassungsrechtlichem Rang dar – und zwar unabhängig von der anstaltlichen Rechtsform der kommunalen Sparkassen“ (Nierhaus/Stern 1992, S. 29). Das Regionalprinzip ist demnach weder ein Vertrag zwischen den Sparkassen noch eine freiwillige Einschränkung. Zudem ist fraglich, ob der Verbund überhaupt einem abgestimmten Verhalten entspricht. Selbst dem DSGV als Spitzenverband wird ein Einfluss auf die strategische Steuerung der Gesamtorganisation abgesprochen (vgl. Langenschied 1993, S. 187). Darüber hinaus ist die regionale Ausdehnungsbeschränkung in der gültigen, durch den Anknüpfungsgrundsatz flexibleren Gestaltung, nicht geeignet, den Wettbewerb maßgeblich zu beeinträchtigen (vgl. Cox 1994, S. 258).

Auch die befragte Regionalbank sieht sich innerhalb ihres Geschäftsgebietes weitestgehend von der Konkurrenz durch ihre Konzernmutter verschont (vgl. Interview A). Ein solches Verhalten ist somit in Verbänden nicht unüblich und reicht nicht aus, einen Vorwurf gegen die -Gruppe zu begründen.

Treffender ist hingegen die Kritik, das Regionalprinzip würde die kommunalen Sparkassen daran hindern, optimale Betriebsgrößen zu erreichen, den Kapitalmarkt in Anspruch zu nehmen sowie in Europa mit der notwendigen Beweglichkeit zu agieren (vgl. Lambsdorff 1993, S. 602). Damit einher geht das Problem eines mangelnden überörtlichen Risikoausgleichs (Güde 1992, S. 369). In der Tat räumte der befragte Verband ein, dass oftmals Wirtschaftsregionen und Ballungsgebiete über das Geschäftsgebiet einzelner Sparkassen hinausgehen. Wo

⁴³Dazu vgl. die Ausführungen in Kapitel 2.3.2. und Interview C.

sinnvoll, spricht sich der Verbandsvertreter hier für Fusionen unter den Sparkassen aus⁴⁴. Dabei muss eingeräumt werden, dass Fusionen aber politische Veranstaltungen sind, die in Einzelfällen auch gegen den Willen der Sparkasse stattfinden oder aber auch nicht vollzogen werden. Somit ist der Kritik zuzustimmen, die eine Diskrepanz zwischen der politischen Struktur des Sparkassenwesens und dem wirtschaftlichen Bankgeschäft feststellt (vgl. Güde 1992, S. 371). In Einzelfällen sei das Regionalprinzip dadurch ausgehöhlt, dass sich die Grenzen zwischen Gewährträgern geändert haben, ohne dass es Auswirkungen auf die Sparkassen gehabt hätte (vgl. Güde 1995, S. 44).

Hier scheint eine Lockerung des Regionalprinzips sinnvoll. Das Beispiel der freien Sparkassen, für die das Regionalprinzip nicht gilt und nicht gelten kann (Nierhaus 1985, S. 15), zeigt, dass sie sich eine Ausdehnung über ihr ursprüngliches Geschäftsgebiet wünschen. So ist es für die Hamburger Sparkasse wirtschaftlich unsinnig, Kunden im Großraum Hamburg nicht betreuen zu können, weil deren Standorte bereits in Süd-Schleswig-Holstein oder Nord-Niedersachsen liegen. Trotz Überschreitung der Stadtgrenzen soll der regionale Bezug keinesfalls aufgegeben werden, denn: „In Hamburg kann die Haspa mehr verlieren als anderswo gewinnen“ (Dreyer 1998, S. 436).

Hier bräuchte eine privatrechtliche Rechtsform den Sparkassen größere Flexibilität. Allerdings sollten die Ziele der Sparkassenidee und der Verbund erhalten bleiben. Sie sind Teil der Corporate Identity, nicht nur der kommunalen (so Nierhaus 1985, S. 15), sondern aller Sparkassen. Deshalb gilt es sie auch weiter offensiv zu vertreten.

6. Fiskalische Effekte der Privatisierung

Bevor man sich nun ein abschließendes Urteil über die Privatisierung der Sparkassen und Landesbanken machen kann, ist noch ein weiterer wichtiger Aspekt zu betrachten: die fiskalischen Effekte.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass keiner der Kritiker des Sparkassenwesens eine Privatisierung um jeden Preis fordert. Allerdings kommen sie fast einhellig zu der Auffassung, dass die Überführung der Sparkassen in privates Eigentum relativ unproblematisch sei und mit den Privatisierungserlösen positive Effekte zu erzielen seien.

Die folgenden Ausführungen werden aber zeigen, dass die Angelegenheit so unproblematisch doch nicht ist. Steiner weist völlig zu recht darauf hin, dass in der Privatisierungsdiskussion alle Konsequenzen zu berücksichtigen sind (Steiner 1994, S. 46).

Ein erster Streitpunkt ist schon in der Position der Gewährträger angelegt. Während Vertreter der Sparkassen darauf hinweisen, dass die öffentlichen Haushalte die Sparkassen nicht mit Dotationskapital ausgestattet haben und somit keine Eigentumsrechte geltend machen können (vgl. u. a. Rehm 1993a, S.138; Steiner 1994, S. 45 und Zügel 1993, S. 107), weisen Privatisierungsbefürworter zu Recht darauf hin, dass das Eigenkapital der Sparkassen aus Gewinnen entstanden ist, auf die der Gewährträger verzichtet habe. Somit komme der öffentlichen Hand zumindest eine „eigentümerähnliche Stellung“ (Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 117) zu.

⁴⁴Vgl. hierzu die Beispiele im Interview C.

Auch die Höhe der Privatisierungserlöse ist umstritten. So rechnet das Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler vor, dass eine Privatisierung aufgrund der günstigen Ertragssituation der Sparkassen, bei der in privatwirtschaftlicher Rechtsform sogar noch eine Verbesserung erwartet wird, Erlöse von mindestens 115 Mrd. DM generieren würde (Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 111). Andere Autoren schätzen die freiwerdenden Mittel nur auf 50 bis 60 Mrd. DM für die Sparkassen und bis zu 500 Mrd. DM für alle öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute (vgl. Möschel 1993, S. 93). Vertreter der Sparkassenorganisation halten diese Schätzungen für übertrieben hoch. Sie weisen darauf hin, eine Unternehmensbewertung nicht allein auf Ertragswerten oder gar einer unzulässigen Addition von Ertrags- und Substanzwerten fußen sollte (vgl. Gröschel 1992, S. 519). Denn: bei der Privatisierung der Sparkassen-Finanzgruppe handelt es sich nicht nur um ein Unternehmen, sondern um einen Verbund. Die Ertragswerte der Mitglieder hängen von der Zusammenarbeit der Verbundmitglieder ab. Eine Privatisierung der für Investoren besonders attraktiven, weil ertragsstärkeren Institute würde den Sparkassenverbund schwächen. Es käme zum Abbau von Degressions- und Synergieeffekten. Damit würde die Leistungsfähigkeit der verbliebenen Institute geschwächt, was wiederum zu einer Wertminderung bis hin zu ihrer Unverkäuflichkeit und somit zu einer Verschwendung öffentlichen Vermögens führen würde (vgl. Steiner 1994, S. 50-56).

Als dritten Punkt ist die Verwendung der Privatisierungserlöse zu betrachten. Sparkassenvertreter weisen darauf hin, dass nach geltendem Recht Erlöse nur für gemeinnützige Zwecke verwendet werden dürfen (vgl. u. a. Zimmermann, 1997, S. 20; Zügel 1993, S. 107). Es soll hier nicht näher darauf eingegangen werden, ob die Rückzahlung öffentlicher Schulden oder die Verbesserung der Infrastruktur nicht auch als gemeinnützig anzuerkennen sind (so zumindest das Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 116). Eine Erweiterung der Verwendungsmöglichkeiten bedarf lediglich einer Änderung der Sparkassengesetze, die bei entsprechendem Willen der politisch Verantwortlichen kein nennenswertes Hindernis darstellen dürfte (vgl. Möschel 1993, S. 93; Schuster 1994, S. 46). Gleichzeitig wäre eine Gesetzesnovelle so zu gestalten, dass eine Verwendung ohne nachhaltige Entlastungswirkung ausgeschlossen würde. Dass Politiker der Versuchung unterliegen könnten, die Mittel zu rein konsumtiven Zwecken zu nutzen, wird sogar aus den eigenen Kreisen eingeräumt (vgl. Schröder 1995, S. 252).

Aber selbst wenn die Verwendung zu struktur- und/oder haushaltspolitischen Zwecken gesetzlich verankert würde, ist die Sinnhaftigkeit der Veräußerung der Sparkassen und Landesbanken nicht unumstritten.

Thode weist darauf hin, dass sich eine solche Maßnahme nur rechtfertigen ließe, wenn die Zinsersparnis die Ausschüttungen überstiege (vgl. Thode 1994, S. 178). Das Karl-Bräuer-Institut der Steuerzahler rechnet damit, dass dies der Fall sein wird, und beziffert die Einsparung per Saldo auf mindestens 7 Mrd. DM pro Jahr. Der Einwand der Sparkassenvertreter, man müsse hierbei auch die Steuerausfälle einbeziehen (vgl. Mauerer 1999, S. 440), kann dabei so nicht nachvollzogen werden. Zwar betrug das Steueraufkommen der Sparkassen und Landesbanken 1996 und 1997 mit rund 10 Mrd. DM knapp die Hälfte des Körperschaftsteueraufkommens des Kreditgewerbes (Achilles 1999). Großbanken erzielten aber in weit größerem Umfang als Sparkassen Erträge, die bereits an anderer Stelle versteuert worden sind (insbesondere Erträge aus Beteiligungen). Da nicht damit zu rechnen ist, dass der Sparkassen-sektor kurzfristig vergleichbar umfangreiche Beteiligungsstrukturen aufbauen wird, ist weiterhin von unterschiedlichen Steuerbelastungen auszugehen (Karl-Bräuer-Institut 1994, S. 114). Nicht von der Hand zu weisen ist hingegen der Einwand, durch den Rückzug aus der

Fläche und der durch die Privatisierung ausgelösten Konzentration würden einige Kommunen den Steuerzahler Sparkasse verlieren. Es käme also zu einer Umverteilung des Steueraufkommens zu Lasten gerade strukturschwacher Gebiete (vgl. Mauerer 1999, S. 440).

Steiner warnt zudem davor, die Höhe des langfristigen Effektes zu überschätzen. Ausgehend vom Privatisierungserlös der Sparkasse Köln, der mit 1 Mrd. DM veranschlagt wird, und der damit verbundenen Zinersparnis von 85 Mio. DM pro Jahr, errechnet er einen Einspareffekt von 1,8 % des Jahresetats der Stadt Köln für das Jahr 1994. Die Gesamteinsparung von 7 Mrd. DM, bezogen auf den Gesamthaushalt aller Länder und Kommunen von 1990 i. H. v. 1,1 Billionen DM, liefert mit rund 0,65 % einen noch geringeren Effekt. In beiden Fällen seien ähnlich hohe Ausgabensenkungen auch durch Ausgabendisziplin und Einsatz betriebswirtschaftlicher Managementmethoden zu erreichen, ohne die mit der Sparkasse verbundenen regional- und wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielräume aufzugeben. Zudem sei das Problem der Verschuldung nur aufgeschoben, nicht aufgehoben. Nicht zuletzt deshalb warnen Sparkassenvertreter vor einer vorschnellen Veräußerung des „Tafelsilbers“ (Steiner 1994, S. 48 f.).

Es zeigt sich also, dass – folgt man der Auffassung, dass der Kapitalmarkt bei einer notwendigen Privatisierung der Sparkassen-Finanzgruppe zumindest langfristig das Emissionsvolumen aufnehmen kann und das Platzierungsrisiko folglich als gering einzustufen ist (vgl. Möschel 1993, S. 98) – es eines durchdachten Konzeptes bedarf, das die Einheit und Funktionsfähigkeit des Sparkassenverbundes gewährleistet und eine Verschwendung öffentlichen Vermögens verhindert (Steiner 1994, S. 51). Die Diskussion über die Höhe der Privatisierungserlöse erweist sich dabei als wenig zweckdienlich. Sie weckt trotz aller Unwägbarkeiten Begehrlichkeiten bei den Gewährträgern. Dies birgt die Gefahr, dass Entscheidungen letztlich aus fiskalischen Gesichtspunkten getroffen werden. Eine Privatisierung sollte sich aber vorrangig daran orientieren, ob die von den Sparkassen erfüllten Aufgaben sinnvoll und erhaltenswürdig sind – und wenn ja, in welcher Rechtsform.


7. Fazit / Ausblick

Sparkassen und Landesbanken spielen als regional verwurzelte Kreditinstitute in staatlicher Trägerschaft in Deutschland eine besondere Rolle bei der Finanzierung von privaten Haushalten und kleinen und mittelständischen Unternehmen. Wie im Rahmen dieser Arbeit dargestellt wurde, gibt es durchaus eine Berechtigung für Institute, die in ihrem geschäftspolitischen Fokus auf bestimmte Kundengruppen in ihrer angestammten Region arbeiten und Ertragsgesichtspunkte nicht als oberstes Unternehmensziel anstreben.

Allerdings reichen diese Charakteristika im Vergleich mit Regionalbanken in privatrechtlicher Rechtsform nicht aus, um die öffentliche Rechtsform der Sparkassen zu rechtfertigen. Es ist daher nicht nachzuvollziehen, weshalb die Sparkassen zur dauerhaften Umsetzung ihrer als öffentlicher Auftrag umschriebenen Zielsetzungen als Anstalten des öffentlichen Rechts geführt werden müssen, zumal Zweifel angebracht sind, dass diese Rechtsform den künftigen Anforderungen ausreichend gerecht wird. Die Sparkassenorganisation ist aufgefordert, sich zu überlegen, ob es nicht private Rechtsformen gibt, die eine dauerhafte Umsetzung der bewährten Sparkassenideale gewährleisten können. Aus Sicht der Autoren wird in der Privatisierungsdiskussion zu wenig überlegt, ob die in seinen historischen Ursprüngen von Privaten initiierte Sparkassenidee nicht zu einer privatwirtschaftlichen Ausgestaltung zurückkehren

kann. Dann könnten die volkswirtschaftlichen Kosten des staatlichen Eingriffs vermieden werden, ohne den Nutzen aus der Verfolgung gemeinnütziger Ziele aufzugeben. Die sieben in Deutschland bestehenden freien Sparkassen und die ebenfalls zum Großteil in privaten Rechtsformen organisierten Schwesterinstitute im europäischen Ausland zeigen deutlich, dass Sparkassenideale und private Rechtsform nicht unvereinbar sind.

Ob die Rechtsform der AG für die Sparkassen eine adäquate Lösung darstellt, bleibt dahingestellt. Zumindest für die eine in dieser Rechtsform arbeitende freie Sparkasse ist dies der Fall. Die in der Sparkassenorganisation überwiegende Auffassung, sparkassenrechtliche Grundprinzipien ließen sich nicht dauerhaft in Satzungen sichern (vgl. Gerlach/Gondring 1994, S. 140 oder Güde 1995, S. 35), wird nicht geteilt. Schließlich ließe sich die Bezeichnung „Sparkasse“ gesetzlich neu definieren und auf diejenigen Institute beschränken, die sich dauerhaft in ihrer Geschäftspolitik zur Sparkassenidee bekennen. Aufgrund der angesprochenen Problematik der wettbewerbseinschränkenden Beteiligung privater Banken an börsennotierten Sparkassen, des Verbundes und der Verschwendung öffentlichen Vermögens, sollte daher ein derartiges Privatisierungskonzept genau durchdacht werden.

Alternativ sollte überlegt werden, ob nicht das französische Konzept zur Privatisierung der „Caisses d'épargne“ in ihrer der Genossenschaft angelehnten Rechtsform oder die Konstruktionen der freien Sparkassen als Stiftungen oder wirtschaftliche Vereine nachahmenswerte Vorbilder darstellen. In Italien sind bereits zahlreiche Sparkassen in private Stiftungen umgewandelt worden, und auch Österreich hat vor zwei Jahren damit begonnen (o. V. 2000a). In Deutschland gehören die Hamburger Sparkasse in der Form einer Stiftung und die Frankfurter Sparkasse von 1822 in der Form eines wirtschaftlichen Vereins zu den Top-Instituten der -Finanzgruppe. Die beschlossene Umwandlung der Frankfurter Sparkasse von 1822 in eine Aktiengesellschaft mit anschließendem Going Public soll zwar nicht zu einem reinen „Shareholder-Value-Betrieb“ führen. Solange diese Sparkasse von ihren Mitarbeitern und Anteilseignern mit anderen Maßstäben gemessen wird als am zu maximierenden Gewinn (nach Aussage des Vorstandssprechers Klaus Wächter, vgl. o. V. 2000b), wird sie sich innerhalb des „magischen Vierecks“ von Gemeinwohlorientierung, dezentraler Unternehmerverantwortung, Zusammenarbeit im Verbund und Aktionärsnutzen bewegen können (nach Aussage von Dietrich Hoppenstedt, Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, vgl. Wittkowski 2000). Es ist aber zweifelhaft, daß diese Erwartung auf die Mehrheit der nicht freien Sparkassen übertragen werden kann, für die zusätzlich die kommunale Bindung und das Regionalprinzip gilt. Eine Privatisierung ohne satzungsmäßige Verankerung der Sparkassenideale läuft Gefahr, daß diese Ideale vom Shareholder-Value-Ziel verdrängt werden.

Die Landesbanken sind für die Sparkassen unverzichtbare Partner, ohne die die dezentralen Einheiten nicht in der Lage wären, international orientierten Kunden ein konkurrenzfähiges Angebot zu unterbreiten. Allerdings fällt es bei den Landesbanken noch schwerer, einen öffentlichen Auftrag auszumachen, der zu seiner Umsetzung der öffentlichen Rechtsform bedarf. Diese bringt, wie gezeigt wurde, Kosten durch ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile mit sich – wenn auch nicht in der kritisierten Höhe. Die EU sowie die private Konkurrenz werden diese Vorteile auch in Zukunft bei jeder sich bietenden Gelegenheit beanstanden. Daher sind auch die Landesbanken aufgerufen, ihre Rechtsform zu überdenken. Sinnvoll er-

scheint für die zwölf Girozentralen zunächst eine formelle Privatisierung⁴⁵, an die sich nach dem Beispiel des Landes Hessen ein Rückzug der Länder anschließt. Um den Erhalt des Sparkassenverbundes zu gewährleisten, sollten die Anteile der Länder an die Sparkassen oder andere Landesbanken übertragen werden. Dritte könnten nach einer Börseneinführung im Rahmen von Minderheitsbeteiligungen zugelassen werden. Eine Aufspaltung der Landesbanken in eine private Universalbank und ein öffentlich-rechtliches Förderinstitut (so Dennig 1995) wird wegen des Abbaus von Synergien, der letzten Endes das Land und somit indirekt den Steuerzahler trifft, nicht befürwortet.

Es zeigt sich, dass ein derartiges Privatisierungskonzept nicht die fiskalischen Effekte haben wird, die sich Politiker und Kritiker der staatlichen Banktätigkeit erhoffen. Dies ist aber aus Sicht der Verfasser nur zweitrangig, denn fiskalpolitische Argumente sollten auf keinen Fall ausschlaggebend sein.

Kreditinstitute mit regionaler Verantwortung, Orientierung auf den Mittelstand und finanziell schwächere Bevölkerungsschichten, hohem Innovationspotential und Entscheidungskompetenz vor Ort haben dem Bankenwettbewerb in Deutschland nicht geschadet –im Gegenteil. Diese Ursache für Stabilität, Krisenfestigkeit und Leistungsfähigkeit in der deutschen Kreditwirtschaft gilt es zu erhalten. Damit stellt sich trotz eines sicherlich stattfindenden Konzentrationsprozesses die Gefahr einer regionalen Entleerung nicht. Die Sparkassenorganisation ist aufgerufen, sich selbst weiterzuentwickeln und nicht an alten Besitzständen zu verharren. Wenn die Banker keine neuen Konzepte entwickeln, werden es die Politiker tun. Politischen Lösungen fehlt zumeist der Bezug zum täglichen Sparkassengeschäft. Daher können sie, wie die angedachte zentralisierte Holding-Konstruktion der Sachsenbank oder die kontrovers diskutierte Bildung von übertragbarem und ausschüttungsberechtigtem Stammkapital aus den Gewinnrücklagen⁴⁶, den Sparkassen und ihrer Identität mehr schaden als nützen.

⁴⁵Als formelle Privatisierung oder Organisationsprivatisierung bezeichnet man den bloßen Wechsel der Rechtsform. Die Überführung in Privateigentum wird materielle Privatisierung oder Aufgabenprivatisierung genannt und wird je nach Umfang der Beteiligung Dritter als Voll- oder Teilprivatisierung durchgeführt. (Vgl. Monopolkommission 1992)

⁴⁶Auf die Stammkapitalbildung soll hier nicht näher eingegangen werden. Nähere Informationen über Ausgestaltung und diskutierte Folgen dieser Änderung der öffentlichen Rechtsform der Sparkassen in Rheinland-Pfalz finden sich bei Hirschberger 1999 und Haas 1999.

IV. Anhang

IV.1. Anhang A: Die Interviews

IV.1.1. Interview A: Die Regionalbank

Gespräch mit einem Mitarbeiter des Vorstandssekretariats einer Regionalbank in der Rechtsform der Aktiengesellschaft am 7. Dezember 1999. Die Aussagen geben nur seine persönliche Meinung, nicht aber die offiziellen Standpunkte der Regionalbank wieder. Daher bat der Interviewpartner um eine anonyme Verwendung des Gesprächs.

- Die Regionalbank sieht sich im Rahmen ihrer Mission den Interessen der Aktionäre verpflichtet; die Verantwortung zur Weiterentwicklung der Region steht gleichberechtigt daneben.
- Zum Vorwurf, dass private Banken bei der kreditwirtschaftlichen Versorgung des Gewährträgers wegen der personellen Verbindung von Gewährträger und Sparkasse nicht zu Zuge kämen, konnten keine Angaben gemacht werden.
- Auch bei der befragten Regionalbank gibt es ein Girokonto für jedermann. Damit wird eine entsprechende Empfehlung des Bundesverbandes deutscher Banken konsequent umgesetzt.
- Die Förderung der Altersvorsorge gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die Regionalbank führt daher breit angelegte Aktionen durch, die sich sowohl an Kunden wie auch an Nichtkunden wendet, veranstaltet allgemeine Informationsabende und bietet natürlich auch individuelle Beratung an. Das Produktprogramm erlaubt es, jedem Sparwilligen in Rahmen seiner Möglichkeiten ein Angebot zu unterbreiten.
- Auch die befragte Regionalbank hält Kundennähe durch Präsenz in der Fläche für einen strategischen Erfolgsfaktor, der nicht nur aus Konkurrenzgründen aufrechterhalten wird. Mit wenigen Ausnahmen, in denen räumlich eng zusammenliegende Geschäftsstellen vereinigt werden, ist keine Straffung des Filialsystems oder gar ein Rückzug aus der Fläche geplant.
- Die Förderung der Region stellt auch für die Regionalbank einen wesentlichen Punkt in der Geschäftspolitik dar. Dabei beschränkt sie sich nicht nur auf Wirtschaftsförderung, auch kulturelle und bildungspolitische Initiativen spielen eine Rolle. Beispielsweise verfügt die Bank über eine eigene Stiftung und veranstaltet ein Forum „Wirtschaft, Naturwissenschaft und Kultur“, in dem namhafte Referenten auftreten und zur Diskussion über aktuelle und innovative Themen anregen.
- Hinsichtlich der Existenzgründungen werden Seminare durchgeführt, Gründungsberater vor Ort eingesetzt und zusammen mit der örtlichen Universität im Rahmen eines Projektes an der Entwicklung der Stadt als Technik-Standort gearbeitet.
- Ob Sparkassen bei Existenzgründungen mehr tun, konnte nicht vollständig beurteilt werden, wurde aber tendenziell verneint.
- Auch die Sicherung von Arbeitsplätzen in der Region spielt insbesondere bei Sanierungsentscheidungen bei größeren Mittelständlern eine große Rolle. Die Bank betont dabei ihre Verantwortung für die Region.
- Der Behauptung, der hohe Marktanteil der Sparkassen bei Privatkunden und Mittelständlern sei historisch bedingt, wurde zugestimmt.
- Als Hauptwettbewerber werden die Sparkassen und Genossenschaftsbanken im Geschäftsgebiet angesehen. Daran würde auch eine Rechtsformänderung der Sparkassen nichts ändern.
- Dass das Regionalprinzip bei einer eventuellen Privatisierung der Sparkassen zu mehr Wettbewerb innerhalb der Sparkassenorganisation führen würde, wird vom Gesprächspartner bezweifelt; eine Ausdehnung fände eher über Fusionen statt. Daher wäre wohl kein Eindringen weiterer Institute in das Geschäftsgebiet zu erwarten. Grundsätzlich wird der Wettbewerb begrüßt, weil er die Stärke des eigenen Hauses fördert. Die Regionalbank wird ihn auch gegen andere oder leistungsstärkere Wettbewerber annehmen.
- Die Zusammenarbeit im Sparkassenverbund kann nicht im Detail beurteilt werden. Die Regionalbank deckt ihr gesamtes Geschäftsfeld selber ab, nutzt dabei aber Vorteile der Konzernmutter (z. B. Auslandsstützpunkte, Know-How-Transfer).

- Die Beziehung zur Konzernmutter ist durch eine gewisse Rücksichtnahme und eine Art Aufgabeteilung geprägt. So plant die Muttergesellschaft keine Ausdehnung in das Geschäftsgebiet der Tochter. Überschneidungen und Konkurrenzsituationen sind die Ausnahme.
- Auch hinsichtlich der Geschäftsbeschränkungen der Sparkassen aus ihrer Rechtsform konnte keine detaillierte Analyse erfolgen. Grundsätzlich wurde eine private Rechtsform für vorteilhaft angesehen. Hinsichtlich der Aufnahme neuer Geschäftsfelder und der Rekrutierung von Mitarbeitern sei aber der Verbund mit der Konzernmutter und die daraus resultierenden Möglichkeiten der Personalentwicklung entscheidender als die Rechtsform.
- Bei der befragten Regionalbank waren die Ausschüttungen in den vergangenen Jahren sehr hoch und deutlich höher als die Zuführungen. Daher konnte nicht bestätigt werden, dass die öffentliche Hand privatisierten Sparkassen letztlich zumindest gleichviel Kapital zuführen müsse, wie sie an Dividenden erhalte.
- Die Konzernmutter stellt dabei durchaus marktübliche Renditeforderungen an die Regionalbank und fördert die Tochter nicht durch Renditeverzicht.
- Die Regionalbank betont die Nichtexistenz eines politischen Einflusses auf die Geschäftspolitik. Der Aufsichtsrat besteht nur aus Vertretern der Kapitalseite, nicht aus Politikern. Hinsichtlich der Konzernmutter gilt, dass das Tochterinstitut zwar in die Konzernstrategie eingebunden ist, aber „an langer Leine“ geführt wird. Geschäftspolitische Entscheidungen werden selbständig gefällt. Entscheidend sei die Erreichung der Zielvorgaben.
- Ob sich Sparkassen-Mitarbeiter bei der Umsetzung des öffentlichen Auftrags anders verhalten als Bankangestellte konnte vom Gesprächspartner nicht beurteilt werden.
- Die Regionalbank verfügt selbst über kein Rating bei Agenturen wie Moody's, S & P oder IBCA. Eine Patronatserklärung der Konzernmutter gibt es ebenfalls nicht. Daher dürfte die Unterbringung der Anleihen nicht von der Beziehung zur Mutter beeinflusst sein. Entscheidend ist vorrangig die Attraktivität der Anleihebedingungen (also der Kupon).
- Auf die abschließende Frage, ob es Unterschiede in der Geschäftspolitik von Regionalbank und Sparkasse gibt, die die öffentliche Rechtsform der Sparkassen rechtfertigen würden, konnte der Interviewpartner nur spekulieren. Die Geschäftspolitik der Sparkassen sei nicht einheitlich. Es hänge hier sehr davon ab, wie sehr die einzelne Sparkasse die Funktionen des öffentlichen Auftrages gewichtet und umsetzt. In Einzelfällen dürften solche Unterschiede bestehen, in anderen eher nicht.

IV.1.2. Interview B: Die Sparkasse

Gespräch mit Herrn Schwarze, Mitglied des Vorstandes der Sparkasse Vorpommern, Greifswald

- Die befragte Sparkasse definiert ihren Öffentlichen Auftrag als Aufgabe, „in der Region etwas für die Region zu tun“. Dazu gehört u. a. auch die Unterhaltung von Zweigstellen, die aber durchaus modernen Vertriebskonzepten (z. B. Finanzdienstleistungsgeschäftsstellen) entsprechen können. Weiter umfasst der öffentliche Auftrag die Förderung des Mittelstandes (vom Angestellten bis hin zum mittelständischen Unternehmen).
- Die Volksbanken sehen ihren Geschäftsauftrag ähnlich, nicht aber die Großbanken, die sich zusehends aus der Fläche zurückziehen. So konzentrierte die Deutsche Bank in den Neuen Bundesländern ihre Kreditkompetenz auf größere Städte. Das liegt darin begründet, dass in der Zeit nach der Wende die Kreditfälle nur aus Existenzgründern und Abwicklungsfällen alter Kombinate bestand, mit denen die Großbanken überwiegend schlechte Erfahrungen gemacht haben.
- Der Gesprächspartner wies darauf hin, dass in Rheinland-Pfalz die Sparkassen die Schuldnerberatung trügen, obwohl sie nur zu 10 % an der Verschuldung der Haushalte beteiligt seien. Hauptgläubiger seien Konsumfinanzierer (Versandhandel, Kfz-Handel usw.). Von einer solch einseitigen Belastung der Sparkassen als „öffentlicher Auftrag“ sei nichts zu halten.
- Wenngleich der Gesprächspartner den Begriff „Shareholder Value“ nicht mit den Sparkassen in Zusammenhang bringen wollte, meinte er doch, dass eine Ertragsorientierung zumindest „im Untergrund“ vorhanden sei, weil der Gewährträger Ausschüttungen erwarte. Neben den Auftrags- und Sicherungszielen muss die Sparkasse auch Wachstums- und Rentabilitätsziele decken. Dies sei wichtig, um die Risiken des Geschäfts abdecken zu können. Deshalb sei die Beachtung von Rentabilitätsgesichtspunkten nicht wegzudenken.

- Die Hausbankfunktion ist aus Sicht der Sparkasse heute sehr problematisch. In allen Fällen, in denen die Banken verdienen können, wird vom Kämmerer stets das günstigste Angebot eingeholt. Dabei wird bei der Sparkasse auch nicht nachverhandelt, um ihr – sofern sie bereit ist, in die Konditionen der Konkurrenz einzusteigen – das Geschäft zu sichern. Lediglich in den Fällen, wo andere Banken aufgrund der Rentabilität und des Risikos (z. B. bei Risikokapital oder Sanierungen) nicht interessiert sind, wächst der Druck seitens der Politik auf die Sparkasse. Außerdem sei die Sparkasse als Berater sehr gefragt, ohne aber das anschließende Geschäft zu machen. Von einer Benachteiligung der anderen Banken kann somit nicht die Rede sein.
- Die Förderfunktion der Sparkassen ist nach Ansicht des Gesprächspartners nicht veraltet, muss aber an die modernen Ansprüche der Kunden angepasst werden. So gilt es, jungen Leuten den verantwortungsvollen Umgang mit Geld und Finanzinstrumenten näher zu bringen. Dazu dienen z. B. das Planspiel Börse oder moderne Konzepte wie die „Jugendsparkasse“ oder Internet-Banking-Cafés.
- Auch die Altersvorsorge gilt es zu fördern, zumal die Bevölkerung der aktuellen Steuer- und Sozialgesetzgebung (z. B. Besteuerung der Kapitallebensversicherungen, Erbschaftsteuerneureglung etc.) stark verunsichert ist. Diesen Zweig bedient die Sparkassenorganisation aber vorwiegend über die DGZ-Dekabank. Die Öffentlichkeitsarbeit muss aber deutlich ausgebaut werden.

Das allgemeine Wertpapiersparen wird ebenfalls zunehmend wichtiger. Kernproblem ist die mangelhafte Rentabilität der Klein- und Kleinstdepots. Hier fehlt es nach Ansicht des Sparkassenvertreters an einer Anlagestrategie, die diese Depots in die Gewinnzone bringt. Bislang sei dies nicht gelungen, was auch die aktuelle Einführung von Depotgebühren bei der DGZ-Dekabank zu 01.01.2000 zeigt. Die besondere Problematik für die Sparkassen in diesem Bereich liegt auch darin, dass es an fachlich geschultem Personal fehlt, die diese Geschäfte entsprechend propagieren können.

- Die Einführung von Beratungsgebühren hält der Vertreter übrigens für nicht sinnvoll; grundsätzlich müsse der Preis solche Dienstleistungen beinhalten.
- Ob eine flächendeckende Versorgung auch ohne Sparkassen denkbar wäre, wurde bezweifelt. Die Sparkassen müssen in der Fläche präsent sein, da sonst der Kontakt zur Gemeinde verloren ginge. Zudem zeigt das Beispiel der Deutschen Bank 24, dass der Kunde die persönliche Begegnung braucht. Selbst Firmenkunden der Sparkasse, die überwiegend btx-/ Online-Banking nutzen, suchen regelmäßigen Kontakt zum Berater. Und nur auf die Jugend zu setzen und zu glauben, in Zukunft würden neue Vertriebswege ausreichen, sei zunächst unrentabel (denn das Geld wird mit Kunden mittleren Alters verdient) und ist wegen der Unsicherheit auch sehr gefährlich. Erfahrungen zeigen, dass Kunden oft völlig andere Dinge wollen, als man ursprünglich prognostizierte. Nicht selten zeige sich eine Rückkehr zu alten Werten.
- Bevor ein Rückzug aus der Fläche erwogen wird, sollten sich die Sparkassen auf Kernkompetenzen konzentrieren und andere Bereiche (EDV, Zahlungsverkehr, Wertpapierabwicklung, Personal) konsequent ausgliedern und zusammenlegen. Dies sei jedoch häufig nicht so einfach, denn die Sparkassen sehen sich auch als Arbeitgeber in der Verantwortung.
- Die Sparkassen haben nach Ansicht ihres Vertreters eine „unwahrscheinliche Aufbauleistung“ erbracht. Dazu zählt er auch die Tatsache, dass sein Institut unmittelbar nach der Wende 170 Mitarbeiter rekrutiert und in 6-monatigen Lehrgängen zum Sparkassenkaufmann ausgebildet hat. Zudem sei beim Aufbau Ost nicht nur die Finanzierungsaufgabe, sondern viel wichtiger eine Beratungsfunktion erfüllt worden. So konnten die Sparkassen nicht nur die Privatkunden halten, sondern im gewerblichen Bereich sogar Kunden hinzugewinnen. Das lag zu einem daran, dass die Großbanken bei der Kreditvergabe strengere Maßstäbe angesetzt haben, zu anderen aber auch an „Managementfehlern“. Die Deutsche Bank habe (wie die anderen Großbanken auch) die Filialleiter alle drei Jahre gewechselt. Für die war der Job im Osten nur ein Karriere-Sprungbrett. Das führte dazu, dass den Kunden die vertrauensvolle Bindung fehlte und sie zu Wettbewerbern abwanderten.

Insgesamt musste aber eingeräumt werden, dass die Sparkassen während der ersten Nachwendejahre aufgrund fehlender Erfahrungen des Personals im Kreditgeschäft z. T. erhebliche Ausfälle zu verkraften hatten.

- Regionale Förderung bedarf der Kenntnis der Strukturen vor Ort. Sie kann zwar grundsätzlich auch durch eine Regionalbank geleistet werden, aber echte Regionalbanken sind heute sehr selten. In der Nähe liegt der Vorteil der Sparkasse.
- Dass der Marktanteil historisch zu erklären ist, stimmt zumindest in den Alten Bundesländern. Aber auch dort ist der Anteil nach 1949 erst langsam angestiegen, so dass die rein vergangenheitsorientierte Erklärung unzureichend sei. In den Neuen Ländern mussten sich die Sparkassen, die in der DDR nur Privatkunden hatte, den Marktanteil erst erkämpfen.

- In der Fläche besteht der Wettbewerb hauptsächlich mit den Genossenschaftsbanken. Daran würde zunächst eine Privatisierung nicht ändern, da nach Ansicht des Gesprächspartners zwar die Rechtsform der Sparkassen zu überdenken sei, eine völlige Ertragsorientierung aber nicht in Frage käme. D. h. Sparkassen bleiben vor Ort engagiert.
- Kritisiert wurde aber die von einigen Vertretern der Sparkassenorganisation angedachte Kooperation mit den Genossenschaften. Diese sei wegen der unterschiedlichen Strukturen nicht sinnvoll.
- Das Regionalprinzip wird als positiv eingestuft, da es hinsichtlich des Risikos bessere Einschätzbarkeit mit sich bringt. So waren die Kreditanträge, die in der Zeit nach der Wende aus dem Westen gestellt wurden, hochriskant, da es sich in vielen Fällen um Versuche handelte, Subventionen zu bekommen oder Unternehmen ausbluten zu lassen.
- Seit der Formulierung mit „soll“ ist das Regionalprinzip auch nicht mehr so restriktiv wie früher. Ein Ausdehnen in das Geschäftsgebiet sei in der Regel auch nicht so interessant, dass sich eine Verletzung des Prinzips lohne. Abgestimmtes Verhalten wie in einem Gebietskartell sei es aber nicht.
- Der Verbund mit der NORD/LB gestalte sich sehr differenziert. In einigen Städten kommt es zu Konkurrenzsituationen, in anderen gibt es überhaupt keine Probleme. Die Sparkasse bemüht sich oft, die Landesbank im Rahmen von Konsortialgeschäften einzubinden, was aber teilweise daran scheitert, dass die Landesbank kein Interesse an betreffenden Geschäften hat. Zur Verteidigung der NORD/LB führte der Gesprächspartner an, sie habe es angesichts der Fläche ihres Geschäftsgebietes (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) und der z. T. katastrophalen Infrastruktur auch nicht leicht, Kosten der Betreuung von Kunden und Ertrag in ein angemessenes Verhältnis zu setzen. Zudem habe sie wie die Großbanken das Problem, dass sie mit zu jungen und zu häufig wechselndem Personal nicht in der Lage ist, das Vertrauen der Kunden zu gewinnen und zu behalten.
- Der Gesprächspartner vertritt die Auffassung, dass die öffentlich-rechtliche Rechtsform der Sparkassen nicht mehr zukunftsfähig sei. Zum einen verhindert der BAT die Rekrutierung hochqualifizierten Personals. Gerade das Personal sei ein Problembereich der Sparkassen. Die Kritik zielt darauf, dass die kommunalen Institute zu wenig tun, um geeignete Leute, gerade auch Querdenker mit Willen und Dynamik zu Veränderungen, zu halten oder gar erst einzustellen. Viele Vorstände seien noch autoritäre Führer; neue Ideen oder andere Ansichten seien nicht erwünscht. Das führt dazu, dass die Sparkassen zu konservativ agieren.
- Auch die von Seiten der EU angetragene Kritik sei ein Grund, neue Wege zu suchen. Allerdings sei die Rechtsform der Aktiengesellschaft nicht für Sparkassen geeignet, da sie eine neue geschäftspolitische und strategische Ausrichtung erzwingen würde. Er hält eine Rechtsform wie bei den freien Sparkassen (meist wirtschaftlicher Verein oder Stiftung) für sinnvoller.
- Der politische Einfluss des Gewährträgers ist nach Aussage des Gesprächspartners enorm. Die Fusion, aus der sein Institut entstanden ist, war rein politisch motiviert, um eine schwächere Sparkasse (und somit den Gewährträger) zu schützen. Betriebswirtschaftlich sei das nicht unbedingt wünschenswert gewesen. Daher sei auch aus diesem Grunde eine andere Rechtsform wünschenswert.

Wie schon bei der Hausbankfunktion ausgeführt, ist der politische Druck auf die Sparkasse gerade dann groß, wenn sich andere Banken nicht für das Geschäft interessieren. Vorstände würden diesem Druck durchaus nachgeben, insbesondere wenn ihre Wiederbestellung ansteht. Hier sei kaum ein Unterschied zum Aufsichtsrat auszumachen. Auch AG-Vorstände stünden unter dem Druck der Aktionäre. Der Unterschied ist nur, dass die Sparkassenvorstände unter politischem, nicht wirtschaftlichem Druck stehen.

Insgesamt sei häufig auch zu wenig fachliche und strategische Kompetenz im Verwaltungsrat zu finden, was aber bei Aufsichtsräten ebenfalls nicht auszuschließen sei.

- Hinsichtlich der Landesbanken erwartet der Interviewpartner eine Qualifizierung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Bürgschaft, für die eine noch zu ermittelnde Vergütung zu zahlen sei.
- Eine isolierte Privatisierung der Landesbanken sei nicht sinnvoll, denn in einigen Jahren seien Großsparkassen in Größenordnungen hineingewachsen, bei denen die Kritik wieder aufkommen wird. Man sollte sich nicht fragen lassen müssen, warum das Problem nicht gleich richtig und vollständig gelöst wurde. Hier sei aber die Sparkassenorganisation gefordert, sich selbst zu verändern. Den Politikern und Verbandsfunktionären fehle es an Praxisbezug, um optimale Lösungen für das Tagesgeschäft zu entwickeln. Dennoch kämen die Neuerungsvorschläge ausschließlich aus den Reihen der Politik. Den Sparkassenvorständen attestierte der Gesprächspartner große Angst vor den Politikern und zu wenig Willen, selber kreative Ideen zu entwickeln.

- Dabei wachse der Druck zur Einigung zusehends. In Sachsen wurde seitens des Verbandes die Brisanz der Situation verkannt. Politiker trieben die Holding-Lösung konsequent voran. Der Verband arbeitete dagegen und muss sich heute fragen lassen, wozu er denn noch gebraucht wird. Dies dürfe sich, so der Sparkassenvorstand, nicht wiederholen. Seiner Meinung nach ist die Zusammenarbeit von Sparkassen, Verband und Politik gefragt, um den Sparkassen eine zukunftssichere Basis (dazu gehöre auch die Rechtsform) zu bieten. Denn viele Neuerungen müssen über die Landtage in die Sparkassengesetze eingebracht werden, was einerseits meist sehr lange dauert, andererseits mit Blick auf die zunehmenden Eingriffe seitens der EU schwieriger wird.
- Die in Sachsen angedachte Holding-Struktur der Sparkassen hält der Gesprächspartner für keine sinnvolle Neuerung; mit ihr würde das Wesen der Sparkassen aufgegeben (d. h. die regionale Verbundenheit des Instituts mit dezentraler Entscheidungsfindung, Anm. d. Verf.).
- Zur vielfach zitierten Studie von McKinsey wurde gesagt, dass die optimale Betriebsgröße nicht nur – wie von einigen Quellen vereinfachend angeführt – bei 3 Mrd. DM Bilanzsumme liegt. Vielmehr seien auch andere Faktoren wie das Geschäftsgebiet, die Strategie der Sparkasse, die Geschäftsfelder und das Bilanzvolumen (aber in den Grenzen zwischen 1 bis 3 Mrd. DM) wichtig. Daher sei das Optimum im Einzelfall festzulegen und natürlich ständig zu überprüfen.
- Kernproblem des Sparkassenwesens, das zeigen auch die bisherigen Ausführungen, sei eine zu konservative Einstellung der Mitarbeiter bis hin zu den Vorständen, zu wenig Änderungswille und zu großer Einfluss der Politik. Der befragte Sparkassenvertreter machte sich dafür stark, die „Verkrustungen“ aufzubrechen und zukunftsweisende Neuerungen umzusetzen. Dazu gehören seiner Auffassung nach:
 1. die Änderung der Rechtsform in Formen, wie sie bei freien Sparkassen erfolgreich sind,
 2. die Änderung der Verbandsstrukturen, insbesondere beim Stimmrecht (Es könne nicht angehen, dass eine Sparkasse unabhängig von der Größe nur eine Stimme besitzt),
 3. die konsequente Abkopplung der Sparkassen von der Politik und
 4. die Aufgabe der Bindung an den Bundesangestellten-Tarifvertrag (BAT).

Dabei würde bereits Punkt 1 die Punkte 3 und 4 einschließen. Es ist also davon auszugehen, so der Interviewpartner, dass die öffentlich-rechtliche Rechtsform in den nächsten 5-10 Jahren aufgegeben werden muss. Dieser Weiterentwicklung dürfe sich die Sparkassenorganisation nicht widersetzen.

IV.1.3. Interview C: Die Landesbank

Gesprächspartner: Herr Pannenberg, Generalbevollmächtigter a. D., ehemaliger Leiter des Vorstandssekretariats und Beauftragter für Grundsatzfragen der NORD/LB Hannover

- Die öffentlichen Banken haben in den letzten 20 Jahren eine andere Entwicklung genommen, als die privaten. Allein der Eigenkapitalvergleich mit der Deutschen Bank zeigt, welche hohe Agios dieses Institut in die Kapitalrücklagen eingestellt hat. Von 1970 bis 1990 hat sich das gezeichnete Kapital von 480 Mio. auf 2207 Mio. DM fast verfünffacht. Die Gewinnrücklagen haben sich mit 5,5 multipliziert (719 auf 3.981 Mio. DM), die Kapitalrücklagen aber mit dem Faktor 58,1 (161 auf 9.350 Mio. DM). Dies sei Landesbanken nicht möglich, daher sei die Einbringung von Sacheinlagen auch kein Wettbewerbsvorteil.
- Das Regionalprinzip beschränkt sich bei LB auf den Standort. Sofern nur kleine Gruppen (3-4 Mitarbeiter) in andere Städte entsandt werden, ist es unproblematisch, aber wenn größere Einheiten, denen verwaltungsrechtlich die Bezeichnung „Dienststelle“ zuerkannt werden kann, ist das betroffene Land um Erlaubnis zu befragen. Bislang ist hierbei aber sehr kooperativ verfahren worden. Eine Ausnahme sei dabei der Finanzplatz Frankfurt, bei dem die Notwendigkeit einer Repräsentanz unbestritten sei. Zudem meine das Regionalprinzip, das die Geschäfte der Landesbank in erster Linie an den Interessen der Sitzlandes auszurichten sind.
- Sinn kritisiert in seinem Buch „Der Staat im Bankwesen“ vornehmlich die Landesbanken. Dabei stellt er einige Behauptungen auf, ohne sie zu belegen. Der Vorwurf „Landesbanken machen Geschäfte regelmäßig dort, wo private Banken vor den Risiken zurückschrecken“ sei schon wegen des Wortes regelmäßig falsch. Richtig sei, dass das bankbetrieblich vertretbare Risiko eine Bandbreite darstelle, bei denen die privaten Banken eher mit geringeren, die öffentlichen oft mit höheren Risiken arbeiteten. Dennoch würden nie unvertretbare Risiken übernommen.
- Auch der Vorwurf „Landesbanken betrieben das Derivat-Geschäft mit hohen Risiken“ wurde entschieden zurückgewiesen. Der Umfang des Derivatgeschäftes sei keinesfalls größer als bei den privaten Banken. Zu-

dem sei die Regulierung und die Aufsicht so streng, dass hieraus keine unvertretbaren Risiken resultieren können. Dasselbe gilt für den Vorwurf „... Länderrisiken werden dabei auf die leichte Schulter genommen“. Zwar seien die Verfahren zur Beurteilung der Risiken bei den Landesbanken sehr unterschiedlich, vernachlässigt würden sie aber nicht. Zudem würden auch private Banken erhebliche Länderrisiken eingehen.

- Die NORD/LB definiert ihren „Öffentlichen Auftrag“ als Staatbank und als Sparkassenzentralbank, die bei den regionalen Aufgaben bankwirtschaftlich und mit Know-how zur Seite steht. In ihrer Funktion als Universalbank generiert das die Kompetenz und die Mittel, die zur Erfüllung der ersten Aufgaben benötigt werden.
- Eine Privatisierung hätte keinen Einfluss auf die Geschäftspolitik und den öffentlichen Auftrag, sofern keine Umwandlung in eine börsennotierte AG erfolgt – hier sei die zukünftige Entwicklung, z. B. hinsichtlich des Aktionärskreises schwierig abzusichern. Der öffentliche Auftrag der Sparkassen ist im Sinne der regionalen Verpflichtung und Konzentration auf bestimmte Kundengruppen sehr wohl noch zeitgemäß und sollte erhalten bleiben. Deshalb sei bei einer AG-Lösung eine „Goldene Aktie“ einzuführen, die den Land oder Sparkassenverband ein Veto bei der Veräußerung der Aktien durch die bisherigen Anteilseigner einräumt.
- Das Volumen der Auslandsengagements sei aus Sicht des Gesprächspartners durchaus diskussionswürdig. Zumindest die NORD/LB verpflichte ihre Auslandsfilialen aber dazu, Geschäfte nur mit Töchtern deutscher Unternehmen oder mit ausländischen Unternehmen mit Sitz oder Tochter in Deutschland zu machen. Diese Bedingung würde zu 90 % eingehalten. Ferner mache die NORD/LB kein „local business“, wie es aber z. B. die WestLB praktiziere.

Insofern seien die Auslandstätigkeiten der NORD/LB auch im derzeitigen Umfang gerechtfertigt und mit dem öffentlichen Auftrag vereinbar; bei der WestLB seien Zweifel eher angebracht. Die aggressive Strategie der WestLB in Bereiche, die klassisch von den Großbanken dominiert wurden, sei auch der Grund für die Beschwerde. Es gehe den Großbanken darum, einen unliebsamen Konkurrenten loszuwerden.

- Die Kritik, dass die Vereinigung von staatlicher Förderbank und Universalbank unter dem Dach der Landesbanken private Kreditinstitute beim Zugang zu Förderprogrammen benachteilige und so die Wettbewerbsvorteile der Sparkassenorganisation zementiere, bezeichnete der Vertreter der Landesbank als Propaganda und infame Zweckklüge. Seit 1948 sei kein Fall bekannt geworden, in dem ein Missbrauch vorgefallen sei. Vielmehr sei die ablauforganisatorische Unabhängigkeit gesetzlich und statuarisch gewährleistet. Die Integration unter das Dach der LB habe aber Vorteile. Man könne Fachleute zu Banktarifen rekrutieren, über Job-Rotation den Know-how-Transfer zu beiderseitigem Nutzen fördern und Synergien nutzen. Die Förderanträge selber werden über die Hausbanken abgewickelt, von daher ergibt sich keinerlei Vorteil für die Landesbanken. Die Anteile der privaten Banken an den Förderprogrammen zeigten keine Benachteiligung.
- Welchen Umfang und welche Gewinnwirkungen die Geschäfte entfalten, die die NORD/LB als Zentralbank für die angeschlossenen Sparkassen tätigt, kann nicht beziffert werden. Der Grund dafür sei das Problem der Bewertung von Parallel- oder Konsortialgeschäften. Man habe schon mit Verbundbilanzen experimentiert, allerdings ohne befriedigendes Ergebnis.

Die Wertpapierverwahrung sei aber nicht kostendeckend, daher wird auch eine zentrale Wertpapierbank gegründet. Die Verbundkonditionen werden ausgehandelt, um für beide Seiten akzeptable Lösungen zu erreichen; sonst „gingen die Sparkassen auch fremd“.

- Öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten wird häufig vorgeworfen, sie würden zu wenig fachlich geführt, da starke personelle Verflechtungen mit dem Gewährträger bestehen. Zumindest die Politiker seien eher daran interessiert, ihren politischen Nutzen zu mehren, als der Landesbank eine bankbetriebswirtschaftlich effiziente Geschäftspolitik zu ermöglichen. Gerhard Schröder sagte beim Sparkassentag 1995 „Wer in einem Land regiert und dabei mit in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen konfrontiert ist, steht häufig vor der Notwendigkeit, die eigene Landesbank, aber auch die Geschäftsbanken dazu zu bewegen, in einer solchen ... Krise ... Beteiligungsbesitz zu erwerben und zu halten“. Und: „Für die Landesbank in Niedersachsen möchte ich feststellen, dass sie sich in ihrer Staatsbankfunktion für das Land bewährt und im wahrsten Sinne des Wortes bezahlt gemacht hat...“ Die NORD/LB sieht sich auch als Staatsbank im Sinne dieser Aussage und daher gebe es selbstverständlich Druck seitens der Politik. Dieses Druckes könne sich die LB aber erwehren, da sie schon einmal eine solche Sanierung durchgeführt habe. Dieses Engagement bei der Firma Rollei hat einen Verlust von 750 Mio. DM eingebracht. Daraufhin musste der Gewährträger jahrelang auf Ausschüttungen verzichten. Alle Engagements würden von der Bank hinsichtlich ihrer bankbetrieblichen Vertretbarkeit autonom beurteilt. Ggf. würden Landesbürgschaften verlangt. Allerdings sei die NORD/LB aufgrund der untergeordneten Gewinnorientierung willens und in der Lage, Sanierungen mit Know-how und Kontakten, Absatzwegen etc. zu unterstützen, die private Banken aufgrund fehlender Ertragsaussichten ablehnen

würden. So forderte die Deutsche Bank nach dem Scheitern des Verkaufs ihres Anteils am angeschlagenen Reifenhersteller Conti an Pirelli das Land auf, 15 % zu übernehmen. Das Land wandte sich an die NORD/LB, die das Engagement ablehnte. Das Land übernahm das Risiko, die NORD/LB platzierte die Aktien über Wandelanleihen bei Kunden. Conti wurde saniert, weder das Land noch die Landesbank trugen hohe Kosten und die Käufer der Wandelanleihen verdienten durch die erfolgreiche Sanierung. In solchen Konzepten sieht die Bank ihre Aufgabe.

- Vorzugskonditionen für den Gewährträger gibt es nicht, was auch aufgrund der KWG-Regelungen zu einem Anzug der betreffenden Geschäften von Eigenkapital führen würde.
- Der Rating-Vorteil ist schwer zu quantifizieren, was u. a. daran liegt, dass die privaten Banken kaum Rentenpapiere begeben (das Geschäft ist nicht interessant genug) und daher kein vergleichbarer Markt besteht. Zudem sei für Fonds meist nicht das Rating entscheidend. Solange das Rating über den Mindestanforderungen liege (Investment-Level = mindestens A-Rating), seien Liquidität und Kurspflege wichtiger als die Sicherheit.

Ferner wurde auf die seltsame Stellung der Rating-Agenturen verwiesen, die als ertragswirtschaftliche Institute im Rahmen ihrer Produktentwicklungen immer neue Ratings auf den Markt brächten, ohne deren Vergleichbarkeit und Aussagekraft zu gewährleisten.

- Der Vorwurf von Volkswirten, über günstigere Refinanzierungen und günstigere Konditionen könnten Fehlallokationen von Kapital entstehen, weil u. U. Projekte durch Landesbanken gefördert würden, obwohl andere Banken vorteilhaftere Projekte finanzieren könnten, die durch die Landesbanken aber bei der Refinanzierung ausgestochen würden, sei nicht haltbar. Nach Auffassung des Interviewpartners gibt es für jede gute Idee auch genügend Geld am Markt. Zudem hätten die Unternehmen mehrere Bankverbindungen, so dass es auch nicht am Zugang zu Finanzierungsquellen mangelt. Sonderkreditprogramme mit extrem niedrigen Konditionen gebe es nicht. Landesbanken sind Konkurrenten am Markt und verhindern so oligopolistische Gewinnansprüche der privaten Banken
- Die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Rechtsform wird als gering eingeschätzt. Die Gewinnthesaurierung ist nicht ausreichend, um auch zukünftige Eigenkapitalanforderungen und eine Expansion in neue Geschäftsfelder zu finanzieren. Das ist aber bei allen Banken so – auch bei den privaten. Die Stillen Einlagen seien teure Krücken (1 % über Kapitalmarktzins). Daher stehe die Privatisierung an, aber nicht in eine AG. Sparkassenprinzipien ließen sich am ehesten in einer der Genossenschaft angelehnten Rechtsform realisieren. Dies hat auch Frankreich mit den „Caisses d'épargne“ durchgeführt. Wichtig bleibt der Erhalt des Sparkassenverbundes inklusive der Landesbanken.
- Ein Kauf durch eine Geschäftsbank im Falle einer eventuellen Privatisierung wird nicht befürchtet, solange der Verbund erhalten bleibe. Die Privatisierung sollte so geschehen, dass kein Interesse besteht. Aber: „Die Deutsche Bank kauft alles, wenn sie damit den Markt bereinigen kann.“
- Die Arbeitsteilung im Verbund ist nicht wettbewerbshemmend. Große Unternehmen nutzen häufig Konsortien, in denen auch Landesbanken als Konkurrenten auftraten. Die Landesbanken untereinander seien „Konkurrenten, aber gute Freunde“. Auch die Zusammenarbeit mit der Sparkasse gestalte sich differenziert.
- Die WestLB wurde von der EU-Wettbewerbskommission aufgrund der Eingliederung der Wohnungsbauförderanstalt zur Rückzahlung von 1,6 Mrd. DM an das Land Nordrhein-Westfalen verurteilt. Auch die NORD/LB hat durch die Zuführung der abdiskontierten Werte der Darlehensforderungen Eigenkapital erhalten. Dies entfalte aber keinerlei Ertragswirkung, diene nur zur Haftung und könne daher mit Genussrechtskapital oder nachrangigen Verbindlichkeiten verglichen werden, für das am Markt Margen von 0,8 – 1,5 % vor Steuern zu zahlen sind. Damit sei auch die vereinbarte Verzinsung von 0,6 % nach Steuern marktconform. Somit sei die Argumentation der Gegner, die 12 oder gar 15 % Rendite fordern, falsch. Welche Aktie könne denn über Jahre eine solche Performance aufweisen? Daher sei auch nicht zu verstehen, warum die privaten Banken die Privatisierung in AGs befürworten. Bei gleicher Nachfrage stiege das Angebot an Bankaktien um ein Vielfaches. Damit ergäben sich sehr negative Folgen für den Shareholder Value der Banken. Die Absicht, aus der Ausschaltung der öffentlichen Konkurrenz Vorteile zu ziehen, würde sich ins Gegenteil umkehren.
- Zudem hätte auch ein Privatinvestor so wie das Land gehandelt, denn der Vorteil ist zwar gering, aber ohne Eingliederung hatte das Land keinen Vorteil aus dem Vermögen der Förderanstalt. Als Test müsste man die Anstalt zu den von den privaten Banken geforderten Konditionen zum Verkauf anbieten. Kein privater Investor würde dieses Angebot annehmen.
- Als Quantifizierung für den Vorteil, der sich aus der WfA-Eingliederung ergibt, wäre eine Kalkulation nötig, die die tatsächliche Eigenkapital-Marge, mit der die Banken rechnen, ansetzte. Die EK-Rentabilität

könnte wegen der großen bilanzpolitischen Gestaltungsspielräume, die die §§ 340 f und 340 g HGB bieten, auf keinen Fall aus den Geschäftsberichten abgeleitet werden. Die NORD/LB schätzt den maximal möglichen Vorteil auf 3,2 % vor Steuern. Die Kernfrage bleibt, was als die normale Eigenkapital-Rentabilität der Banken gelten kann und was aus Sicht der Investoren anzusetzen ist. Die NORD/LB schüttet 5 % nach Steuern (also rund 10 % vor Steuern) auf ihr gezeichnetes Kapital aus. Da die Landesbanken Kapitalzuführungen im Normalfall zu pari erhalten, gibt es keine Kapitalrücklagen. Daher entsprechen die Ausschüttungen einem 5 %-tigen Nettoertrag für die Kapitaleigner.

Die Deutsche Bank zahlt zwar gemessen am gezeichneten Kapital 18 % aus. Allerdings darf man die ebenfalls von den Aktionären einbezahlten Kapitalrücklagen nicht vergessen. – wie es selbst von den privaten Banken in der Diskussion getan wird. Diese sind nicht ausschüttungsberechtigt und machen ein Vielfaches des gezeichneten Kapitals aus. Daher werden aus Sicht der Landesbanken in der Diskussion um Renditen „Äpfel mit Birnen verglichen“.

Gemessen am Börsenkurs beträgt die Dividendenrendite der Großbanken sogar nur etwa 1,2 %, rechnet man die Kurssteigerungen mit ein, kommt ein Investor langfristig auf 6-7 %. Den Nachweis musste die NORD/LB schuldig bleiben. Man habe versucht, eine Vergleichsrechnung zu entwickeln, mußte aber wegen der Komplexität des Sachverhaltes, bedingt durch die häufigen Gesetzesänderungen im Steuerrecht, die Kapitalerhöhungen abrechnen. Dennoch sei die Forderung nach 12 – 15 % völlig unsinnig.


- Unabhängig von beihilferechtlichen Aspekten kritisieren Sinn und der Bundesverband der deutschen Banken die Höhe der Kapitalzuführungen. Damit sei den Landesbanken weiteres Wachstum zu nicht vertretbaren Konditionen ermöglicht worden. Dieser Vorwurf ist nach Aussagen der NORD/LB differenziert zu betrachten. Die NORD/LB benötigte die Eingliederung der Wohnungsbauförderanstalt tatsächlich zur Schließung einer Eigenkapitallücke. Die WestLB hingegen konnte die ihr zugeführten 4 Mrd. DM in der Tat zum größten Teil für ihre expansive Strategie nutzen. Allerdings sind die Konditionen – wie schon ausgeführt – sehr wohl vertretbar.

IV.1.4. Interview D: Der Sparkassen- und Giroverband

Fragen an Herrn Holtmann, Geschäftsführer des Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverbands (OSGV), und Herrn Hemmen, Syndikus des OSGV, Leipziger Straße 51, 10117 Berlin.

- Der OSGV hat den „Öffentlichen Auftrag“ der Sparkassen zuletzt in seinen Leitsätzen definiert. Die Sparkasse fördert das Sparen und die allgemeine Vermögensbildung, gestaltet und unterstützt die regionale Wirtschaftsstruktur in unternehmerischer Mitverantwortung und fördert in Abstimmung mit dem Gewährträger die örtlichen und regionalen Aktivitäten im sozialen und kulturellen Umfeld.

Die Verbandsvertreter wiesen darauf hin, dass ein – wie auch immer gearteter – öffentlicher Auftrag nicht dauerhaft von Privaten erfüllt werden kann. Das Beispiel des britischen Schienenverkehrs zeige deutlich, welche Gefahren bestünden, wenn aus Ertragsgesichtspunkten wichtige Investitionen unterblieben. Eine Privatisierung würde die Sparkassen schnell dazu zwingen, vorrangig nach Ertragsgesichtspunkten zu wirtschaften.

- Einer Shareholder-Value-Orientierung einiger Sparkassen wurde eine klare Absage erteilt. Sparkassen müssten aufgrund der regionalen Bindung aufgaben- und nicht gewinnorientiert bleiben. Dieses Spezifikum darf auf keinen Fall aufgegeben werden, da die Sparkassen noch stärker als heute in die Bredouille kämen, ihre Existenz zu rechtfertigen.
- Zur These, Deutschland sei overbanked wurde eingeräumt, dass dies in den Zentren der Fall ist. Allerdings haben die Banken im Osten generell eine bessere Quote von Kunden je Filiale. Zudem seien die privaten Banken nur in den Zentren aktiv.
- Die Verbandsvertreter betonten die besondere Leistung der Finanzgruppe beim Aufbau Ost, die sonst keine Bankengruppe so zu erbringen in der Lage gewesen sei. Die -Finanzgruppe hat in den neuen Bundesländern 10 Mrd. DM investiert, dabei ein flächendeckendes Netz von Filialen, Geldautomaten und EDV-Diensten hergestellt, 10.000 Arbeitsplätze geschaffen. Die während der ersten Jahre entstandenen Verluste im Kreditgeschäft von 1 Mrd. DM jährlich seien darauf zurückzuführen, dass die Sparkassen als Institute vor Ort dem Geschäft nicht ausweichen konnten. Trotzdem haben es mit Ausnahme der Sparkasse Halle keine Schieflogen gegeben, die aber durch die Solidarität der Organisation ohne Inanspruchnahme der Gewährträger gerettet worden sei.

Übrigens habe die Sparkassenorganisation außer der allgemeinen Förderung im Beitrittsgebiet keine Subventionen erhalten. Der Know-How-Transfer war dauerhaft, da es den Sparkassen gelang, Führungskräfte nicht nur als „Zeitsoldaten“ in die Neuen Bundesländer bringen.

- Besonders hervorgehoben wurde, dass die Sparkassen nicht wie andere Unternehmen nur unselbständige Einheiten in Ostdeutschland gegründet hätten. Die derzeit noch 70 Sparkassen sind Unternehmen, deren Entscheidungen vor Ort unter Kontrolle der Bürger vor Ort erfolgen.
- Zur Struktursicherungsfunktion sagt Leitsatz 2: „Gewährträger und Sparkasse stehen für die Weiterentwicklung ihrer Region als attraktivem Lebensraum und Wirtschaftsstandort ein.“ Der Sparkassenverband hob nochmals die Bedeutung der Sparkassen als dezentral entscheidende Unternehmen hervor, räumte aber ein, dies sei auch bei privaten Regionalbanken der Fall. Diese könnten aber nicht auf die Versorgungsziele festgelegt werden. Solange Gewinne zu erzielen sind, werden private Institute ähnliche Verhaltensmuster zeigen. Was aber passiert, wenn das Geschäft nicht mehr ganz so rentabel ist?

Gerade in den Großstädten sei diese Funktion aufgrund der Bankendichte schwerer nachzuvollziehen als in der Fläche. Dort würde die Leistung der Sparkassen sehr geschätzt.

- Der Sparkassenverband sieht die Sparkassen trotz der Konkurrenz durch private als besondere Partner der Kommunen an, da die Zielsetzungen übereinstimmen. Ferner bringen die Sparkassen über das reine Bankgeschäft hinaus Erfahrungen, Fachwissen und Kapital ein.
- Aus Sicht des Verbandes ist das Regionalprinzip ein Ausdruck der kommunalen Bindung. Es wurde eingeräumt, dass es in Einzelfällen zu Übertretungen gekommen sei. Dies sei in Fällen geschehen, in denen sich das Wirtschaftsgebiet über die kommunalen Grenzen ausdehnte. So z. B. in Hamburg, wo auch Teile des nördlichen Niedersachsens oder Süd-Schleswig-Holsteins zum wirtschaftlichen Großraum zu rechnen sind. Ähnlich sieht es in anderen Ballungsgebieten aus. Hier bieten sich dann Lösungen über Fusionen an. Warum in einem homogenen Ballungsraum mehrere Sparkassen agieren, sei wirklich nicht nachzuvollziehen.
- Daher unterstützt der Verband die Bildung wirtschaftlich sinnvoller Einheiten. Entscheidend für oder wider eine Fusion ist die Frage, ob diese sinnvoll ist. Sinnvoll sind größere Einheiten immer dann, wenn die Vorteile (z. B. Risikoausgleich) die Nachteile (insb. geringe Dezentralität) überstiegen. Als Beispiel nannte der Verband die Ostseesparkasse Rostock. Der alte Landkreis Bad Doberan war rein touristisch geprägt, damit sehr anfällig für schlechte Urlaubsjahre. Der Standort Rostock verlor Betriebe und reichere Kunden an den Speckgürtel im Umland. Den Landkreisen Bützow und Güstrow fehlten die wohlhabenderen Kunden zur Finanzierung des Strukturwandels. Daher wurde die Fusion in die Wege geleitet. Die OSPA konnte ihre Kunden ins Umland begleiten, ein regionaler Risikoausgleich sichert die Existenz des Instituts und Geldtransfers sorgen für eine ausgewogenere Wirtschaftsstruktur. Wenig sinnvoll sind solche Fusionen in mittelständisch geprägten Gebieten (z. B. Priegnitz, Ostfriesland). Hier gilt es, mit kleinen Sparkassen die kleingliedrige Wirtschaft zu erhalten und zu fördern. Der Verbund gewährleistet die Konkurrenzfähigkeit dieser kleinen Sparkassen.
- Die Sparkassen könnten grundsätzlich in jeder Rechtsform agieren, solange der Verbund und die kommunale Bindung erhalten blieben. Zur geplanten Sachsenholding wurde angeführt, dass der Verband hinsichtlich der Zielsetzungen zu 90 % mit dem Land übereinstimme. Nur der hohe Einfluss des Landes und die Aufgabe der Sparkassenprinzipien würde kritisiert.

Grundsätzlich müssten sich die Sparkassen Gedanken zu einer effizienteren Struktur machen. Denkbar seien Lösungen in Richtung eines Franchise-Systems, bei dem lediglich der Vertrieb vor Ort bliebe, der Rest zusammengelegt würde.

- Die Kritik an der Ausschüttungspolitik der Sparkassen wurde zurückgewiesen. Ausschüttungen seien nur eine Seite des Nutzens, den die Sparkassen erbrächten.
- Zur Diskussion um den (ungerechtfertigt hohen) Einfluss des Gewährträgers auf die Geschäftspolitik verwies der Verband auf die Schutzregelungen der §§ 33 (1) und 44 KWG, die verlangen, dass die Inhaber, Gesellschafter oder gesetzlichen Vertreter (also auch der Gewährträger) des beteiligten Unternehmens den Interessen einer soliden und umsichtigen Führung des Instituts genügen müssen.

Dennoch sei natürlich Druck auf die Geschäftsleiter zu erwarten, genauso, wie ein AG-Vorstand unter dem Druck eines Großaktionärs stehe. Die Frage sei eigentlich, ob der Gewährträger, der ja eine unbeschränkte Haftung übernimmt, nicht auch in eigenem Interesse Einfluss nehmen MUSS. Ob dann die Einflussnahme übertrieben ist, hängt davon ab, inwieweit die Führungskraft mit diesem Druck umzugehen weiß. Damit sei das Problem des übertriebenen Einflusses ein Problem der Auswahl geeigneter Vorstände, keines der Organisationsform der Sparkasse. Der Verband äußerte die These, das letztlich alle großen Pleiten der deutschen

Wirtschaft darauf zurückzuführen seien, dass schwache Vorstände, durch „Filz“ zu ihrer Position gekommen, dem Druck der Anteilseigner nachgegeben hätten.

- Der Beihilfestreit mit der EU wurde vom Verband stark kritisiert. Man zeigte sich enttäuscht, dass die EU-Kommission sich so wenig Mühe gebe, die Standpunkte der Sparkassen nachzuvollziehen. Die Gewährträgerhaftung sei nichts anderes als eine Haftung kraft Rechtsform. Der Begriff „Garantie“ der von der EU gebraucht würde, sei falsch, denn es handle sich nicht um eine Garantie, die ja ein zweiseitiger Vertrag sei. Sollte die Rechtsform fallen müssen, würden sich die Sparkassen über einen zweiten Haftungsfonds gegenseitig sichern und auch so ihren hohen Sicherheitsstandard halten.
- Über den Ausgang des Streits und der Klage gegen die WestLB zeigte man sich wenig optimistisch, nicht, weil man im Unrecht sei, sondern weil Leute entscheiden werden, deren Denkansatz völlig anders ist. Daher würden sie die Sache anders als z. B. ein deutsches Gericht angehen.
- In den 70er Jahren sei die Verstaatlichung der privaten Kreditinstitute von eben denjenigen mit dem Hinweis abgelehnt worden, man habe ja die öffentlichen Banken, die nun die Privatisierung fordern. Woher komme der Stimmungsumschwung? Der Verband sieht darin eher einen Angriff auf den Wettbewerber, den man mit anderen Mitteln nicht beikommen könne. Im Gegenteil: man sollte prüfen, ob nicht die neuste Steuergesetzgebung, die Veräußerungserträge auf Beteiligungen steuerfrei ließe, nicht ein wettbewerbsverzerrender Vorteil für das private Kreditgewerbe sei. Sparkassen hätten nämlich vergleichsweise wenig Beteiligungen.
- Insgesamt bemängelte der Verband eine Verschiebung der Werte und eine Rückkehr zum krassen Manchester-Kapitalismus, also zurück in längst überkommen geglaubte Zeiten. Unternehmerische Nebenziele würden zuwenig beachtet. Die Zukunft der Sparkassen hänge entschieden davon ab, welche Rahmenbedingungen und Werte sich in Europa in den nächsten Jahren etablieren würden und wie sich die Organisation selbst weiterentwickle. Nur wenn die Dezentralität gewahrt bleibt, haben die Sparkassen eine Chance. Gerade die Dezentralität prägt aber unseren föderalistischen Staat. Die Sparkassen und Genossenschaften haben sich als kleingliedriges Finanzsystem mit der kleingliedrigen, mittelständischen Wirtschaft entwickelt. Das ist es, was in Entwicklungsländern gefordert und von den Sparkassen gefördert wird. Und auch in Zukunft erhalten werden muss!
- Zuletzt sollte man sich vergegenwärtigen, dass die Aufgaben, die die Sparkassen übernehmen, nicht wegfallen werden. Wer aber übernimmt sie? In Japan liegt das Kleinkreditgeschäft wegen des mangelnden Interesses der Banken vorwiegend in der Hand von Verbrechern. Wo hier der Vorteil für den Verbraucher sein soll, bleibt fraglich.

IV.2. Anhang B: Die bankaufsichtsrechtlichen Eigenmittel

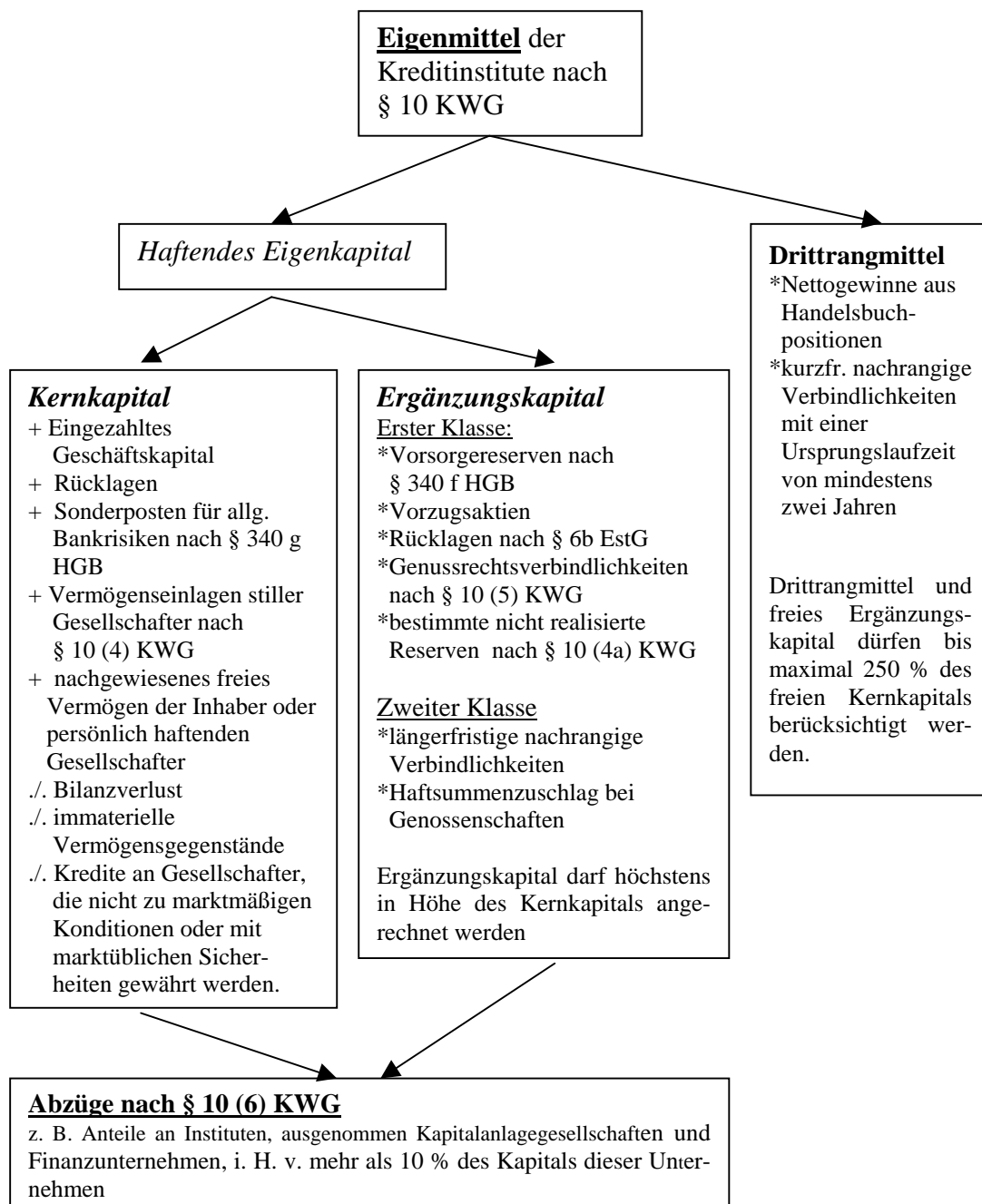


Abbildung 4: Eigenmittel nach § 10 KWG

Quelle: eigene Darstellung, Inhalte nach Grill/Perczynski, 1998, S. 502 f.

IV.3. Anhang C: Definitionen der Ratingstufen

IV.3.1. Stand-Alone Ratings

	IBCA Individual Rating	Moody's Bank Financial Strength Rating
A	A bank of impeccable financial condition, with a consistent record of above average performance	Banks rate A possess exceptional intrinsic financial strength. Typically, they will be major institutions with highly valuable and defensible business franchises, strong financial fundamentals, and a very attractive and stable operating environment.
B	A bank with a sound risks profile and without significant problems. The bank's performance has generally been in line with or better than that of its peers	Banks rated B possess strong intrinsic financial strength. Typically, they will be important institutions with valuable and defensible business franchises, good financial fundamentals, and an attractive and stable operating environment.
C	A bank which has an adequate risks profile but possesses one or more troublesome aspects, giving rise to the possibility of risk developing, or which has generally failed to perform in line with its peers	Banks rated C possess good intrinsic financial strength. Typically, they will be institutions with valuable and defensible business franchises. These banks will demonstrate either acceptable financial fundamentals within a stable operating environment, or better than average financial fundamentals within an unstable operating environment.
D	A bank which is currently underperforming in some notable manner. Its financial is likely to be below average and its profitability poor. The bank has the capability of recovering using its own resources, but this is likely to take some time	Banks rated D possess adequate financial strength, but may be limited by one or more of the following factors: a vulnerable or developing business franchise; weak financial fundamentals; or an unstable operating environment.
E	A bank with very serious problems which either requires or is likely to require external support	Banks rated E possess very weak intrinsic financial strength, requiring periodic outside support or suggesting an eventual need for outside assistance. Such institutions may be limited by one of the following factors: a business franchise of questionable value; financial fundamentals that are seriously deficient in one ore more respects; or a highly unstable environment.
Modifoyer	---	Where appropriate, a "+" may be appended to ratings below the A level to favorably distinguish stronger banks within the category.
Skalierung	A, A/B, B, B/C, C, C/D, D, D/E, E	A, B+, B, C+, C, D+, D, E+, E

Tabelle 8: Definitionen und Skalierungen der Stand-Alone Ratings

Quelle: Immenga/Rudo 1997, S. 98-99

IV.3.2. Kapitalmarkt-Ratings

IBCA, Standard & Poors	Definition	Moody's
AAA	<u>High Grade Category</u> The AAA/Aaa rating is the highest rating assigned to a debt instrument. It indicates extremely strong capacity to pay principal and interest. Bonds of this category are often referred to as 'blue chip' bonds	Aaa
AA	These are high-quality bonds by any standards. They are rated lower primarily because the margins of protection are not quite as strong as those rated Aaa or AAA	Aa
A	<u>Medium Category</u> These bonds possess many grade favorable investment attributes, but there may be a susceptibility to impairment if adverse economic changes occur	A
BBB	Bonds regarded as having adequate capacity to pay principal and interest are rated BBB if the bonds issue lack certain protective elements so that adverse economic conditions could lead to a weakened capacity for payment	Baa
BB	<u>Speculative Category</u> These are bonds regarded as having minimum protection for principal and interest payment during both good and bad times. Bonds of this or any lower category are called 'junk bonds'	Ba
B	These bonds lack characteristics of other more desirable investments. Assurance of interest and principal payments over any longer period of time may be very weak	B
CCC	These are poor quality issues that may be in default or in danger of default	Caa
CC	These are highly speculative issues, often in default or possessing other marked shortcomings	Ca
C	This is the lowest class of bonds. These issues can be regarded as extremely poor in investment quality; They might go bankrupt in Moody's opinion Income bonds on which no interest is paid are rated C by Standard & Poors	C
D	A bond issue rated D is in default, with principal and/or interest payments in arrears.	D
<u>Skalierung</u> AAA, AA+, AA, AA-, A+, A, A- Aaa, Aa1, Aa2, Aa3, A1, A2, A3, BBB+, BBB, BBB-, BB+, BB, BB-, B+, B, B- Baa1, Baa2, Baa3, Ba1, Ba2, Ba3, B1, B2, B3, CCC+, CCC, CCC-, CC, C, CI, D Caa, Ca, C, D		

Tabelle 9: Definitionen und Skalierungen der Kapitalmarkt-Ratings

Quelle: Eilenberger, 1996, S. 460-461

Literaturverzeichnis

- ACHILLES, CHRISTIAN* (1998), Sparkassenorganisation legt Nutzenbilanz vor, Leipzig, 29. April 1998, <http://www.dsgv.de/dsgv/dsgvweb2/>
Die+Sparkassenorganisation+legt+ Nutzenbilanz+vor (Stand: 26.10.1999)
- ACHILLES, CHRISTIAN* (1999), Sparkassen gewinne deutliche Marktanteile bei Existenzgründungen, Bonn, 4. März 1999, <http://www.dsgv.de/dsgv/dsgvweb2/Die+Sparkassen+gewinnen+deutliche+Marktanteile+bei+Existenzgründungen> (Stand: 17.11.1999)
- BENKELBERG, SWANTJE* (1998), Ostdeutschland – ein reines Sparkassenland? , Bank und Markt, Heft 1, Juli 1998, S. 14-16
- BLOMERT, REINHARD* (1999), Naht das Ende der Sparkassen?, Berliner Zeitung, 20.12.1999, S. M2
- BRAUN, GERALD* (1997), Mecklenburg-Vorpommern im internationalen Standortwettbewerb: Zwischen Modernisierung und Marginalität, in: Braun, Gerald (Hrsg.) Mecklenburg-Vorpommern im internationalen Wettbewerb, Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforchung, Heft 11, Rostock: Universität Rostock, 1997, S. 133-174
- BRÜMMERHOFF, DIETER UND ERIK LEHMANN* (2000), Öffentlich-rechtliche Sparkassen oder wie gemeinnützig ist der öffentliche Auftrag?, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 23, 2000, S. 131-148
- KARL-BRÄUER-INSTITUT* (1994), Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, Schriften des Karl-Bräuer-Instituts Nr. 78, Wiesbaden, 1994
- BROST, MARC* (2000), Blank ohne Bank, DIE ZEIT, 31. Mai 2000, S. 23-24
- BÜSCHGEN, HANS E.* (1992), Das kleine Banklexikon, 1. Auflage, Düsseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen GmbH, 1992
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN [BMFi]* (1990), Material für die Presse, Gesamtkonzept 1990 für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes, Bonn, 28. Nov. 1990
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V. [BvdB]* (1999), Banken 1998 – Fakten, Meinungen, Perspektiven, Frankfurt/Main 1999
- BURGHOF, HANS-PETER UND BERND RUDOLPH* (1996), Bankenaufsicht. Theorie und Praxis der Regulierung, Wiesbaden: Gabler, 1996
- BUSCH, TORSTEN* (1997), Die Nachhaftung des Anstalts- bzw. Gewährträgers bei Privatisierung der Rechtsform öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, Die Aktiengesellschaft 8/1998, S. 357-362
- COMMERZBANK AG*(1997), Asset-Backed Securities, Fixed Income Research, Frankfurt/Main, Oktober 1997
- COX, HELMUT* (1994), Kommunale Sparkassen privatisieren? Bemerkungen aus ordnungs- und wettbewerbstheoretischer Sicht, Kredit & Kapital, Heft 2, 1994 (27), S. 235-267
- D'AURIA, CLAUDIO, FOGLIA, ANTONELLA UND PAOLO MARULLO REEDTZ* (1999), Bank interest rates and credit relationships in Italy, Journal of Banking and Finance, 23, 1999, S. 1283-1316
- DEGRYSE, HANS UND PATRICK VANCAYSEELE* (1998), Relationship lending within a bank-based system: evidence from European small business data, Mimeo, Tilburg University 1998
- DENNIG, ULRIKE* (1995), Landesbanken unter Privatisierungszwängen, Wirtschaftsdienst, Jg. 75, 1995, Heft 4, S. 210-218
- DEUTSCHE BANK RESEARCH* (1995), Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken – überzeugende Gegenargumente fehlen, Deutsche Bank Bulletin, Frankfurt/M., 17.03.1995
- DEUTSCHER SPARKASSEN UND GIROVERBAND (HRSG.)* (1999), Die Sparkassen-Finanzgruppe 1998 in Zahlen, <http://www.dsgv.de/dsgv/dsgvweb2/Die+Sparkassen-Finanzgruppe+1998+in+Zahlen> (Stand: 26.10.1999)
- DREYER, KARL-JOACHIM* (1998), Die Hamburger Sparkasse im Wettbewerb, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 51, 1998, Heft 8, S. 436-437
- EICHHORN, PETER* (1992), Privatisierung von Sparkassen: Wachsende Bankenmacht, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 45, 1992, Heft 24, S. 1129-1134

- EILENBERGER, GUIDO (1994), Betriebliche Finanzwirtschaft: Einführung in die Finanzpolitik und das Finanzmanagement von Unternehmungen, Investition und Finanzierung, 5. Auflage, München, Wien: Oldenburg-Verlag 1994
- EILENBERGER, GUIDO (1997), Bankbetriebswirtschaftslehre – Grundlagen, Internationale Bankleistungen, Bankmanagement, 6. Auflage, München, Wien: Oldenburg-Verlag, 1997
- ELSAS, RALF UND JAN PIETER KRAHNEN (1998), Is relationship lending special? Evidence from credit-file data in Germany, *Journal of Banking and Finance*, 22, 1998, S. 1283-1316
- ELSAS, RALF UND JAN PIETER KRAHNEN (1999), Collateral, default risk, and relationship lending: an empirical study on financial contracting, CFS Working Paper No. 1999/13, Center for Financial Studies, Frankfurt/Main
- EUROPEAN SAVINGS BANKS GROUP [ESBG] (1998), ESBG Declaration on Savings Banks and SMEs – Partners in Employment Creation, Document 902 dec/98, 15.11.1998, <http://www.savings-banks.com/esbg/pp0902.htm> (Stand: 30.12.1999)
- EUROPEAN SAVINGS BANKS GROUP [ESBG] (1999), Meet the ESBG and the European Savings Banks, http://www.savings-banks.com/esbg/meet_the_esbg_and_the_european_s.htm (Stand: 30.12.1999)
- EWERT, RALF UND GERALD SCHENK (1998), Determinants of bank lending performance, CFS Working Paper No. 98/06, Center for Financial Studies, Frankfurt/Main
- FINZEL, FRANK UND PETER THUY (1996), Privatisierung der Sparkassen – tagespolitische Modeerscheinung oder ordnungspolitische Notwendigkeit; Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 47, Stuttgart 1996
- FISCHER, REINFRIED (1988), Recht des Kreditwesens, in: Ashauer, G. (Hrsg.), Sammelwerk Berufsausbildung Bankkaufmann, Heft 19, Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag 1988
- FISCHER, REINFRIED (1992), Sparkassenstruktur und Privatisierung, *Sparkasse*, Jg. 109, 1992, Heft 12, S. 567-571
- FITCH IBCA (1998), Fitch IBCA Rating: Hamburgische Landesbank, <http://www.hamburglb.de/hlb/ratings/2116.htm> (Stand: 13.01.2000)
- GEHRMANN, WOLFGANG (1999), Filz an der Förde, *Die Zeit* Nr. 30 (1999), 22. Juli 1999, S. 17-18
- GEIGER, HELMUT (1992), Sparkassen im Wettbewerb, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 45, 1992, Heft 9, S. 366-369
- GERLACH, ROLF UND HANSPETER GONDRING (1994), Sparkassenpolitik – Umfeld und Perspektiven, Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag, 1994
- GRILL, HANNELORE UND HANS PERCZYNSKI (1998), Wirtschaftslehre des Kreditwesens, Bad Homburg vor der Höhe: Verlag Max Gehlen, 1998
- GRÖSCHEL, ULRICH (1992), Wettbewerbspolitische Aspekte einer Privatisierung von Sparkassen, *Sparkasse*, Jg. 109, 1992, Heft 11, S. 519-526
- GÜDE, UDO (1992), Die einzelne Sparkasse im Verbund und Verband, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 45, 1992, Heft 9, S. 369-374
- GÜDE, UDO (1995), Geschäftspolitik der Sparkassen – Grundlagen und aktuelle Probleme, *Sparkassen Praxis Wissen*, 6. Auflage, Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag, 1995
- HAAS, GÜNTER (1999), Die Stammkapitalbildung öffnet neue Horizonte – was daraus wird, muß man sehen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 52, 1999, Heft 15, S. 770-775
- HARTWIG, KARL-HANS (1998), Der Staat als Unternehmer: Zur Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft, in: D. Cassel (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 57, Stuttgart 1998
- HAUBNER, KLAUS (1995), Erfolgsgespann Sparkassen und Kommunen, *Sparkasse*, Jg. 112, 1995, Heft 3, S. 133-136
- HEDRICH, CARL-CHRISTOPH (1993), Die Privatisierung der Sparkassen: Ein Beitrag zu institutionellen Problemen der Deregulierung, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1993

- HEITMÜLLER, HANS-MICHAEL* (1992,) Das Strategiekonzept der Sparkassen in der Realisierungsphase, Sparkasse, Jg. 109, 1992, Heft 12, S. 556-561
- HEITMÜLLER, HANS-MICHAEL* (1993), Soll der Staat Bankgeschäfte betreiben?, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 46, 1993, Heft 15, S. 698-699
- HEITMÜLLER, HANS-MICHAEL* UND *REINER HARDT* (1997), Standort: hier – eine positive Zwischenbilanz, Sparkasse, Jg. 113, 1997, Heft 3, S. 102-107
- HEYDEBRECK, TESSEN VON* (1999), Deutsche Bank 24 – Aufbruch in eine neue Bankenwelt, Die Bank Nr. 7/1999, S. 444-448
- HIRSCHBERGER, WINFRIED* (1999), Stammkapital für Sparkassen – eine Vorbereitung für die Trennung von Kommune und Sparkasse?, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 52, 1999, Heft 15, S. 776-777
- HOPPENSTEDT, DIETRICH H.* (1999), Der Brüsseler Entscheid wird die strategischen Entscheidungen der Sparkassenorganisation beschleunigen, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 52, 1999, Heft 19, S. 1040-1044
- IMMENGA, ULRICH* UND *JOACHIM RUDO* (1997), Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilferecht, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 1997
- JP MORGAN* (1999), German Banks – Sparkassen: The tough get going, 27.09.1999, zit. in: Murphy, Séamus (1999)
- KAHN, PETER* (1992), Die S-Finanzgruppe als Partner der Kommunen – Beispiele der Zusammenarbeit in Bayern, Sparkasse, Jg. 109, 1992, Heft 3, S. 139-142
- KESSLER, ALICE* UND *MARCUS RIEKEBERG* (1999), Privatisierung kommunaler Sparkassen, Österreichisches Bank-Archiv Nr. 4/99, S. 279-289
- KETZEL, E.* (1990), Allgemeines Kreditwesen, in: Ashauer, G. (Hrsg), Sammelwerk Berufsausbildung Bankkaufmann, Heft 23, Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag 1990
- KIRCHHOFF, ULRICH* (1992), Sparkassen und Landesbanken im Dienste der lokalen Wirtschafts- und Innovationsförderung, Sparkasse, Jg. 109, 1992, Heft 3, S. 128-136
- KÖHLER, HORST* (1994), Der Staat hätte ohne öffentlich-rechtliche Sparkassen und Landesbanken mehr Verantwortung und Aufgaben, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 47, 1994, Heft 22, S. 1092-1096
- KÖHLER, HORST* (1995), Deutsche Sparkassenorganisation: Verantwortung in Gesellschaft und Region, Sparkasse, Jg. 112, 1995, Heft 6, S. 253-260
- KOHLHAUSSEN, MARTIN* (1996), Kein KWG-Light als Spezialgesetz für kleinere Institute, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 49, 1996, Heft 24, S. 1186-1189
- KOHLHAUSEN, MARTIN* (1999), Privatisierung von Sparkassen nicht tabuisieren, Die Welt Online, <http://www.welt.de/daten/1999/10/16/1016wi133719.htm> (Stand: 26.10.99)
- KOHLHOF, JOACHIM* UND *DOREEN WILKE* (1997), Perspektiven zur Privatisierung öffentlich-rechtlicher Sparkassen, Idstein: Schulz-Kirchner-Verlag 1997
- LAMBSDORFF, OTTO GRAF* (1993), Soll der Staat Bankgeschäfte betreiben?, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 46, 1993, Heft 13, S. 602
- LAMPERT, HEINZ* (1995), Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage, München und Landsberg am Lech: Olzog Verlag, 1995
- LANGENSCHIED, JÜRGEN* (1993), Der Sparkassenverbund: Entwicklung und Gegenwartsprobleme, Schriftenreihe für Kreditwirtschaft und Finanzierung, Band 14, Wiesbaden: Gabler, 1993 (zugleich Frankfurt/M., Univ., Diss., 1992)
- LEHMANN, ERIK* UND *DORIS NEUBERGER* (2000), Do lending relationships matter? Evidence from bank survey data in Germany, Working Paper No. 00/04, Center of Finance and Econometrics, Universität Konstanz
- LINDNER-LEHMANN, MONIKA, LEHMANN, ERIK* UND *DORIS NEUBERGER* (1998), Kreditvergabe der Banken an kleine und mittelständische Unternehmen, Rostock 1998
- MACHAUER, ACHIM* UND *MARTIN WEBER* (1998), Bank behavior based on internal credit ratings of borrowers, Journal of Banking and Finance, 22, 1998, S.1355-1383

- MAHNKE, HANS-JÜRGEN* (1999), Volks- und Raiffeisenbanken wollen ihre Kräfte bündeln, *Die Welt*, 10.11.1999, S. 12
- MAUERER, ANTON* (1998), Ausschüttung bei Sparkassen? Zur Diskussion um die Ausschüttung von Sparkassengewinnen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 51, 1998, Heft 17, S. 947-950
- MAUERER, ANTON* (1999), Shareholder-Value: ein Bumerang für die Zukunft der Sparkassen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 52, 1999, Heft 9, S. 438-443
- MENKHOFF, LUKAS* (1997), Öffentliche Banken – nutzlos und teuer?, *Ifo-Studien* 37, 1997, S. 549-575
- MÖSCHEL, W.* (1993), Privatisierung der Sparkassen: Zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, *Wertpapiermitteilungen*, Jg. 47, 1993, Heft 3, S. 93-99
- MONOPOLKOMMISSION* (1992), Hauptgutachten IX: 1990/1991 – Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1992
- MONTI, MARIO* (1999), Competition Policy and Financial Services, Rede beim “European Banking Congress 1999”, Frankfurt 19.11.1999, veröffentlicht unter: <http://europa.eu.int/comm/dg04/speech/1999/en/sp99171.htm> (Stand: 30.11.1999)
- MÜSSIG, KARLHEINZ (RED.)* (1988), *Bank-Lexikon: Handbuch für das Geld-, Bank- und Börsenwesen*, 10. Auflage, Wiesbaden, Gabler, 1988
- MURPHY, SÉAMUS* (1999), Don't write off the Sparkassen, *European Banker*, October 1999, S. 8-9
- NEUBER, FRIEDEL* (1992), Verbundpartner der Sparkassen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 45, 1992, Heft 9, S. 380-382
- NEUBERGER, DORIS* (1998a), Industrial Organization of Banking: A Review, *International Journal of the Economics of Business*, 5, 1998, S. 97-118
- NEUBERGER, DORIS* (1998b), *Mikroökonomik der Bank – Eine industrieökonomische Perspektive*, München: Vahlen, 1998
- NIERHAUS, MICHAEL* (1985), Sparkassen zwischen öffentlichem Auftrag und Wettbewerbsfunktion, *Sparkasse*, Jg. 102, 1985, Heft 1, S. 12-19
- NIERHAUS, MICHAEL UND KLAUS STERN* (1992), *Regionalprinzip und Sparkassenhoheit im europäischen Bankenbinnenmarkt*, Frankfurt/M.: Fritz Knapp Verlag, 1992
- o. V.* (1996), Konkurs unmöglich, *Der Spiegel*, 8.04.1996, S. 102-104
- o. V.* (1997), Streit um die Bankenmilliarde, *Die Welt* 24.02.1997, S. 11
- o. V.* (1998), Sparkassen-Finanzgruppe – Partner für den Mittelstand, *Sparkasse*, Jg. 115, 1998, Heft 6, S. 284-286
- o. V.* (1999), EU-Kommission will gegen öffentliche Banken vorgehen, *Die Welt*, 23.10.1999, S. 14
- o. V.* (1999a), Neue Angebote für den Mittelstand, *Die Welt*, 9.11.1999, S. 12
- o. V.* (1999b), Volks- und Raiffeisenbanken wollen 7.000 Filialen schließen, *Handelsblatt – Wirtschafts- und Finanzzeitung*, 27.05.1999, auch in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 36/1999, S. 23-24
- o. V.* (1999c), Sparkassen – Steigende Beliebtheit, *Wirtschaftswoche* Nr. 51/99, S. 118
- o. V.* (2000a), Deutsche Sparkassen zunehmend unter Druck, *Börsen-Zeitung* 27.04.2000, auch in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 21/2000, S. 10-11
- o. V.* (2000b), Fraspas visiert langfristig den Börsengang an, *Börsen-Zeitung* 29.04.2000, S. 33
- o. V.* (2000c), Neue Anzeichen für Fusion der Großbanken, *Die Welt* 10.01.2000, S. 11
- PALMEN, HANS RICHARD* (1999), Zwischen öffentlichem Auftrag und Wettbewerb, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 52, 1999, Heft 15, S. 778-781
- PETERSEN, M. A. UND R. G. RAJAN* (1995), The Effects of Credit Market Competition on Lending Relationships: Evidence from Small Business Data, *Journal of Finance*, Jg. 49, 1995, S. 407-443
- PÜTTNER, GÜNTER* (1994), Das Sparkassenrecht in Deutschland: Entwicklungen und Tendenzen, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Jg. 47, 1994, Heft 17, S. 840-841

- REHM, HANNES* (1993), Diskussion über Sparkassenprivatisierung – eine Herausforderung, Sparkasse, Jg. 110, 1993, Heft 4, S. 173-178
- REHM, HANNES* (1993a), Öffentlich-rechtliche Sparkassen: Privatisierung, weil erfolgreich im Wettbewerb?, Wertpapiermitteilungen, Jg. 47, 1993, Heft 4, S. 133-139
- RÜMKER, DIETRICH* (1996), Bei der Außenfinanzierung stehen öffentlichen Banken nicht die gleichen Möglichkeiten offen wie anderen Bankengruppen, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 49, 1996, Heft 24, S. 1192-1196
- SCHRÖDER, GERHARD* (1995), Privatisierungsdiskussion nicht in Sinne der Kunden, Sparkasse, Jg. 112, 1995 Heft 6, S. 249-252
- SCHULTE-MATTLER, HERMANN* (1999), Baseler Vorschlag zur Erfassung und Begrenzung von Kreditrisiken, Die Bank 8/99, S. 530-535
- SCHUSTER, LEO* (1995), Rechtsformüberlegungen im Widerstreit der ökonomischen und politischen Vernunft, Sparkasse, Jg. 112, 1995, Heft 9, S. 423-427
- SEELIG, WOLFGANG* (1995), Gegenrede zu „Der Staat hätte ohne öffentlich-rechtliche Sparkassen und Landesbanken mehr Verantwortung und Aufgaben“ von Horst Köhler, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 48, 1995, Heft 4, S. 173-176
- SINN, HANS-WERNER* (1997), Der Staat im Bankwesen – Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland, München: C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1997
- STEINER, JÜRGEN* (1994), Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung: Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion, Frankfurt/M.: Knapp, 1994
- THODE, BERND* (1994), Der öffentliche Auftrag der Landesbanken, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 47, 1994, Heft 4, S. 172-178
- THODE, BERND* (1994a), Zur Gewährträgerhaftung und Anstaltslast bei Sparkassen und Landesbanken, Sparkasse, Jg. 111, 1994, Heft 3, S. 134-136
- WEBER, MANFRED* (1999), Die Regeln des Wettbewerbs müssen für alle Marktteilnehmer gelten, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 52, 1999, Heft 19, S. 1055-1056
- WITKOWSKI, BERND* (2000), Frankfurter Sparkasse Aktiengesellschaft, Börsen-Zeitung 29.04.2000, S. 34
- ZIMMERMANN, GEBHARD* (1997), Sparkassen und Landesbanken nicht privatisieren, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 257 (1997), 5.11.1997, S. 20
- ZIMMERMANN, GEBHARD / JÖHNK, THORSTEN* (1999), Probleme bei der Bestimmung der Eigenkapitalkosten öffentlicher Unternehmen – Kritische Anmerkungen zur Entscheidung der EU-Kommission aus Sicht der Investitions- und Finanzierungstheorie, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 52, 1999, Heft 19, S. 1052-1054
- ZÜGEL, WALTER* (1993), Privatisierung von Sparkassen – ein aktuelles Thema, in: Hein, Manfred (Hrsg.), Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Institut für Bank- und Finanzwirtschaft, „Berichte und Materialien“, Heft 17 Banken und Staat (Gastvorträge 1993), S. 105-114

V Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BAKred	Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen, Bonn
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BvdB	Bundesverband deutscher Banken e. V., Frankfurt/Main
CAPM	Capital Asset Pricing Model
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäische Gemeinschaften, in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, Rechtsstand: 01. März1999
DGZ	Deutsche Girozentrale
DSGV	Deutsche Sparkassen- und Giroverband e. V., Bonn
ESBG	European Savings Banks Group (Europäische Sparkassenvereinigung), Brüssel
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Haspa	Hamburger Sparkasse
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
KWG	Gesetz über das Kreditwesen in der Fassung vom 22. Januar 1996
NORD/LB	Norddeutsche Landesbank Girozentrale, Hannover
NORD/LB-G	Gesetz über die Norddeutsche Landesbank Girozentrale vom 14. Mai 1970, ergänzt durch den Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Norddeutsche Landesbank Girozentrale
NTG	Netzwerk für Technologiegutachten
OSGV	Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband e. V., Berlin
	Sparkasse(n)
SpkG M-V	Sparkassengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 1994
SpkVO M-V	Verordnung über die Geschäfte und die Verwaltung der Sparkassen (Sparkassenverordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern) vom 31. Januar1997
WestLB	Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Düsseldorf
WfA	Wohnungsbauförderanstalt Nordrhein-Westfalen

VI. Verzeichnis der Gesprächspartner

A)

Anonymer Gesprächspartner

Vorstandsassistent einer Regionalbank

B)

Herr Schwarze

Mitglied des Vorstandes

Sparkasse Vorpommern

An der Sparkasse 1, 17489 Greifswald

C)

Herr Pannenberg

Generaldirektor a. D.

Norddeutsche Landesbank

Georgsplatz 1, 30159 Hannover

D)

Herr Holtmann

Geschäftsführer

Herr Hemmen

Syndikus

Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband

Leipziger Straße 51, 10117 Berlin