

Sparkassen und Landesbanken  
in der Wettbewerbs-  
und Privatisierungsdiskussion

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Herausgegeben von der  
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
Berlin 1998



Herausgeber:  
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

## Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft  
Heft 17

## **Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

### **Prof. Dr. Peter Eichhorn**

(Vorsitzender)  
Universität Mannheim

### **Prof. Dr. Helmut Cox**

(Stellvertretender Vorsitzender)  
Universität - Gesamthochschule Duisburg

### **Prof. Dr. Wolf Gottschalk**

(Stellvertretender Vorsitzender)  
Universität Göttingen  
Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln

### **Prof. Dr. Günter Püttner**

(Stellvertretender Vorsitzender)  
Universität Tübingen

### **Prof. Dr. Gerold Ambrosius**

Universität Siegen

### **Dr. Heinz Bolsenkötter**

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

### **Prof. Dr. Günther E. Braun**

Universität der Bundeswehr München

### **Prof. Dr. Helmut Brede**

Universität Göttingen

### **Dr. Peter Breitenstein**

Chemiepark Bitterfeld-Wolfen GmbH, Bitterfeld

### **Prof. Dr. Dietrich Budäus**

Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg

### **Prof. Dr. Dietrich Dickertmann**

Universität Trier

### **Dr. Rudolf Eiermann**

Rechtsanwalt, Frankfurt/M.

### **Prof. Dr. Werner W. Engelhardt**

Universität Köln

### **Prof. Dr. Peter Friedrich**

Universität der Bundeswehr München

### **Dr. Jens Harms**

Hessischer Rechnungshof, Darmstadt

### **Prof. Dr. Hans Hirsch**

Technische Hochschule Aachen

### **Prof. Dr. Helmut W. Jenkis**

Universität Dortmund

### **Dr. Ulrich Kirchhoff**

Landesbank Hessen-Thüringen, Frankfurt/M.

### **Dr. Achim von Loesch**

Publizist, Frankfurt/M.

### **Dr. Paul Münch**

Beigeordneter i.R., Leverkusen

### **Prof. Dr. Werner Noll**

Universität Würzburg

### **Prof. Dr. Karl Oettle**

Universität München

### **Prof. Dr. Erich Potthoff**

Universität Köln

### **Prof. Dr. Hannes Rehm**

Norddeutsche Landesbank - Girozentrale, Hannover

### **Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert**

Humboldt-Universität Berlin

### **Prof. Dr. Helmut Siekmann**

Universität Bochum

### **Prof. Dr. Peter J. Tettinger**

Universität Köln

### **Prof. Dr. Gebhard Zimmermann**

Universität Oldenburg

ISBN 3-928615-06-8

Die "Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft" werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sponholzstraße 11, D-12159 Berlin, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: CUXDRUCK GmbH, Cuxhaven.  
Berlin 1998

# **Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion**

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

<b>Gliederung</b>	<b>Seite</b>
Vorbemerkung	5
I. Öffentlicher Auftrag der Sparkassen und Landesbanken	7
a) Entstehung und Entwicklung	7
b) Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	8
c) Regionalpolitische Aufgaben	10
II. Aufgabenteilung zwischen Sparkassen und Landesbanken	15
III. Sparkassen und Landesbanken als Wettbewerbsfaktoren	18
a) Gruppenwettbewerb und Position der Sparkassen auf den Bankmärkten	18
b) Gruppenwettbewerb, Regionalprinzip und Marktsystem	19
c) Anstaltslast, Gewährträgerhaftung und Wettbewerbs- ordnung	20
d) Wettbewerbsförderung durch heterogene Marktstruktur	24
e) Rendite- und Ausschüttungsvergleiche mit privaten Banken	25
IV. Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungs- diskussion	27
V. Vorschläge zur Förderung und Verdeutlichung des öffentlichen Auftrags	33



# **Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion**

*Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*

## **Vorbemerkung**

Aus der wissenschaftlichen Diskussion über eine rein ordnungspolitisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik resultiert die Forderung nach Reduzierung staatlicher Aufgabenerfüllung. Damit wird weiterführend der Anspruch begründet, daß auch und gerade die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand mittels öffentlicher Unternehmen in Frage zu stellen sei. Im Bereich der Kreditwirtschaft zählen zu den öffentlichen Unternehmen insbesondere die Sparkassen und Landesbanken als wesentlicher Bestandteil einer der drei Gruppierungen des Bankensystems in Deutschland, zu dem neben den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten die privaten Kreditbanken (einschließlich der Großbanken und der Zweigstellen ausländischer Banken) sowie die genossenschaftlichen Kreditinstitute gehören. Parallel zu der Auseinandersetzung um die öffentliche Trägerschaft, in der sich Privatisierungsbefürworter und -gegner auf der politischen und der wissenschaftlichen Ebene gegenüberstehen, wird gegenwärtig auf der nationalen Ebene und auf der Ebene der Europäischen Union eine Diskussion über angebliche Wettbewerbsverzerrungen durch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute geführt.

Kritiker der öffentlich-rechtlichen Kreditwirtschaft behaupten, der öffentliche Auftrag dieser Institute sei durch die Zeit obsolet geworden und entfalle somit als Rechtfertigung für die öffentliche Trägerschaft. Angesichts des globalen Wettbewerbs sei das Regionalprinzip überholt, was darin zum Ausdruck komme, daß Sparkassen und Landesbanken es zunehmend mißachten und international expandieren. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hätten Beihilfecharakter und würden zu einer Wettbewerbsverzerrung im Bankensektor führen. Unterstellt wird eine unzulässige Vermischung von Wettbewerbs- und Auftrags-/Fördergeschäft. Zudem werden angeblich zu geringe Ausschüttungen der Sparkassen und Landesbanken als Indiz für eine wettbewerbsverzerrende Konditionenpolitik bezeichnet. Gefordert werden zum Teil radikale Eingriffe in die Rahmenbedingungen und in die Struktur der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute.

Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft hat sich mit den Argumenten auseinandergesetzt, auf die sich diese Kritik und die daraus abgeleiteten Forderungen stützen, und legt dazu nach intensiver, teilweise auch kontrovers geführter Diskussion die folgende Stellungnahme vor.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zur Auseinandersetzung über die Notwendigkeit sowie über Vor- und Nachteile öffentlich-rechtlicher Sparkassen und Landesbanken sei verwiesen auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 11. Juni 1997 sowie die diesbezügliche Entgegnung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) vom Juli 1997, die Stellungnahmen des Bundesverbandes deutscher Banken in Dokumentationsschriften von November 1997 und März 1998, ferner die Ausführungen im Bericht "Banken '98" von Juni 1998 sowie diesbezügliche Bewertungen des DSGV vom 11. Dezember 1997 und 31. März 1998, die Bilanz des DSGV zur Initiative "Standort hier" beim Sparkassentag Ende April 1998 und die Stellungnahme der Bundesregierung vom 5. Dezember 1997.



# I. Öffentlicher Auftrag der Sparkassen und Landesbanken

## a) Entstehung und Entwicklung

Sparkassen und Landesbanken sind seit jeher durch den öffentlichen Auftrag geprägt, der sie zu einem bestimmten gemeinnützigen Verhalten verpflichtet. Die öffentliche Hand erteilt einen solchen Auftrag im allgemeinen, wenn der Markt versagt (Versorgungslücken), wenn förderungsbedürftige Bereiche stimuliert werden sollen oder wenn sozialen Aspekten vorrangig Rechnung zu tragen ist. Zweck der damit beauftragten Unternehmen ist es dann, derartige Aufgaben gegebenenfalls auch unter Inkaufnahme von Renditeverzicht zu übernehmen.

Der den Sparkassen und Landesbanken bis heute vom Gesetzgeber und vom jeweiligen Träger erteilte öffentliche Auftrag läßt sich nicht ohne Rückgriff auf die geschichtliche Entwicklung verstehen. Im 19. Jahrhundert, als es Banken für den "kleinen Mann" noch nicht gab, gründeten Städte, später auch (andere) Gemeinden und Landkreise, Sparkassen als Teil der Verwaltung, um beispielsweise Witwen und Waisen die "mündelsichere" Anlage von Spargroschen zu ermöglichen und das Geld für kommunale Investitionen oder Kleinkredite zu nutzen. In dieser Form blieb der öffentliche Auftrag im 20. Jahrhundert bis in die Nachkriegszeit erhalten, auch als sich die Sparkassen längst zu vollwertigen Kreditinstituten entwickelt hatten und andere Banken ebenfalls begannen, dem breiten Publikum mit ihren Dienstleistungen zur Verfügung zu stehen. Zuvor waren im Jahr 1931 während der Weltwirtschaftskrise die Sparkassen rechtlich verselbständigt worden; die Spargelder sollten nicht in den Strudel der öffentlichen Finanzmisere geraten. An dem öffentlichen Auftrag und der Haftung der Gewährträger hat sich im Prinzip dadurch nichts geändert. Von der Verselbständigung unberührt blieb auch die Rolle der um die Jahrhundertwende von den Sparkassen gebildeten Girozentralen, aus denen nach dem Zweiten Weltkrieg die Landesbanken hervorgingen.

Schon in den sechziger Jahren wurde deutlich, daß der traditionelle öffentliche Auftrag der Sparkassen und Landesbanken aktualisiert werden mußte. Bei steigendem Wohlstand erschien die Förderung des Sparsinns samt der sicheren Geldanlage für "kleine Leute" mit der Erzielung von Gewinn und der Entwicklung des Marktes durchaus vereinbar; die Wettbewerbskomponente rückte stärker in den Vordergrund der Geschäftspolitik der Institute. Bei Neuordnungen im Landesbanken- und Sparkassenbereich wurde zunehmend auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auf die Erwirtschaftung von Erträgen und auf die Erschließung des - in der Regel

regionalen - Marktes Wert gelegt. Typisch für die Sparkassen wurde die Marktdurchdringung im Sinne von Bürgernähe über ein dichtes Filialnetz. Diese politisch gewünschte Bürgernähe geht zu Lasten der Gewinne. Sie steht in Widerspruch zu einem von privaten Banken angestrebten Shareholder value-Ansatz.

Diesen Entwicklungen hin zu einer verstärkten regionalen Ausrichtung des Bankwesens mit einer starken Aufgaben-/Sachzielorientierung sind viele andere Banken nicht gefolgt. Deshalb ist der Daseinsvorsorgeauftrag der Sparkassen im Verbund mit den Landesbanken bis heute aktuell geblieben. Das hat im übrigen das Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt - zuletzt am 23. September 1994: "... Ungeachtet der rechtlichen Vesselbständigkeit sind die Sparkassen aufgrund der organisatorischen Verflechtung kommunale Einrichtungen geblieben, mit deren Hilfe die Gemeinden und Kreise eine Aufgabe der Daseinsvorsorge wahrnehmen ... An diesem öffentlichen Auftrag hat sich nach allgemeiner Auffassung auch durch die teilweise Angleichung der Tätigkeit der Sparkassen an die der Geschäftsbanken ... nichts geändert."<sup>2</sup> Daß die Sparkassen ihren Daseinsvorsorgeauftrag nach wie vor ernst nehmen, machen ihre Marktanteile in Geschäftsfeldern wie der Kreditversorgung von Mittelstand und Arbeitnehmerbevölkerung deutlich, worauf weiter unten in Abschnitt III.a) eingegangen wird.

## **b) Anstaltslast und Gewährträgerhaftung**

Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftrag der Sparkassen und Landesbanken stehen die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung. Diese verpflichten den Träger, im Innenverhältnis die Funktionsfähigkeit der Anstalt zu gewährleisten und im Außenverhältnis subsidiär für die Verbindlichkeiten des Instituts einzustehen: Zum einen wollte die öffentliche Hand damit allen Kleinsparern - die politisch als eine besonders schutzwürdige Bevölkerungsgruppe eingestuft werden - eine konkursgesicherte Anlagemöglichkeit für deren Spargeld bieten. Zum anderen sieht sich die öffentliche Hand in die Pflicht genommen, im Gegenzug für gewinnbelastende - und somit im Grenzfall den Fortbestand der Sparkassen gefährdende - Aufträge auch Garantien zu übernehmen. Diese Bestandsgarantien sind insbesondere bei den mit Zusatzaufgaben belasteten und nicht primär auf

---

<sup>2</sup> Kammerbeschuß der Ersten Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 23. September 1994, in: Wertpapier-Mitteilungen - Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht (WM), 1994, S. 1971; ferner abgedruckt in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1995, S. 370 (371), Bezug nehmend auf BVerfGE 75, S. 192 (199 ff.).

Gewinne ausgerichteten öffentlichen Kreditinstituten wichtig, um das Vertrauen der Kundschaft in die Sparkassen und Landesbanken aufrecht zu erhalten.

Im übrigen sind die kommunalen Gewährträger von Sparkassen weniger mit privaten Aktionären oder Gesellschaftern, denen es um Haftungsbegrenzung geht, vergleichbar, sondern eher mit einem Einzelkaufmann, einem Komplementär oder Teilhabern einer Offenen Handelsgesellschaft, die für ihre geschäftlichen Schulden ebenfalls (als "Gewährträger") mit ihrem persönlichen Vermögen haften müssen. Darin kann ein unlauterer Wettbewerbsvorteil nicht gesehen werden.

Hinzu kommt, daß Verluste von den Instituten auch im eigenen Bereich aufgefangen werden. Wie die privaten Banken haben die Sparkassen und Landesbanken seit langem Sicherungseinrichtungen geschaffen. Die Sicherungseinrichtungen bei Sparkassen und Landesbanken gehen über den gesetzlichen Mindeststandard, der jetzt im Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz<sup>3</sup> definiert ist, hinaus. Die Fonds der Sparkassenorganisation schützen - vergleichbar der Sicherungseinrichtung im Bereich der Kreditgenossenschaften - den Bestand der Sparkassen und Landesbanken als Kreditinstitute insgesamt, beschränken sich also nicht auf konkrete Kundeneinlagen. Hieraus wird zweierlei sichtbar:

- Die Gewährleistung der Versorgungsfunktion und der Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags sind nicht nur gesetzlich festgelegt, sondern gehören zum Selbstverständnis der Sparkassenorganisation, für die die Kreditinstitutgruppe selbst auch einsteht.
- Bei Verlusten kommt es zu einem Zusammenwirken der Sicherungseinrichtungen mit den Anstaltsträgern. Dieses Zusammenwirken bezieht sich bislang stets nur auf eine Inanspruchnahme der Anstaltslast. Die Gewährträgerhaftung als subsidiäre Haftung im Außenverhältnis ist noch nicht Praxis geworden.

Eigentümergefunktion und Gewährträgerefunktion bei Landesbanken und Sparkassen sowie die damit zusammenhängende Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bedeuten auch, daß Gewinne ausgeschüttet werden und/oder in die Rücklagenbildung gehen. Bei Sparkassen ist es aufgrund der ausschließlichen Selbstfinanzierung dieser Institute notwendig, daß ein großer Teil des Überschusses den Rücklagen zugeführt wird. Ist eine bestimmte Sicherheitsrücklage erreicht, werden nach gesetzlichen Vorschriften Aus-

---

<sup>3</sup> Gesetz vom 16. Juli 1998, BGBl. I., S. 1842.

schüttungen an den Gewährträger vorgenommen. Neben der Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags werden mit der Steigerung des Unternehmenswerts und mit diesen Ausschüttungen die Eigentümer- und Gewährträgerfunktion und damit auch Haftungsfunktionen erfüllt bzw. abgegolten.

### **c) Regionalpolitische Aufgaben**

Der Gesetzgeber hat sich bemüht, den gewandelten Verhältnissen auf den Bankmärkten durch eine Neuformulierung des öffentlichen Auftrags Rechnung zu tragen. Beispielhaft dafür kann § 6 des baden-württembergischen Sparkassengesetzes von 1992 genannt werden: Danach haben die Sparkassen "die Aufgabe, vorrangig in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen" (Abs. 1), sie "stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe", "erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse" und "fördern den Sparsinn und die Vermögensbildung breiter Bevölkerungskreise und die Wirtschafts-erziehung der Jugend" (Abs. 2).<sup>4</sup> Der Erfüllung dieser Aufgaben dienen nach wie vor die den Kunden Sicherheit bietende Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung.

Erfüllt wird die öffentliche Aufgabe im Falle der Sparkassen und Landesbanken unternehmerisch im Wettbewerb und nicht über den öffentlichen Haushalt. Der Auftrag wird im Wettbewerbsprozeß beständig den aktuellen Anforderungen und Bedürfnissen zeitgemäß angepaßt. Er hat seine Berechtigung und Gültigkeit behalten. Dies soll im folgenden konkretisiert werden:

Sparkassen und Landesbanken sind Ausdruck der föderal gestalteten Wirtschaftsstruktur in Deutschland. Im Rahmen des gesetzlich definierten öffentlichen Auftrags übernehmen sie wichtige strukturpolitische Aufgaben bei der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Sie ergänzen damit die vielfältigen wirtschaftspolitischen Aktivitäten der öffentlichen Hand.

Nach dem Sparkassenrecht sind die Sparkassen räumlich in ihrer Geschäftstätigkeit beschränkt. So wie die Kommune ihre Aufgabenzuständigkeit nur in ihrem Hoheitsgebiet entfalten kann, ist auch die kommunale Sparkasse demselben Regionalprinzip unterworfen. Das hat zur Folge, daß

---

<sup>4</sup> Sparkassen-Gesetz für Baden-Württemberg, in der Fassung vom 23. Januar 1992, GBl. S. 128 ff., zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes für Baden-Württemberg vom 18. Dezember 1995, GBl. S. 874 ff.

den kommunalen Sparkassen der Marktzutritt außerhalb des eigenen Gewährträrgewiets grundsätzlich verwehrt ist.

Die Sparkassen sind - wie die Genossenschaftsbanken - durch das Regionalprinzip der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihres Geschäftsgebiets besonders eng verbunden. Dies zeigt sich ganz besonders in kleineren Orten unter 10.000 Einwohnern, wo Sparkassen und Genossenschaftsbanken die bankmäßige Versorgung sicherstellen. Der Anteil der Sparkassen an den Bankstellen (ohne Postbank) hat sich durch überproportionale Bankstellenschließungen anderer Bankgruppen von 38,7 v.H. im Jahr 1995 auf 40,5 v.H. im Jahr 1996 erhöht.<sup>5</sup> Durch die Konzentration auf das kommunal bzw. regional begrenzte Geschäftsfeld ist die Tätigkeit der Sparkassen mit dem im Grundgesetz garantierten Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung verknüpft. Dadurch sind die Institute in die Lage versetzt, die ihnen von ihren Trägern aufgegebenen - insbesondere regionalpolitischen - Ziele, besonders gut zu verfolgen. Die Umsetzung der Aufgaben kontrolliert hierbei die öffentliche Hand. Sie steuert aber nicht nur über Gesetze und Satzungen, sondern übt durch die Vertreter des jeweiligen Gewährträgers auch über die Gremien im öffentlichen Interesse direkt Einfluß auf den Sparkassensektor aus.

Sparkassen nehmen ihre Aufgaben im Rahmen kommunal- und regionalpolitischer Ziele wie

- Unterstützung der örtlichen wie der regionalen Wirtschaftsstruktur und des Strukturwandels,
  - Gründung und Förderung von Unternehmen am Ort und in der Region,
  - Verbesserung von Rahmenbedingungen für neue Produkte und Märkte
- wahr. Sie sichern damit eine regional ausgerichtete finanzwirtschaftliche Infrastruktur. Hierbei handelt es sich zu einem großen Teil um Aufgaben, die private Banken aus Gründen unzureichender Rentabilität nicht in diesem Umfang wahrnehmen.

Aufgrund ihrer lokalen und regionalen Verwurzelung sind die Sparkassen mit den Zielen und Anliegen ihrer örtlichen Träger bestens vertraut. Dies bildet die Grundlage für eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen in der Region. Die Sparkassen beraten die Kommunen bei einer Vielzahl finanzieller Fragestellungen und unterstützen die Gebietskörperschaften bei ihren lokalen und regionalen öffentlichen Förderaufgaben. Das Produkt- und Dienstleistungsangebot reicht von Finanzdienstleistungen (Kommun-

---

<sup>5</sup> Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik, März 1998.

naldarlehen, Leasing, Fondsfinanzierungen, Beteiligungsfinanzierungen, Forfaitierungen u.ä.) über Consulting-Leistungen (Beteiligungsberatung, Organisationsberatung, Standort- und Strukturanalyse, Schuldenmanagement usw.) bis zur Wirtschaftsförderung und Standortentwicklung. Sie geben damit Anstöße für die zukünftige Entwicklung im Geschäftsgebiet des Gewährträgers. Diese Leistungen werden dem Gewährträger aktiv angeboten, obwohl bei vielen Produkten eine Kostendeckung nicht erreicht wird.

Einige Beispiele sollen die regionalen Aktivitäten und kundenspezifischen Geschäftsschwerpunkte von Sparkassen verdeutlichen:

- Rund 75 v.H. aller mittelständischen Unternehmen und Handwerksbetriebe haben eine Kontoverbindung zu einer Sparkasse oder Landesbank. Davon betreffen 85 v.H. Kleinunternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 1 Mio. DM.
- Insgesamt sind Institute der Sparkassenorganisation an fast jeder zweiten Existenzgründung beteiligt.
- Zur Sparkassen-Finanzgruppe zählen mittlerweile 92 Wagnisfinanzierungsgesellschaften, von denen mehr als die Hälfte in den letzten drei Jahren gegründet wurden.
- An fast der Hälfte der 200 Technologie- und Gründerzentren sind die Institute der Sparkassenorganisation beteiligt. In diesen Zentren sind rund 5.000 technologieorientierte Firmen und innovationsfördernde Dienstleistungsunternehmen angesiedelt. Dadurch wurden rund 40.000 neue Arbeitsplätze geschaffen.
- Mit jährlich über einer halben Milliarde DM an Gewinn-, Stiftungs- und Spendenausschüttung fördern Sparkassen das Sozial-, Kultur- und Vereinsleben. Dafür unterhalten sie 441 Stiftungen mit einem Stiftungskapital von 873 Mio. DM. Im Jahr 1997 haben die Sparkasseninstitute aus derartigen Mitteln 135 Mio. DM für Aufgaben wie die der Jugend- und Seniorenarbeit und des Gesundheitswesens zur Verfügung gestellt.
- Auf Initiative der Deutschen Sparkassenorganisation hat sich die Kreditwirtschaft verpflichtet, grundsätzlich jedem Bürger, unabhängig von seiner Einkommens- und Vermögenslage, eine Kontoverbindung zur Verfügung zu stellen. In der Praxis lösen vor allem die Sparkassen diese Verpflichtung ein. Die Kommunen werden dabei unter anderem durch die Einrichtung von Konten für Sozialhilfeempfänger von hohen Barauszahlungskosten entlastet.
- Sparkassen haben in den Jahren von 1991 bis 1996 trotz des erheblichen Rationalisierungsdrucks ihre Beschäftigung um 13.500 auf rund

290.000 Mitarbeiter ausweiten und durch verstärkte Marktbearbeitung sichern können. Im gleichen Zeitraum nahm die Beschäftigtenzahl bei den drei Frankfurter Großbanken in Deutschland um rund 11.000 Mitarbeiter (minus 9 v.H.) ab. Die Sparkassenfinanzgruppe ist Ende 1997 mit 375.000 Beschäftigten einer der größten Arbeitgeber und mit rund 26.000 Ausbildungsplätzen der größte Ausbilder in Deutschland. Die Ausbildungsquote der Sparkassen ist mit 9 v.H. doppelt so hoch wie in der gesamten deutschen Wirtschaft.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) hat in einer im September 1997 durchgeführten Analyse den regionalpolitischen Beitrag von Sparkassen aufgezeigt. Danach betonen die neuen Ansätze der Regionalökonomik neben der Bedeutung kleinerer und mittlerer Unternehmen auch die Rolle der Infrastruktur, des Technologietransfers und des Entstehens regionaler Netzwerke für die Entwicklung von Regionen. In der Untersuchung wurde herausgearbeitet, daß in allen vier Bereichen regional gebundene Kreditinstitute eine wesentliche Rolle spielen. Hervorgehoben wurde für die wirtschaftsnahe Infrastruktur die Bedeutung der Sparkassen als Projektträger z.B. für Existenzgründungs- und Technologiezentren, für Maßnahmen zur Verbesserung der Einzelhandelsstruktur und für Wohnungsbauvorhaben. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß regional gebundene Kreditinstitute wie Sparkassen

- die Regionen in das Netz der nationalen und internationalen Geldmärkte einbinden,
- durch die Entscheidungskompetenz vor Ort Verzögerungen bei der Kreditvergabe verhindern,
- Projekte auf die "spezifischen Besonderheiten" der Regionen ausrichten und
- Kommunen im Bereich "Soziales und Gemeinwohl" bei Aufgaben entlasten, die nicht zu den gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten einer Gemeinde gehören, jedoch als "weiche Standortfaktoren" von Bedeutung sind.<sup>6</sup>

Sparkassen kennen die Region und deren Besonderheiten - die Infrastruktur und die dort ansässigen Unternehmen - besonders gut. Diese Vorteile nutzen sie bei der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags, der ihnen eine spezielle Verantwortung für die lokale und regionale Wirtschaftsstruktur auferlegt. Das lokale und regionale Wissen erleichtert die Entscheidung bei der Kreditvergabe. Aufgrund der guten Kenntnisse der Bonität wird eine diffe-

---

6 Heinz Schrupf und Beate Müller, Regionale Kreditinstitute und Wirtschaftsentwicklung, Stuttgart 1998.

renzierte Risikoeinschätzung ansässiger Unternehmen möglich. Damit ist eine Begleitung der Firmen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten durchführbar. Dies trägt zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zu einer ausgewogenen räumlichen Wirtschaftsentwicklung bei. Jüngere Entwicklungen des Unternehmenskreditgeschäfts der Bankengruppen haben gezeigt, daß Großbanken ihre Kreditgewährung teilweise drastisch eingeschränkt haben, während die Unternehmenskredite der Institute der Sparkassenorganisation immer noch beachtlich gewachsen sind.

Auch wird das im Geschäftsgebiet von Anlegern ersparte und bei den Sparkassen hinterlegte Kapital im wesentlichen in der Region reinvestiert. Es gilt der Grundsatz, Kredite vorrangig im Gebiet des Gewährträgers zu vergeben. Somit wird der Geld- und Kapitalkreislauf der Region gesichert, und es wird einem unerwünschten Kapitalabfluß aus strukturschwachen Gebieten entgegengewirkt.

Durch Erhaltung und Belebung des örtlichen Bankenwettbewerbs tragen die Sparkassen im übrigen auch zur Standortqualität einer Region bei. Auf die Funktion der Sparkassen und Landesbanken im Bankenwettbewerb wird weiter unten in Abschnitt III. näher eingegangen.



## II. Aufgabenteilung zwischen Sparkassen und Landesbanken

Der Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags seitens der Sparkassen in der Region entspricht die Präsenz der Landesbanken auf der staatlichen Ebene und auf den globalen Märkten. Die Landesbanken dienen den Sparkassen als Girozentralen, Refinanzierungsinstitute und Bausparkassen. Umgekehrt profitieren die Landesbanken von dem dicht geknüpften Zweigstellennetz der Sparkassen, um so gemäß ihrem Förderauftrag auch komplexere Finanzprodukte insbesondere mittelständischen Unternehmen sowie breiten Bevölkerungsschichten anbieten zu können. Zugleich haben die Landesbanken Aufgaben im Bereich der Mittelbeschaffung und Mittelverwaltung für die Länder. Sie sind deren Hausbanken und für das jeweilige Land federführend bei zentralen Kreditaktionen, bei Krediten mit Landesbürgschaften und als Treuhand- und Leitstellen für sektorale und regionale Fördermaßnahmen tätig.

Für die Sparkassen ist eine umfassende Aufgabenerfüllung - wie oben beschrieben - überhaupt erst im Verbund und hier insbesondere mit den überregional tätigen Landesbanken möglich. Wie in einem Bankenkonzern besteht im Verbund der Sparkassen und Landesbanken eine betriebswirtschaftlich zweckmäßige Aufgabenteilung und -spezialisierung. Sparkassen verfügen zumeist aufgrund ihrer geringen Größe in der Regel ohne diesen Verbund nicht über das Potential, alle Universalbankprodukte anbieten zu können, was aber von den Kunden heutzutage erwartet wird. Zentrale Produkt- und Dienstleistungsangebote der Landesbanken sind beispielsweise:

- die Bereitstellung eines leistungsfähigen nationalen und internationalen Zahlungsverkehrsystems,
- die Beteiligung an Gemeinschaftsprojekten, soweit sie die Leistungskraft oder die aufsichtsrechtlichen Grenzen für Sparkassen wie z.B. bei Großfinanzierungen (Großkreditgrenze) übersteigen,
- anspruchsvolle, strukturierte Finanzierungen im Firmenkundenbereich,
- die Abwicklung des Wertpapiergeschäfts, angefangen von Researchleistungen für die Anlageberatung bis hin zum Zugang zu den nationalen und internationalen Wertpapiermärkten,
- die Gewährleistung der internationalen Geschäftsfähigkeit von Sparkassen durch Unterstützung und Abwicklung des Auslandsgeschäfts,
- sonstige, nicht standardisierte Geschäfte wie beispielsweise Going public, Bereitstellung von Venture-capital, Leasing und Factoring.

Durch dieses ergänzende Produkt- und Dienstleistungsangebot werden insbesondere mittlere und kleinere Sparkassen in die Lage versetzt, ihre - im Zuge der Globalisierungstendenzen auch im Ausland - expandierenden mittelständischen Firmenkunden mit allen innovativen Finanzdienstleistungen zu versorgen, welche die modernen Geld- und Kapitalmärkte zu bieten haben. So können mittelständische Unternehmen nicht nur mit ihren innovativen Produkten, sondern auch durch eine innovative Finanzierung konkurrenzfähig auf den nationalen und internationalen Märkten agieren. Die Sparkassengruppe erfüllt somit nicht zuletzt durch Erleichterung oder Knüpfung internationaler Geschäftskontakte einen zentralen Teil des ihr erteilten Förderauftrags. Regionalwirtschaftliche Netzwerke ohne internationale Verknüpfung wären demgegenüber nicht funktionsfähig.<sup>7</sup>

Aus betriebswirtschaftlichen Gründen ist es jedoch nicht zweckmäßig, für dieses umfassende Angebot erforderliche Kapazitäten in jeder einzelnen Sparkasse vorhalten zu wollen. Erst das Bündeln dieser verschiedenen Produkt- und Dienstleistungsangebote bei der zuständigen Landesbank führt zur Kostendegression und macht die Leistungspalette der Sparkassenorganisation insgesamt wettbewerbsfähig.

Landesbanken sind kraft ihrer Errichtungsgesetze auch Staats- und Kommunalbanken. Erwähnt seien beispielsweise die bei den Landesbanken angesiedelten Förderbereiche, welche die Länder bei Strukturverbesserungen, Industrieansiedlungen und Konversionsaufgaben unterstützen. In der Kommunalbankfunktion erfüllen die Landesbanken eine Vielzahl von Finanzierungsaufgaben für die Kommunen. Neben der Beratung bei kommunalen Großprojekten wirken sie vor allem bei der Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen mit.

Landesbanken sind darüber hinaus - und dies ist in den Errichtungsgesetzen und Statuten ausdrücklich vorgesehen - als Geschäftsbanken tätig. Erst die Tätigkeit als Geschäftsbank ermöglicht die Wahrnehmung der vielfältigen Aufgaben als Sparkassenzentral-, Kommunal- und Staatsbank.

Damit haben die Landesbanken eine Fülle politisch gewollter und - im Verbund mit den Sparkassen - geschäftspolitisch ergänzender Aufgaben wahrzunehmen, die - ähnlich wie bei den Sparkassen - ihre Gewinnerzielung beeinträchtigen. Durch die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung dokumentiert der öffentliche Träger daher nach innen gegenüber der Landesbank sowie nach außen gegenüber den Gläubigern, daß er vor dem Hintergrund des finanziell belastenden öffentlichen Auftrags für eine ange-

---

<sup>7</sup> Heinz Schrupf und Beate Müller, a.a.O., S. 37 ff.

messene Finanzausstattung und gegebenenfalls für die Verbindlichkeiten der Girozentralen einsteht.

Während sich die Sparkassen in der Gewährträgerschaft der jeweiligen Gemeinden oder Kreise befinden, sind die Eigentumsverhältnisse bei den Landesbanken differenzierter strukturiert. An ihnen sind mit unterschiedlich hohen Anteilen neben einzelnen Ländern und Landschaftsverbänden die regionalen Sparkassen- und Giroverbände (getragen von den zugehörigen Sparkassen) sowie teilweise auch andere Landesbanken beteiligt. Die Eigentümerstrukturen und der öffentliche Auftrag im Sparkassen- und Landesbankensektor sind aber - wie oben dargestellt - Veränderungen unterworfen. So führte die seinerzeitige kommunale Gebietsreform zu größeren Sparkassen, die jedoch nach wie vor dem Regionalprinzip folgen und flächendeckend Geschäftsstellen vorhalten. Die Landesbanken haben ebenfalls eine Maßstabsvergrößerung erfahren. Für deren Geschäftstätigkeit wurde im Zuge der Globalisierung der regionale Einzugsbereich erweitert, so daß sie mittlerweile nicht mehr nur bundes- sondern - in zunehmendem Maße - weltweit agieren, um ihre eigenen Kunden und die der Sparkassen auch im Ausland mit ihren Produkten zu versorgen und mit ihren Serviceleistungen zu begleiten.

Abgesehen von den in einzelne Landesbanken eingegliederten Investitionsbanken und Wohnungsbauförderungsanstalten (der Länder), werden durch die Geschäftstätigkeiten im Förderbereich und im Geschäftsbankbereich Synergieeffekte erzielt. (Hierauf wird in Abschnitt V. näher eingegangen.) Es wäre aber falsch, den öffentlichen Auftrag der Landesbanken nur dem Förderbereich zuweisen zu wollen. Auch im Geschäftsbankbereich erfüllen sie ihren öffentlichen Auftrag, wenn sie im Wettbewerb mit Privatbanken und Kreditgenossenschaften ihre Kunden flächendeckend mit Bankdienstleistungen versorgen. Die Funktion der Sparkassen und Landesbanken im Bankenwettbewerb wird im folgenden Abschnitt behandelt.

### **III. Sparkassen und Landesbanken als Wettbewerbsfaktoren**

#### **a) Gruppenwettbewerb und Position der Sparkassen auf den Bankmärkten**

Typisch für den deutschen Bankenmarkt ist der "Gruppenwettbewerb" zwischen den verschiedenen Banktypen, die sich durch Trägerschaft, Ziele und organisatorische Formen voneinander unterscheiden. So stehen sich auf den relevanten Bankmärkten kommunale Sparkassen, (große und kleine) Privatbanken, genossenschaftliche Kreditinstitute sowie andere Banken in (noch) staatlicher Hand (z.B. Postbank) in einem intensiven Wettbewerb gegenüber. Die hohe Wettbewerbsintensität auf dem Bankenmarkt basiert in Deutschland auf der großen Zahl von fast 3.700 selbständigen Kreditinstituten mit 51.400 Bankstellen. Auf den mit etwa 40 v.H. (Stand Ende 1996) recht hohen Anteil der Sparkassenorganisation an den inländischen Bankstellen (ohne Deutsche Postbank AG) wurde oben in anderem Zusammenhang bereits hingewiesen.

Der Marktanteil der Sparkassen am Geschäftsvolumen aller Kreditinstitute (nachfolgende Zahlen beziehen sich auf den Stand zum Jahresende 1997) liegt bei 18,6 v.H. Die Sparkassen führen 54 v.H. aller Girokonten; insbesondere bei der Versorgung der Arbeitnehmerbevölkerung sind sie überdurchschnittlich vertreten. Auf die Sparkassen entfallen 53 v.H. der Spareinlagen und Sparbriefe. Im Kreditgeschäft liegt der Marktanteil bei der Finanzierung von Mittelstand, Handwerk und Arbeitnehmerbevölkerung weit über dem der anderen Banken. So erreichen die Marktanteile der Sparkassen im mittelständischen Firmenkundengeschäft (Unternehmensumsatz < 1 Mio. DM) rund 50 v.H. Insbesondere bei der Sparte "Handwerkliche Betriebe" haben die Institute der Sparkassenorganisation einen Marktanteil von 60 v.H. Mit gut 30 v.H. sind sie bei der Kreditversorgung der Arbeitnehmer vertreten. Auch bei der Wohnungsbaufinanzierung haben die Sparkassen trotz intensiver Konkurrenz mit privaten Hypothekenbanken und anderen Spezialinstituten einen Marktanteil von etwa 28 v.H. Diese Zahlen verdeutlichen, daß die Sparkassen insgesamt im Bereich der Kreditversorgung von Mittelstand und Arbeitnehmerbevölkerung den Schwerpunkt ihrer Tätigkeiten haben und dort auch ihre Hauptaufgaben sehen.

Marktanteilsvergleiche in anderen Geschäftsbereichen machen jedoch auch deutlich, daß andere Bankengruppen ihren Schwerpunkt auf andere Produktfelder und Kundengruppen konzentriert haben. Beispielsweise ha-

ben die drei Großbanken bei der Emission internationaler DM-Anleihen einen Anteil von mehr als 35 v.H. Unter den zehn größten Emittenten befindet sich nur eine Landesbank mit einem Anteil von knapp 4 v.H. Auch beim Derivategeschäft beherrschen die privaten Kreditbanken den Markt. So beträgt der Marktanteil der Privatbanken im Swap-Geschäft etwa 65 v.H. Beim Vergleich der Angaben zum depotverwahrten Wertpapierbesitz (Kurswert), ergibt sich, daß die Sparkassen lediglich einen Marktanteil von rund 5 v.H. und die Landesbanken von 9 v.H. ausweisen. Die privaten Kreditbanken haben jedoch einen Marktanteil von 72 v.H., wovon wiederum 62 v.H. auf die drei Großbanken entfallen.

Wettbewerb findet nicht nur in den Ballungsräumen statt, sondern auch in weniger dicht besiedelten Regionen, wo heute die Sparkassen neben den genossenschaftlichen Kreditinstituten nicht wegzudenken sind. So steht ein breit gefächertes und leistungsfähiges Angebot an Bankdiensten nicht nur in den wirtschaftlich interessanten Ballungsgebieten, sondern auch in den weniger strukturstarke Gebieten und in der Fläche zur Verfügung. Mit einem hohen Flächendeckungsgrad von ca. 1.400 Einwohnern pro Bankstelle nimmt Deutschland im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung ein, die prinzipiell erhaltungswürdig ist, auch wenn Deutschland heute als "overbanked" gilt und Konzentrationsprozesse insbesondere im Genossenschaftssektor und selbst im Sparkassenbereich vom Markt erzwungen werden. Zusätzliche regulative Eingriffe zur Verringerung der "Bankstellendichte" wäre nicht im Interesse der Bankkunden.

## **b) Gruppenwettbewerb, Regionalprinzip und Marktsystem**

Die Bezeichnung "Gruppenwettbewerb" ist nicht unproblematisch; denn er könnte eine "kartellierte Marktaufteilung" (Gebietskartelle) zwischen den Bankengruppen suggerieren. In Wirklichkeit stehen aber Einzelinstitute, die verschiedenen Gruppen angehören, im Wettbewerb zueinander. Dabei ist unerheblich, daß die kommunalen Sparkassen hinsichtlich der Einschränkungen ihrer Geschäftstätigkeit dem Regionalprinzip unterliegen. Dieser Tatbestand kann keineswegs mit einer kartellierten Marktaufteilung verglichen werden. Der in Deutschland praktizierte Gruppenwettbewerb steht nicht im Konflikt mit einem offenen Marktsystem, für das ein freier Marktzutritt und -austritt typisch sind. Der Bankenmarkt ist in Deutschland für Newcomer einschließlich ausländischer Konkurrenten grundsätzlich offen.

Neben der räumlichen Trennung (Regionalprinzip) unterliegen die öffentlichen Banken auch einer sachlichen Trennung in verschiedene Geschäftsfelder. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute des Bundes, der Länder so-

wie der Kreise und Gemeinden sind auf verschiedenen Geschäftsfeldern tätig und konkurrieren in den einzelnen Geschäftsfeldern trotz unterschiedlicher Aufgabenstellungen mit ähnlichen Instituten der privaten Banken und der Genossenschaftsbanken. Landesbanken, Sparkassen, Kreditinstitute mit Sonderaufgaben sowie die Postbank, aber auch öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten sind jeweils in ihrem Geschäftssektor dem Wettbewerb ausgesetzt.

Für die wettbewerbspolitische Beurteilung ist entscheidend, ob durch das Regionalprinzip und die sachliche Trennung die Wettbewerbsfreiheit so beeinträchtigt wird, daß der Wettbewerb nicht mehr oder kaum mehr funktionsfähig ist. Wegen des intensiven Bankenwettbewerbs ist zu bestreiten, daß die aufgrund des Regionalprinzips bewirkte Einschränkung der Niederlassungsfreiheit der Sparkassen objektiv geeignet ist, den Wettbewerbsprozeß spürbar zu beeinflussen, insbesondere Dritte am Markteintritt oder an der Anwendung der Wettbewerbsparameter zu hindern oder die Wahlfreiheit der Bankkunden einzuschränken. Schließlich steht es jedem (öffentlichen wie privaten) Unternehmen frei, seinen Tätigkeitsbereich räumlich oder sachlich zu begrenzen - eine Möglichkeit, die im übrigen auch von den Genossenschaftsbanken praktiziert wird. Somit sind es nicht nur kommunalverfassungsrechtliche, sondern auch wettbewerbstheoretisch und wettbewerbspolitisch abgesicherte Argumente, die den gegen das Regionalprinzip erhobenen Vorwurf des Kartellcharakters entkräften.

### **c) Anstaltslast, Gewährträgerhaftung und Wettbewerbsordnung**

Das ordnungspolitische Gebot der Marktkonformität aller Kreditinstitute erfordert, daß der Bankenwettbewerb frei von Wettbewerbsverfälschungen und -verzerrungen sein muß. Bei den im Wettbewerb erbrachten Bankleistungen dürfen danach Sparkassen und Landesbanken keinen ungerechtfertigten Vorteil gegenüber der Konkurrenz haben. Deshalb unterliegen sie grundsätzlich zu Recht der geltenden Wettbewerbsgesetzgebung. Privilegien der Sparkassen und Landesbanken wären mit dem Prinzip eines unverfälschten, freien Wettbewerbs nicht vereinbar. Die Sparkassen werden von ihren Trägern weder direkt noch indirekt subventioniert. Für ihre besonderen öffentlichen Aufgaben erhalten sie keine Finanzhilfen aus dem Haushalt des Gewährträgers; die entsprechenden Leistungen werden im Wettbewerb erbracht. Dies ist - wie gezeigt - ein typisches Merkmal des Sparkassensektors in Deutschland.

Anders als verschiedentlich behauptet, erfolgt auch über die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung keine (indirekte) Subventionierung durch die

Träger, die wettbewerbsrechtlich zu beanstanden wäre. Da nach EU-Recht die Eigentumsordnung in die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten fällt (Art. 222 EG-Vertrag) und damit öffentliche Banken als solche nicht zur Disposition stehen, sind zunächst die zwingenden Anforderungen des nationalen öffentlichen Rechts als grundsätzlich EG-rechtskonform anzusehen. Nach dem deutschen Recht ist die Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf rechtsfähige Anstalten mit Übernahme der Finanzierungsverantwortung der Anstaltsträger untrennbar verknüpft. Aber auch unternehmens- und wettbewerbsrechtlich ist nicht einsichtig, weshalb nicht deren Träger in Ermangelung anderer Finanzierungsmöglichkeiten (Unmöglichkeit des Gangs an die Börse) das notwendige Anstaltskapital für einen funktionsfähigen Geschäftsbetrieb zur Verfügung stellen und für auf andere Weise nicht abgedeckte Verluste die Haftung übernehmen sollten. Dieses Haftungsrisiko der Kommune als Gewährträger wird aufgrund der Sicherungssysteme der Sparkassenorganisation in Form regionaler Stützungsfonds bei einem überregionalen Ausgleich sowie einem Haftungsverbund mit der im übrigen selbständigen Sicherungsreserve der Landesbanken ohnehin entlastet.

So betrachtet sind Anstaltslast und Gewährträgerhaftung notwendige Bedingungen für einen funktionsfähigen Geschäftsbetrieb sowie für die Wettbewerbsfähigkeit und Startchancengleichheit der Sparkassen im Wettbewerb mit Privatbanken. Letztere haben im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Sparkassen infolge der privatrechtlichen Organisationsformen weitaus größere Spielräume bei der Eigenkapitalbeschaffung und unterliegen keinerlei Begrenzungen ihrer Geschäftspolitik, wie dies bei den Sparkassen aufgrund des Regionalprinzips der Fall ist.<sup>8</sup> Bei der Frage nach der Vergütung des Haftungsrisikos sind die genannten Beschränkungen und der öffentliche Auftrag ins ökonomische Kalkül einzubeziehen.

Wird der hier vertretenen Argumentation, wonach die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen und Landesbanken und für die Wahrnehmung der genannten öffentlichen Aufgaben im Bankenwettbewerb bilden, nicht gefolgt, so kommt es darauf an, ob sich die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung als eine nach Art. 92 EG-Vertrag verbotene Beihilfe darstellen, und ob, falls dies zutrifft, eine Rechtfertigung der Beihilfe nach Art. 90 Abs. 2 EG-Vertrag in Betracht kommt.

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu z.B. § 16 des Hessischen Sparkassengesetzes, in der Fassung vom 24. Februar 1991, GVBl. I S. 78, geändert durch Staatsvertragsgesetz vom 20. Mai 1992, GVBl. I S. 189.

Von seiten der privaten Banken<sup>9</sup> und in der juristischen Literatur<sup>10</sup> ist die Auffassung vertreten worden, die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung müßten wegen ihres beachtlichen wirtschaftlichen Wertes als verbotene Beihilfe angesehen werden. Eine diesem Wert entsprechende Gegenleistung erbrächten die Sparkassen und Landesbanken insbesondere infolge niedriger Ausschüttungen für den Träger nicht. Für das Vorliegen einer verbotenen Beihilfe spreche auch, daß ein ökonomisch-rational handelnder Privatinvestor, der für einen derartigen Vergleich gern herangezogen wird, eine solche Leistung für sein Unternehmen nicht erbringen würde.

Dieser Betrachtungsweise sind Ullrich Immenga und Joachim Rudo<sup>11</sup> vor allem mit dem Argument entgegengetreten, die Anstaltslast und insbesondere die Haftungsübernahme in Form der Gewährträgerhaftung stelle sich nicht als Zuwendung oder Beihilfe, sondern als etwas ganz anderes, nämlich als "Eigenhaftung kraft Unternehmensorganisation" dar.

In der Tat läßt sich die Gewährträgerhaftung weder mit einer Kapitalzuführung noch mit einer Bürgschaft oder Garantie zugunsten eines Dritten vergleichen. Wie schon erwähnt, dient die selbstständige Rechtsform bei Sparkassen und Landesbanken nicht der Haftungsbegrenzung, wie private Investoren sie pflegen, sondern wurde 1931 zur Sicherung der Sparer eingeführt. Der Gewährträger gleicht in seiner Stellung eher einem Einzelkaufmann, welcher mit seinem gesamten privaten Vermögen für die Schulden seines Unternehmens haften muß. Im übrigen gibt es auch in der privaten Wirtschaft immer wieder Patronatserklärungen oder Verlustdeckungszusagen für Tochterunternehmen sowie die Verlustabdeckungspflicht für herrschende Unternehmen nach § 302 Aktiengesetz. Den Fall, daß ein hinter dem handelnden Unternehmen stehender Inhaber oder eine Konzernmutter gewährträgerähnlich haften muß, gibt es also durchaus auch jenseits von Sparkassen und Landesbanken. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind daher nicht als Beihilfe im Sinne von Art. 92 EG-Vertrag aufzufassen.

---

9 Vgl. aktuell Bundesverband deutscher Banken (Hrsg.), Die Amsterdamer Erklärung zu den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten - Daten, Fakten, Argumente. Eine Dokumentation, Köln, November 1997; ders. (Hrsg.), Jahresbericht Banken 1998 - Fakten, Meinungen, Perspektiven, Köln 1998, S. 44 ff.

10 Vgl. Kathrin Schmid und Thomas Vollmöller, Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute und EU-Beihilfenrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jg. 51, 1998, S. 716 ff.; in ähnlicher Richtung argumentiert Wolfram Gärtner, Die Transparenz der Finanzbeziehungen innerhalb der öffentlichen Kreditinstitute, in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft (ZBB), Jg. 10, 1998, S. 6 ff.

11 Ulrich Immenga und Joachim Rudo, Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilfenrecht, Baden-Baden 1997. - Unter besonderer Würdigung der Amsterdamer Erklärung: Klaus Stern, Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute und europäisches Beihilferegime, in: Sparkasse, 114. Jg., 1997, S. 397 ff.



Bei anderer Sichtweise käme es darauf an, ob Art. 90 Abs. 2 EG-Vertrag die Beihilfe rechtfertigen kann. Die beiden ersten Absätze des Art. 90 EG-Vertrag lauten:

"(1) Die Mitgliedstaaten werden in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine diesem Vertrag und insbesondere dessen Artikeln 7 und 85 bis 94 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.

(2) Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft."

Die oben genannten Verfechter der These, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hätten Beihilfecharakter, wollen Art. 90 Abs. 2 EG-Vertrag wegen Fehlens von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht zum Zuge kommen lassen. Demgegenüber erkennt die Bundesregierung<sup>12</sup> wegen des bestehenden - oben näher dargestellten - öffentlichen Auftrags von Sparkassen und Landesbanken das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 90 Abs. 2 EG-Vertrag an, und dem haben sich die Regierungschefs der EU-Staaten in der Amsterdamer Erklärung vom 17. Juni 1997<sup>13</sup> auf Vorschlag der Kommission angeschlossen. Treffend hat die Bundesregierung diesen Standpunkt in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage so formuliert:<sup>14</sup> " Die in den Sparkassengesetzen der Länder umschriebenen öffentlichen Aufgaben der Sparkassen haben eine über 150 Jahre dauernde Tradition. Die am Gemeinwohl orientierten Sparkassen erfüllen eine wichtige Rolle im Bereich der Daseinsvorsorge, indem sie zur flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung sowie kleinerer und mittlerer Unternehmen mit Finanzdienstleistungen beitragen. Das in Deutschland aus drei Säulen bestehende Bankensystem der Privatbanken, der Genossenschaftsbanken und der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute hat über viele Jahrzehnte in Deutschland wettbewerbsfähige Strukturen erhalten, die für einen auch zukünftig international leistungsfähigen und wettbe-

---

12 Stellungnahme der Bundesregierung vom 5. Dezember 1997 gegenüber der Europäischen Kommission, dorthin übersandt vom Bundesministerium für Wirtschaft am gleichen Tag.

13 Erklärung Nr. 37 zur Schlußakte des Amsterdamer Vertrags; siehe den Gesetzentwurf für die deutsche Ratifizierung, in: BR-Drs. 784/97 vom 17. Oktober 1997.

14 BT-Drs. 13/10541 vom 29. April 1998, S. 16 unter 35.

werbsfähigen Finanzplatz Deutschland das Fundament bilden können." Dem ist nichts hinzuzufügen.

#### **d) Wettbewerbsförderung durch heterogene Marktstruktur**

Die in Deutschland festzustellende hohe Wettbewerbsintensität und das aktive Wettbewerbsverhalten der Marktteilnehmer resultieren zum einen aus der vielfältigen, heterogenen Angebotsstruktur, zum anderen aber auch aus den unterschiedlichen Zielsystemen und Verhaltensweisen der regional miteinander konkurrierenden Banken. Gerade für diesen regionalen Wettbewerb kommt den Sparkassen und Landesbanken allein durch ihre Existenz große Bedeutung zu. Ohne deren Präsenz bestünde in der Fläche kaum noch Wettbewerb, weil die Genossenschaftsbanken dann vielfach einzige Anbieter wären - mit entsprechender Gefahr von Monopolisierungstendenzen. Mit der marktkonformen Wahrnehmung ihres öffentlichen Auftrags gewährleisten und stimulieren die Sparkassen und Landesbanken den Wettbewerb; sie erfüllen so neben ihrer eigentlichen Infrastrukturfunktion zugleich eine Wettbewerbsfunktion. Diese wird den Sparkassen in verschiedenen Sparkassengesetzen (z.B. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen<sup>15</sup>) ausdrücklich vorgegeben. Untersuchungen über die Wettbewerbsfunktion der Banken in öffentlicher Trägerschaft haben bestätigt, daß der auf die heterogene Angebotsstruktur zurückgehende Gruppenwettbewerb sich in der Vergangenheit positiv auf das Marktverhalten und die daraus resultierenden Marktergebnisse ausgewirkt hat.<sup>16</sup>

Bekanntlich können Kreditinstitute nach den einschlägigen Vorschriften nur in dem Umfang expandieren und neue Chancen im Wettbewerb wahrnehmen, wie sie entsprechendes zusätzliches Eigenkapital zu beschaffen in der Lage sind. Bei den Privatbanken geschieht das in der Regel durch die Ausgabe neuer Aktien. Den Sparkassen und Landesbanken ist dieser Weg bisher versperrt, und da Länder und Kommunen erforderlich werdendes Dotationskapital derzeit nicht zur Verfügung stellen können, werden andere Wege der Eigenkapitalverstärkung wie stille Einlagen oder Genußscheinkapital beschritten. Verschiedenen Landesbanken ist durch die Einbringung von Sondervermögen (Wohnungsbauförderanstalten) eine verbreiterte Kapitalbasis geschaffen worden. Diese Maßnahmen sind als wett-

---

<sup>15</sup> Sparkassengesetz für Baden-Württemberg, a.a.O.; Sparkassengesetz NW in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Januar 1995, GVBl. vom 22. Februar 1995, S. 92 ff.

<sup>16</sup> Ulrich Kirchhoff, Zielwandel bei öffentlichen Unternehmen, aufgezeigt am Beispiel der Banken des Bundes, Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft, Band 20, Berlin 1987.

bewerbskonform einzustufen, weil es die Chancengleichheit im Wettbewerb gebietet, daß alle Kreditinstitute den Zugang zu neuem Eigenkapital haben müssen.

### **e) Rendite- und Ausschüttungsvergleiche mit privaten Banken**

Aus einem Vergleich der erzielten Rentabilitäten von Privatbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten resultiert der Vorwurf, öffentlich-rechtliche Kreditinstitute ließen sich das bei ihrem Geschäft eingesetzte Eigenkapital zu niedrig vergüten und erzielten dadurch einen Wettbewerbsvorteil.

Rentabilität ist formal definiert als der um außerordentliche Aufwendungen und Erträge korrigierte Jahresüberschuß, bezogen auf das durchschnittlich eingesetzte Eigenkapital, bestehend aus dem Grundkapital und den offenen Rücklagen. Für die Beurteilung der Geschäftspolitik von Privatbanken einerseits und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten andererseits unterscheiden sich die Rentabilitätsanforderungen jedoch materiell erheblich; sie führen deshalb zu anderen geschäftspolitischen Konsequenzen.

Rentabilität, Dividende und Kurssteigerungen sind Ausdruck des Gewinnmaximierungsziels privater Eigenkapitalgeber. Die strikte Verfolgung dieses Ziels bedeutet für die Unternehmensführung, nur solche Strategien zu verfolgen, die über der Marktrendite liegende Gewinne versprechen. Dies führt zu einer Konzentration auf das Kerngeschäft, auf hochrentierliche Geschäftsfelder. Andere mögliche Geschäftsfelder, die eine geringere Rendite erwarten lassen, werden aufgegeben, d.h. es ist mit Filialschließungen und dem Rückzug aus Bereichen des Privatkundengeschäfts zu rechnen.

Den Sparkassen und Landesbanken ist ein Rückzug aus weniger rentierlichen oder gar verlustbringenden Geschäften wegen ihres öffentlichen Auftrags oder aufgrund von Interventionen ihrer Träger (z.B. Landesregierungen, Kommunen) zumeist nicht möglich. Deshalb sind die in der Privatwirtschaft maßgeblichen Zielgrößen Gewinn und Rentabilität zur Bewertung ihrer Leistungen allein nicht ausreichend. Als weitere Indikatoren für die Leistungsbemessung sind Kennzahlen wie etwa die Effektivität im Sinne des Erfüllungsgrades vorgegebener öffentlicher Aufgaben mit heranzuziehen. Die Kritik eines zu niedrigen Gewinns öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute kann somit ohne Prüfung anderer Leistungsindikatoren nicht aufrechterhalten werden. Hiervon abgesehen läßt sich ein pauschaler Vorwurf mangelnder Eigenkapitalrentabilität von Sparkassen ohnehin nicht belegen.

Neben der Höhe des Gewinns der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wird auch deren Gewinnverwendung kritisiert. Es wird bemängelt, daß die Ausschüttungen im Vergleich zu denen der Privatbanken zu niedrig seien. Bezüglich dieses Kritikpunktes ist allerdings zu bedenken, daß die Privatbanken überwiegend die Rechtsform der Aktiengesellschaft besitzen und in dieser Rechtsform die Möglichkeit haben, durch eine Kapitalerhöhung über die Börse weiteres Eigenkapital zu beschaffen. Eine Erhöhung des Eigenkapitals der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute von außen durch ihren Träger erweist sich angesichts der Finanznot der öffentlichen Haushalte zu meist als ausgeschlossen. Es verbleibt für diese Kreditinstitute daher in der Regel nur die Möglichkeit, das Eigenkapital durch Gewinnthesaurierung im Wege der Selbstfinanzierung aufzustocken.

Die Höhe des (haftenden) Eigenkapitals hat in der Kreditwirtschaft eine überragende Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit eines Kreditinstituts. Denn der neugefaßte Grundsatz I über die Eigenkapitalausstattung von Kreditinstituten begrenzt das Volumen bestimmter risikogewichteter Aktiva sowie außerbilanzieller Geschäfte auf das 12,5fache des haftenden Eigenkapitals. Demzufolge ist ein Solvabilitätskoeffizient von mindestens 8 v.H. einzuhalten. Eine Ausweitung des Geschäftsvolumens ist somit nur mit einer entsprechenden Entwicklung der Eigenmittel möglich. Zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bei wachsenden Märkten ist deshalb die im Vergleich zu Privatbanken höhere Gewinnthesaurierung erforderlich, da ersteren - wie dargelegt - eine Erhöhung des Eigenkapitals durch Außenfinanzierung verwehrt ist. Zwar ist nach Gesetz und Satzung für die Landesbanken und Sparkassen die "Erzielung von Gewinn nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes", jedoch ist sie ein vom Gesetzgeber gewolltes Nebenziel, um Belastungen der Steuerzahler aus der Bereitstellung von Eigenkapital zu vermeiden, die ansonsten erforderlich wäre. So werden nur die nicht zur Selbstfinanzierung benötigten Gewinne an den Gewährträger ausgeschüttet.

## **IV. Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion**

Forderungen aus dem wissenschaftlichen und politischen Bereich nach Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken werden zumeist auf die ordnungspolitische Vorstellung gestützt, daß Staatsinterventionismus im Sinne lenkender Eingriffe in den Wettbewerbsprozeß generell abzulehnen ist.

Hierzu ist zum einen festzustellen, daß der öffentliche Auftrag dieser Kreditinstitute nicht mit lenkenden Eingriffen in den Bankenwettbewerb gleichzusetzen ist. Wie in den Abschnitten I. und II. gezeigt wurde, handelt es sich bei diesem öffentlichen Auftrag um einen - für die Sparkassen vom Bundesverfassungsgericht sogar ausdrücklich anerkannten - Daseinsvorsorge- und Förderauftrag, dessen Wahrnehmung öffentliche Trägerschaft erfordert. Private Kreditinstitute verfolgen diese Zielsetzung gewöhnlich nicht, weshalb Privatisierung dazu führen müßte, daß diese Aufgaben künftig nicht mehr wahrgenommen würden oder privaten Kreditinstituten - soweit dies überhaupt möglich wäre - im Wege der Regulierung auferlegt werden müßten.

Zum anderen würden sich die Sparkassen und Landesbanken für einen Staatsinterventionismus im obengenannten Sinne auch kaum eignen; denn sie sind kein zentralstaatliches Instrument, mit dem sich ein einheitlicher Wille, lenkend in den Bankenwettbewerb einzugreifen, durchsetzen ließe - unterstellt, es bestünde überhaupt eine solche Absicht. Vielmehr handelt es sich um eine Vielzahl getrennt und eigenständig operierender Kreditinstitute in der Trägerschaft einer großen Zahl von demokratisch strukturierten Selbstverwaltungskörperschaften, denen wohl kaum unterstellt werden kann, mit diesen Instituten einem einheitlichen Willen zur Intervention in den Bankenwettbewerb zu folgen. Die Sparkassen und Landesbanken sind ja gerade ein Ausdruck des Pluralismus wie des föderalen und regionalen Staatsaufbaus in Deutschland.

Aus ordnungspolitischer Sicht wird auch der Umfang der öffentlichen Kreditwirtschaft in Deutschland kritisiert: Bankengeschäfte würden zur Hälfte durch öffentliche Kreditinstitute betrieben; diese Institute seien im Bereich des privaten Bankwesens tätig und stellten somit die Grundprinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung in Frage.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß es sich bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten nicht um einen monolithischen Block handelt, der mit geballter Marktmacht in den Bankenwettbewerb eingreift, sondern daß

hier eine Vielzahl einzelner Unternehmen verschiedener Träger mit in sachlicher wie geographischer Hinsicht unterschiedlichen Aufgaben- und Tätigkeitsfeldern tätig ist. Die simple Addition ihrer Marktanteile vermittelt ein falsches Bild von deren "Marktmacht", zumal die zusammengefaßten Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in den verschiedenen Geschäftsfeldern und Regionen sehr unterschiedlich ausfallen.<sup>17</sup>

Während einige der Kritiker generell den öffentlichen Auftrag der Sparkassen und Landesbanken negieren, erkennen andere diesen Auftrag zwar für die Vergangenheit an, argumentieren aber, daß die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sich weitgehend erledigt habe und die von diesen wahrgenommene Geschäftsbanktätigkeit auf eine öffentliche Einbindung verzichten könne, so daß einer Privatisierung nichts im Wege stehe. Daß der öffentliche Auftrag nach wie vor besteht und weiterhin aktuell ist, wurde in den vorangehenden Abschnitten schon dargelegt. Es wurde auch darauf hingewiesen, daß der Daseinsvorsorgeauftrag von der Geschäftsbanktätigkeit nicht zu trennen ist, weil er im Wettbewerb erfüllt werden muß. Auch die Privatisierung von Kreditinstituten, die nach wie vor öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben, wurde bereits erörtert.

Eine weitere Gruppe von Kritikern akzeptiert zwar grundsätzlich den öffentlichen Auftrag, wirft den Sparkassen und Landesbanken aber vor, diesen nicht oder nicht ausreichend zu erfüllen, und fordert deshalb ihre Privatisierung. Untersuchungen wie die genannte Analyse des RWI machen die Wahrnehmung des regionalpolitischen Auftrags durch die Sparkassen deutlich. Die aufgezeigte Durchdringung der Fläche mit Zweigstellen, die Präsenz der Sparkassen vor Ort, deren Konzentration auf das Geschäft mit dem Mittelstand, den Handwerkern und der Arbeitnehmerbevölkerung sowie mit Kundengruppen von geringem Interesse für andere Banken, die Unterstützung ihrer Träger bei regionalpolitischen Maßnahmen und - im Falle der Landesbanken - auch die Verbundfunktion sind Beispiele dafür, daß die Sparkassen und Landesbanken ihren öffentlichen Auftrag nach wie vor ernst nehmen und in der Regel zufriedenstellend wahrnehmen. Wichtig wäre es allerdings, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben deutlicher zu dokumentieren und auch die Öffentlichkeit hierüber gründlicher zu informieren, als dies bisher der Fall ist. Eine entsprechende Empfehlung erscheint im nachfolgenden Abschnitt V.

Andere Privatisierungsforderungen stützen sich darauf, daß angeblich die Wettbewerbsbedingungen durch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute verzerrt werden. In Abschnitt III. wurde gezeigt, daß dies nicht der Fall ist,

---

<sup>17</sup> Auf die Notwendigkeit differenzierter Marktanteilsbetrachtung wurde bereits unter III.a) hingewiesen.

im Gegenteil diesen Instituten eine wettbewerbserhaltende und wettbewerbsfördernde Funktion zukommt. Man könnte diese sogar als "Wettbewerbs**korrektur**funktion" bezeichnen.

Es ist davon auszugehen, daß eine Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken nicht zu einer Intensivierung des Wettbewerbs führen würde, sondern äußerst negative Wettbewerbseffekte auf dem Bankenmarkt zur Folge hätte: homogenere Marktstrukturen; Abbau der Wettbewerbsintensität, die durch den gegenseitig bestehenden Gruppenwettbewerb gewährleistet wird; höchst bedenkliche Ausdünnung der Bank- und Zweigstellenstruktur. Der Negativeffekt dürfte sich noch verstärken, wenn mit der Privatisierung eine Kapital- und Verfügungsmachtkonzentration zugunsten der Großbanken verbunden wäre. Die Erwartung, daß im Falle einer Privatisierung ausländische Interessenten zum Zuge kommen und den Wettbewerb stimulieren würden, erscheint allzu optimistisch; sie verkennt das Interesse der heimischen Großbanken an der Sicherung und am Ausbau ihrer Marktposition. Allenfalls an einigen interessanten Bankplätzen wäre mit zusätzlicher Präsenz ausländischer Interessenten zu rechnen.

Es ist nachvollziehbar, daß einigen der Wettbewerber der Sparkassen- und Landesbanken ein weniger scharfer Konkurrenzkampf und stärkere Konzentration gelegen kämen. Die politisch Verantwortlichen sollten sich jedoch vergegenwärtigen, daß der in Deutschland sehr funktionsfähige Bankwettbewerb ein überaus wichtiges Gut darstellt, das es im Interesse einer stabilen marktwirtschaftlichen Ordnung zu erhalten gilt. Selbst ordnungspolitisch betrachtet dürfte das gruppenwettbewerbsbestimmte Marktarrangement vorzugswürdiger sein als dasjenige, das sich nach Privatisierung und anschließenden Konzentrationsprozessen herausbilden würde.

Die Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken wird verschiedentlich auch von ihren Trägern erwogen. Dahinter stehen zumeist fiskalische Begehrlichkeiten; von den Verkaufserlösen verspricht man sich erhebliche Finanzierungsbeiträge zugunsten der öffentlichen Haushalte. Die Gebietskörperschaften wären allerdings gut beraten, die einmalige Entlastung ihrer Haushalte sorgsam abzuwägen gegenüber dem Verlust des Einflusses auf kreditwirtschaftliche Strukturen, der ihnen, wie gezeigt wurde, bei der Wahrnehmung ihrer kommunalen und regionalen Aufgaben sehr hilfreich sein kann. Seitens der Kommunen sollte auch bedacht werden, ob man wirklich mit den Sparkassen leichtfertig einen essentiellen Bestandteil des grundgesetzlich garantierten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aus der Hand geben und sich künftigen Abhängigkeiten aussetzen will, die ein solcher Schritt längerfristig sicherlich zur Folge hätte.

Im übrigen wäre die zumeist pauschalisierende und vordergründig fiska-

lischen Interessen dienende Forderung nach Privatisierung der Sparkassen und Landesbanken keineswegs so einfach in die Tat umzusetzen, wie das auf den ersten Blick den Anschein haben mag.

Dies läßt sich anhand der folgenden vier Fragen verdeutlichen:

- Wollte man Sparkassen und Landesbanken tatsächlich in private Hände überführen, wäre zunächst zu prüfen, wer letztlich die neuen Eigentümer dieser Institute würden. Ohne eine hinreichende Klärung und Lösung dieses Sachverhalts bestünde, wie dargelegt wurde, die Gefahr, daß die sich ohnehin abzeichnende Konzentration im deutschen Kreditgewerbe einen zusätzlichen Schub erhielte. Das aber wäre aus ordnungs- und wettbewerbspolitischen Gründen nicht hinnehmbar.
- Als nächstes wäre zu fragen, wie in einem solchen Fall hinsichtlich der bestehenden wechselseitigen Geschäftsbeziehungen zwischen den Sparkassen einerseits und den Landesbanken andererseits zu verfahren wäre. Es kann ja nicht davon ausgegangen werden, daß nach einer Privatisierung auf breiter Front die gewachsenen Geschäftsstrukturen erhalten blieben. Eine Auflösung der diesbezüglichen Kontrakte wäre jedoch nicht anzuraten, weil dadurch unternehmerische Synergieeffekte verspielt würden. Es ist nicht erkennbar, daß diese Verluste durch Größen- und Verbundvorteile an anderer Stelle kompensiert werden könnten.
- Weiterhin wäre es - auch darauf wurde hingewiesen - ungewiß, inwieweit die bankgeschäftliche Versorgung der Bürger und Unternehmen in der Fläche und vor Ort hinreichend gewährleistet bliebe. Auch bei unterstellter Akzeptanz des Homebanking würde es schwierig werden, die adäquate Versorgung bestimmter Kundengruppen mit der gesamten Palette der Bankdienstleistungen zu gewährleisten. Wegen der zu erwartenden Konzentrationstendenz wäre mit Versorgungsdefiziten zu rechnen.
- Klärungsbedürftig wäre außerdem, wie die bisher von Sparkassen und Landesbanken wahrgenommenen Daseinsvorsorgeaufgaben im öffentlichen Auftrag erfüllt werden sollten. Diese Aufgaben würden sicherlich nicht freiwillig von den nunmehr privatisierten Instituten übernommen werden. Würden sie hierzu gezwungen, liefe dies dem Grundgedanken einer echten Privatisierung zuwider; Privatisierung würde so zu mehr staatlicher Regulierung führen.

Aus den vorstehenden Überlegungen läßt sich die Schlußfolgerung ableiten, daß die Vorschläge zur Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken häufig aus einer einseitigen Blickrichtung entwickelt werden und dementsprechend die Zielbeziehungen zu anderen Aufgabenfeldern der Wirtschaftspolitik vernachlässigen.



Diskutiert wird in der aktuellen Debatte auch ein sogenanntes Trennungskonzept, nach dem die dem Wettbewerb unterliegenden Geschäftsfelder der Sparkassen und Landesbanken von denjenigen Geschäftsfeldern, die als Förder- oder Interventionsbereich bezeichnet werden, rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und personell separiert würden. Die insoweit wahrzunehmenden und getrennt ausgewiesenen Geschäftsfelder des sogenannten Interventionsbereichs würden nach diesem Konzept hierfür zu schaffenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten mit Sonderaufgaben auf der Ebene der Länder - vergleichbar der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Deutschen Ausgleichsbank auf der Bundesebene - zugewiesen, und die verbleibenden Wettbewerbsbereiche würden in einer Weise privatisiert, daß eine Konzentration im Bankgewerbe und die Reduzierung der bankmäßigen Versorgung der Bevölkerung in der Fläche vermieden würden.

Für Sparkassen ist das Trennungskonzept insofern irrelevant, als bei ihnen ein Auftrags- bzw. eigenständiges Fördergeschäft wie bei den Landesbanken nicht stattfindet. Wie dargelegt, sind die Sparkassen zu Universalbanken entwickelt worden, um den Auftrag des Gesetzgebers und des Gewährträgers im Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten zu erfüllen. Beispielsweise ist die Dienstleistung "Girokonto für jedermann" (einschließlich finanziell schwacher Sozialhilfeempfänger) eine öffentliche Aufgabe, die im "normalen" Geschäftsbankbereich erledigt wird. Hier nutzen die Sparkassen die Möglichkeiten hausinterner, personeller, räumlicher und zeitlicher Verbundvorteile.

Bei Landesbanken ist das Trennungsmodell grundsätzlich anwendbar, wie beispielsweise die Ausgliederung der Investitions- und Strukturbank (ISB) aus der Landesbank Rheinland-Pfalz zeigt. Die ISB wurde von der Landesregierung Rheinland-Pfalz mit entsprechendem Grundkapital ausgestattet, das aus dem Erlös aus dem Verkauf des Landesanteils an der Landesbank Rheinland-Pfalz stammt. Um die mit dem Trennungskonzept verfolgten Ziele der Transparenz und der Wettbewerbsneutralität zu erreichen, ist allerdings eine tatsächliche Aufspaltung nicht erforderlich; denn auch in den Fällen, in denen das Auftrags-/Fördergeschäft in die Landesbank integriert ist, erfolgt die geforderte klare Trennung zwischen Wettbewerbs- und Auftragsgeschäft, wie das zum Beispiel bei der Landesbank Schleswig-Holstein der Fall ist.

In Landesbanken integrierte Investitionsbanken sind gesetzlich, organisatorisch und wirtschaftlich selbständige, nicht rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Eine in die Landesbank integrierte Investitionsbank wird bei eigener Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung getrennt von der Landesbank geführt. Diese Integration des Fördergeschäfts in eine öffentlich-

rechtliche Landesbank ermöglicht eine optimale Einbettung in die technische Dienstleistung eines leistungsstarken Bankbetriebs und vermeidet vor allem Anlaufkosten. Kommt bei der Planung und Abwicklung von Förderprogrammen Bedarf an Technik, Infrastruktur und Expertise auf, kann eine in die Landesbank integrierte Investitionsbank bedarfsgerecht und professionell diese Leistungen einkaufen. Vorhandene Spezialisten kurzfristig hinzuzuziehen und kostengünstig für die Umsetzung anspruchsvoller Aufgaben einzusetzen, ist grundsätzlich nur in Verbindung mit einem Vollbankbetrieb möglich. Unter Wettbewerbskriterien ist eine integrierte Investitionsbank auf Wettbewerbsneutralität verpflichtet.

Wettbewerbsneutralität läßt sich beispielsweise dadurch herstellen, daß

- in die Bewilligungs-, Beteiligungs- und Wirtschaftsausschüsse - nach den Vorgaben und unter dem Vorsitz des Landes - Vertreter der Genossenschafts- und der Privatbanken aufgenommen werden,
- die Datenverarbeitungssysteme so getrennt werden, daß für die Investitionsbank eigene Abrechnungs- und Buchungskreise gebildet werden,
- die Benutzerprofile so festgelegt werden, daß Mitarbeiter anderer Geschäftsbereiche die Konten und Vorgänge der Investitionsbank nicht einsehen können,
- durch gesonderte Geschäftsanweisungen entsprechende Regelungen zur Vertraulichkeit festgelegt werden, so daß Förderinformationen nicht denjenigen zur Verfügung stehen, die in anderen Geschäftsbereichen bzw. für andere Kunden tätig sind und umgekehrt.

Bei Vorliegen solcher Regelungen findet auch beim Integrationsmodell eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der mit dem Geschäftsbankbereich der Landesbank konkurrierenden Kreditinstitute, wie sie mit dem Trennungsmodell vermieden werden soll, gar nicht statt. Beim Integrationsmodell können jedoch die genannten Synergieeffekte in Form der Nutzung der Sparkasseninfrastruktur sowie des Bank-Know hows für das Auftrags-/Fördergeschäft genutzt werden.

Zu der ebenfalls mit dem Trennungsmodell verfolgten Privatisierung der Sparkassen und der Geschäftsbankbereiche der Landesbanken ist auf die in diesem Abschnitt weiter oben angestellten Überlegungen zu verweisen. Dies gilt auch im Hinblick auf die praktischen Schwierigkeiten, eine Privatisierung so zu gestalten, daß unerwünschte Konzentrationstendenzen im Bankgewerbe sowie eine Reduzierung der bankmäßigen Versorgung der Bevölkerung in der Fläche vermieden würden.

## **V. Vorschläge zur Förderung und Verdeutlichung des öffentlichen Auftrags**

Um den öffentlichen Auftrag der Sparkassen und Landesbanken noch stärker zur Geltung zu bringen und ihn in der Öffentlichkeit ausgeprägter zu verdeutlichen, als dies bisher geschieht, werden folgende Vorschläge unterbreitet, die sich teils an den Gesetzgeber und teils an die unmittelbar Beteiligten richten.

Der Gesetzgeber sollte den öffentlichen Auftrag weiter konkretisieren, ohne jedoch den notwendigen Handlungsspielraum der Sparkassen und Landesbanken im Wettbewerb so weit einzuengen, daß die unternehmerische Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags beeinträchtigt wird. Die gesetzlichen Vorgaben sollten durch Hinweise auf die Verpflichtung zur Bürger- bzw. Kundennähe der Sparkassen ergänzt werden. Es sollte den Sparkassen ausdrücklich aufgegeben werden, Bürger und mittelständische Wirtschaft unter regionalpolitischen Zielsetzungen in der Fläche zu versorgen.

Die Sparkassen und Landesbanken selbst sollten sich bewußt sein, daß sie auch angesichts neuer Herausforderungen wie dem regionalen Strukturwandel und der Globalisierung der Märkte ihre Position nur werden halten und festigen können, wenn sie sich weiterhin am öffentlichen Auftrag orientieren und sich auf ihre besonderen Aufgaben konzentrieren. Auch wenn sie im wesentlichen die gleichen Leistungen anbieten wie andere Kreditinstitute, so besteht ihr Auftrag auch in Zukunft darin, dies unter strukturpolitischen Anforderungen bürger- und mittelstandsorientierter zu tun, als das bei privaten Kreditinstituten üblicherweise der Fall ist. Die Wahrnehmung ihrer Aufgaben muß im Dialog mit den Gewährträgern erfolgen, insbesondere was die regionalpolitischen Konzepte, die Wirtschaftsförderung und die örtliche Kulturpflege angeht. Gewährträger und Aufsichtsbehörden sollten die Sparkassen und Landesbanken nachhaltig dabei unterstützen, ihren öffentlichen Auftrag wirkungsvoll zu erfüllen.

In den Geschäftsberichten und in weiteren externen sowie internen Informationsmedien (z.B. Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Kundenzeitschriften, Internet, Mitarbeiterzeitschriften) der Sparkassen und Landesbanken sollte verstärkt die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dokumentiert werden. Die Darstellung kann verbal und/oder in geeigneten Fällen mit Hilfe von Kennziffern (Performance indicators) erfolgen. Wünschenswert wäre neben dem kaufmännischen Jahresabschluß eine Art öffentliche Dienstleistungsbilanz zum Nachweis der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Dabei handelt es sich nicht um eine Bilanz im klassischen Sinn, sondern

um die Darstellung gesellschafts- und umweltbezogener Sachziele und der Sachzielerreichung. In Betracht kämen neben Sozial- und Umweltindikatoren Soll-Ist-Relationen, vor allem statistische Angaben in Form geeigneter Kennzahlen über vier typische Handlungsfelder:

- Stärkung der Wirtschaftskraft vor Ort in Form von regionaler Wirtschafts-, Mittelstands- und Gründungsförderung oder der Hilfe bei der Erschließung neuer Märkte und die Bedeutung für den Arbeitsmarkt,
- Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung des Strukturwandels durch intensive Beratung und Finanzmanagement, Bereitstellung alternativer Finanzierungs- und Organisationsmodelle sowie Standort- und Strukturanalysen,
- Verbesserung der Lebensqualität vor Ort durch Engagements im sozialen Bereich, durch Förderung von Kultur und Wissenschaft,
- Verantwortliche Kunden- und Verbraucherpolitik durch das "Konto für jedermann", die Überschuldungsprävention oder die Vorbereitung und Implementierung der Europäischen Währungsunion.

Eine solche Berichterstattung würde die Akzeptanz bei den Kunden, den Mitarbeitern, den Trägern und in der Öffentlichkeit stärken und die Position der Sparkassen und Landesbanken als konstitutives Element der Sozialen Marktwirtschaft, der Kreditwirtschaft und der Kommunalwirtschaft festigen. Verstärkt würde dieser positive Effekt, wenn auch die Öffentlichkeitsarbeit der Institute deren öffentlichen Auftrag und dessen Erfüllung deutlicher als bisher dokumentieren würde. Hinsichtlich der Darstellungsform sollte dabei an die Berichterstattung in den Geschäftsberichten angeknüpft werden. Die Sparkassen und Landesbanken sollten bei dem Bestreben, der Öffentlichkeit ihren öffentlichen Auftrag deutlich zu machen, von den Gewährträgern und Aufsichtsbehörden aktiv unterstützt werden.

# **Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft**

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Bisher sind erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u.a. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhof, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft - Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)
- Heft 8 Die Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Paul Münch (1991)
- Heft 9 Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts – Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox (1992)
- Heft 10 Die Auswirkungen der EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Rudolf Eiermann (1992)

- Heft 11 Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Ingfried F. Hochbaum, Günter Püttner, Manfred Rommel und Martin Seidel (1992)
- Heft 12 Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft, Anstalt des öffentlichen Rechts - Rechtsformänderung bei den Berliner Eigenbetrieben?, Referate eines Workshops der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Senators für Verkehr und Betriebe von Berlin, mit Beiträgen von Helmut Andres, Heinrich Decker, Herwig Haase, Christoph Landerer, Günter Püttner, Christoph Reichard, Ortwin Scholz und Felix Zimmermann (1993)
- Heft 13 Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994)
- Heft 14 Kommunale Wirtschaft zwischen Wettbewerb und Gemeindefirtschaftsrecht, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Dietmar Bräunig, Heinrich Decker, Alfred Feuerborn, Fritz Gautier, Jörg-Michael Gleitze, Friedrich Wilhelm Held, Klaus Heugel und Hermann Zemlin (1995)
- Heft 15 Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, CEEP - Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (Hrsg.) (1996)
- Heft 16 Öffentliche Unternehmen - eine Alternative zur Privatisierung, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen, mit Beiträgen von Helmut Arens, Dietrich Budäus, Peter Eichhorn, Claus Förster, Heiderose Förster und Fritz Gautier (1996)
- Heft 17 Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1998)



