

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

6

Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Federführung: Peter Eichhorn

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 1990

Herausgeber:
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Federführung: Peter Eichhorn

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 6

Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Prof. Dr. Theo Thiemeyer

(Vorsitzender)
Universität Bochum

Prof. Dr. Peter Eichhorn

(Stellvertretender Vorsitzender)
Universität Mannheim

Dr. Paul Münch

(Stellvertretender Vorsitzender)
Leverkusen

Dr. Gerold Ambrosius

Freie Universität Berlin

Dr. Heinz Bolsenkötter

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

Prof. Dr. Helmut Brede

Universität Göttingen

Prof. Dr. Dietrich Budäus

Universität Hamburg

Prof. Dr. Helmut Cox

Universität Duisburg

Dr. Rudolf Eiermann

Deutsche Bundesbahn, Frankfurt/M.

Prof. Dr. Werner W. Engelhardt

Universität Köln

Prof. Dr. Peter Friedrich

Universität der Bundeswehr München

Dr. Wolf Gottschalk

Verband kommunaler Unternehmen, Köln

Prof. Dr. Gerhard Himmelmann

Technische Universität Braunschweig

Prof. Dr. Hans Hirsch

Technische Hochschule Aachen

Prof. Dr. Helmut W. Jenkis

Verband Niedersächsisch-Bremischer
Wohnungsunternehmen, Hannover

Dr. Achim von Loesch

Frankfurt/M.

Prof. Dr. Werner Noll

Universität Würzburg

Prof. Dr. Karl Oettle

Universität München

Prof. Dr. Erich Potthoff

Universität Köln

Prof. Dr. Günter Püttner

Universität Tübingen

Dr. Hannes Rehm

Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Bonn

Prof. Dr. Bert Rürup

Technische Hochschule Darmstadt

Prof. Dr. Eberhard Wille

Universität Mannheim

ISBN 3-9801657-5-2

Die »Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft« werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11–15, D-1000 Berlin 41, Tel. (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Wir danken der Gesellschaft zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung über das Spar- und Girowesen e.V., die diese Publikation durch eine Spende unterstützt hat.

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

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: Cux-Druck, Cuxhaven.

Berlin 1990

Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

I. Anlaß und Problemstellung

Anlaß für diese Stellungnahme ist die bis Ende 1992 beabsichtigte **Errichtung eines liberalisierten Binnenmarktes** in den zwölf Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Der EG-Ministerrat macht hierbei in seinen Richtlinien grundsätzlich keinen Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Kreditinstituten. Mit der Realisierung des EG-Binnenmarktes sind Auswirkungen auf die rechtliche Verfassungsstruktur und die Geschäftspolitik der öffentlichen Kreditinstitute abzusehen. Ebenso steht eine Ergänzung, Neuinterpretation oder gar eine Neuformulierung des öffentlichen Auftrags zur Diskussion.

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Bankenmarktes wird die schon seit den 80er Jahren zu beobachtende **Tendenz der Internationalisierung des Bankenmarktes und der Globalisierung der Bankgeschäfte** weiter verstärken. Dadurch wird sich der Wettbewerb – zusätzlich gefördert durch Wegfall der bislang dem grenzüberschreitenden Bankgeschäft entgegenstehenden Restriktionen – erheblich verschärfen. Allerdings wird das Ausmaß der Veränderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich groß sein – je nach dem bereits erreichten Stand der Liberalisierung. Während sich das internationale Bankgeschäft bislang vor allem auf das Großkreditgeschäft konzentrierte, wird die mit dem Wegfall der Handelsbarrieren einhergehende Mobilität von Kapital und Arbeit dazu führen, daß sich der Bankenwettbewerb in der Europäischen Gemeinschaft künftig verstärkt auch auf die mittelständische Wirtschaft und auf vermögende Privatkunden erstrecken wird. Insgesamt wird die Intensität des Wettbewerbs durch ein in Umfang und Struktur vielfältigeres Angebot in quantitativer wie qualitativer Hinsicht deutlich zunehmen.

Das von EG-Kommission und EG-Ministerrat verfolgte **Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Zulassung von Kreditinstituten nach den Vorschriften des Herkunftslandes** verlangt eine gewisse Mindestharmonisierung bankenaufsichtsrechtlicher Regeln. Insofern werden alle Kreditinstitute mit einer Änderung dieser rechtlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Dies gilt in besonderer Weise für die öffentlichen Kreditinstitute. Vor allem folgende drei EG-Richtlinien wirken sich auf die Kreditinstitute aus:

- Die **Richtlinie** des Rates vom 17. April 1989 **über die Eigenmittel von Kreditinstituten** (89/299/EWG, ABI. L 124 vom 5. Mai 1989, S. 16) legt fest, was

als haftendes Eigenkapital anerkannt wird. Neben dem sogenannten Kernkapital ist zwar ergänzendes Eigenkapital (z.B. Haftsummenzuschlag bei Kreditgenossenschaften, Genußrechtskapital und nachrangige Verbindlichkeiten) vorgesehen, die Gewährträgerhaftung von Kommunen und Ländern ist aber als Eigenkapitalsurrogat *expressis verbis* ausgeschlossen. Daraus erwächst das Problem, wie wachsende Eigenkapitalanforderungen bei öffentlichen Kreditinstituten erfüllt werden können.

- Die **Richtlinie** des Rates vom 18. Dezember 1989 **über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute** (89/647/EWG, ABl. L 386 vom 30. Dezember 1989) enthält Regelungen über die notwendige Eigenkapitalunterlegung bei verschiedenen Risikopositionen. Er entspricht in etwa dem Grundsatz I des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen zu § 10 Kreditwesengesetz vom 10. Juli 1961 (BGBl. I S. 881); allerdings wird die Grenze für die Kreditvergabe statt des 18fachen nur das 12,5fache der Eigenmittel betragen. Anders gesagt: Das Eigenkapital muß mindestens 8 v.H. der risikogewichteten Aktiva ausmachen.
- Durch die **2. Richtlinie** des Rates vom 15. Dezember 1989 **zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute** und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG (**2. Bankrechtskoordinierungsrichtlinie**) (89/646/EWG, ABl. L 386 vom 30. Dezember 1989) werden die Zulassung und die kreditwirtschaftlichen Angebote geregelt. Die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit führen dazu, daß die im Herkunftsland zugelassenen Kreditinstitute auch in jedem anderen EG-Land tätig werden bzw. ihre Leistungspalette anbieten können.

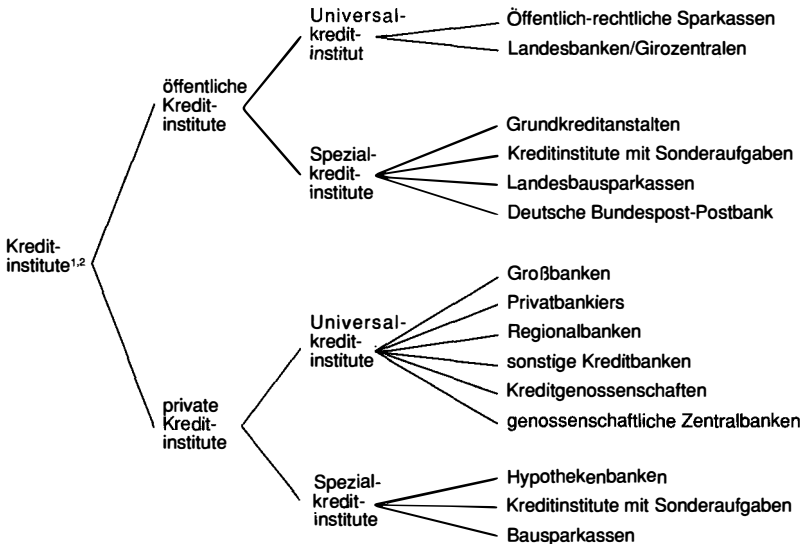
Im folgenden soll untersucht werden, ob und inwieweit die europarechtlichen Vorschriften den öffentlichen Auftrag öffentlicher Kreditinstitute beeinflussen werden und gegebenenfalls Reaktionen und vorausblickende Aktivitäten herausfordern. Nach einer kurzen Darstellung der Kreditwirtschaft hierzulande und der Aufgaben der öffentlichen Kreditinstitute werden Empfehlungen zu den Auswirkungen des EG-Bankenmarktes hierauf in drei wesentlichen Bereichen erörtert und unterbreitet.

Die grundsätzliche Frage nach der Zweckmäßigkeit des Harmonisierungsansatzes bleibt aus der weiteren Betrachtung ausgeklammert. Insofern wird **von den jetzt erkennbaren Entwicklungslinien der Harmonisierung im Bankenbereich ausgegangen**, ohne deren Ansatz und die innerhalb dieses Ansatzes gewählte Schrittfolge hin zu einem europäischen Banken- und Kapitalmarkt kritisch zu analysieren. Diese Eingrenzung sollte nicht als Bestätigung des Harmonisierungskonzeptes (miß-)verstanden werden. So könnte man zum Beispiel fragen, ob die Angleichung bankaufsichtlicher Normen nicht zunächst die Harmonisierung der bankwirtschaftlichen Rechnungslegungsvorschriften voraussetzt, um tatsächlich gleichartige Tatbestände zu vergleichen. Weiterhin scheint nicht gesichert, daß das Konzept der europäischen Banken-Harmonisierung mit vergleichbaren Regelungsbereichen anderer internationaler Finanzräume tatsächlich in jeder Hinsicht kompatibel ist. Auf eine solche grundsätzliche Erweiterung der Fragestellung wurde hier verzichtet. Insofern wird im folgenden innerhalb des erkennbaren europäischen Regelungsrahmens argumentiert.

II. Struktur der deutschen Kreditwirtschaft

Bei einem hohen Grad an Bonität und Sicherheit des gesamten Bankensystems in der Bundesrepublik Deutschland bieten die Kreditinstitute den Verbrauchern und Unternehmen ein breit gefächertes Angebot an Einlagen-, Kredit-, Effekten- und Girogeschäften sowie sonstigen Finanzdienstleistungen. Das Angebot wird flächendeckend erbracht: Mit einer Zweigstellendichte von rund 1.400 Einwohnern pro Filiale steht die Bundesrepublik Deutschland international an der Spitze der **flächendeckenden Versorgung**. Diese erstreckt sich auch auf strukturschwache Gebiete und wirtschaftlich schwache Bevölkerungskreise. Das leistungsfähige deutsche Bankensystem bildet insofern einen wichtigen Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft.

Kennzeichnend für die Struktur ist das **Vorherrschen universell tätiger Kreditinstitute** neben einer Vielzahl von Kreditinstituten mit speziellen Aufgaben. Alle Kreditinstitute im Sinne des § 1 Kreditwesengesetz unterliegen unabhängig von ihrer Trägerschaft, Rechtsform und Aufgabenstellung der Aufsicht durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen.



- 1 Aufgrund der hier verwendeten Kriterien weicht diese Klassifikation von der nach Bankengruppen gegliederten Bundesbankstatistik ab.
- 2 Gemischwirtschaftliche Kreditinstitute (mit öffentlicher Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung, in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform) sind in der Übersicht nicht berücksichtigt. Kirchliche Kreditgenossenschaften zählen zu privaten Universalkreditinstituten.

Die Kreditwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland wird, wie die Versorgungs-, Verkehrs-, Wohnungs-, Versicherungs- und Krankenhauswirtschaft, durch eine **pluralistische Ordnung** geprägt: Öffentliche Kreditinstitute, d.h. Kreditinstitute in

öffentlichem Eigentum bzw. öffentlicher Trägerschaft, und private Kreditinstitute sind nebeneinander tätig. Unterschieden nach den Eigentümern bzw. Trägern und der Zugehörigkeit zu Universal- oder Spezialkreditinstituten ergibt sich die auf Seite 5 dargestellte Systematik der Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland.

Von den öffentlichen Kreditinstituten – entweder in der Trägerschaft von Bund, Ländern und Gemeinden sowie von Sparkassen- und Giroverbänden oder auf genossenschaftlicher Basis organisiert (wie Landschaften und ritterschaftliche Kreditvereine) – sind die Sparkassen, Landesbanken einschließlich Landesbausparkassen und Grundkreditanstalten als Kreditinstitute im Sinne des § 1 Kreditwesengesetz klassifiziert. Es handelt sich bei diesen rein öffentlichen – anders als bei den meisten gemischtwirtschaftlichen – Kreditinstituten um **juristische Personen in Rechtsformen des öffentlichen Rechts**. Die nachstehende Übersicht veranschaulicht die Größenverhältnisse in der deutschen Kreditwirtschaft.

Kreditinstitute	Bilanzsumme in Mrd. DM 31.12.1988	Größen- anteil in v.H.	Zahl der Institute	Zahl der Zweigstellen ¹	Bankstellen insgesamt ¹
Sparkassen ²	853,1	21,7	585	17.355	17.940
Landesbanken/ Girozentralen	617,7	15,7	11	226	237
Sparkassenorganisation	1.470,8	37,4	596	17.581	18.177
öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten	196,1	5,0	11	6	17
öffentlich-rechtliche Kreditinstitute mit Sonderaufgaben	211,8	5,5	5	8	13
Postgiro- und Post- sparkassenämter	61,4	1,6	15	x ³	15
alle öffentlichen Kreditinstitute ⁴	1.940,1	49,5	627	17.595	18.222
alle öffentlichen und privaten Kreditinstitute	3.922,6	100,0	4.371 ⁵	39.830 ⁵	44.201 ⁵

¹ Ohne Auslandszweigstellen (Ende 1988: 131).

² Einschließlich freier Sparkassen.

³ Ende 1988 gab es rund 18.000 Postämter und Poststellen.

⁴ Anteil erhöht sich, wenn gemischtwirtschaftliche Kreditinstitute hinzugerechnet werden.

⁵ Ohne Bausparkassen und sonstige Kreditinstitute wie Kapitalanlagegesellschaften, Wertpapiersammelbanken usw.

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Das Bankwesen in Deutschland, Bank-Verlag, Köln 1989.

Die Übersicht zeigt, daß die **öffentlichen Kreditinstitute über einen Anteil von rund 50 v.H. an der Bilanzsumme aller Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und damit über eine herausragende Position verfügen**. Da die Harmonisierungsansätze für einen europäischen Bankenmarkt bisher den Besonderheiten der öffentlichen Kreditinstitute keine Rechnung tragen, sind erhebliche Auswirkungen auf das Leistungsangebot der öffentlichen Kreditinstitute und auf den Wettbewerb innerhalb der deutschen Kreditwirtschaft und gegenüber ausländischen Kreditinstituten zu erwarten.

Die nachstehenden Ausführungen konzentrieren sich auf die öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Landesbanken, Grundkreditanstalten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mit Sonderaufgaben¹.

III. Der öffentliche Auftrag

Den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ist außer der Rechtsform und der öffentlichen Trägerschaft der öffentliche Auftrag gemein. Darunter versteht man **gesetzlich, satzungsmäßig oder anderweitig zugewiesene Aufgaben im öffentlichen Interesse**. Diese Aufgaben können zahlreich und vielfältig sein und wandeln sich im Zeitablauf.² Derzeit sind insbesondere zu nennen:

- Förderung des Sparsinns und der Vermögensbildung,
- Kreditversorgung auch wirtschaftlich schwacher Bevölkerungskreise,
- Beitrag zur Entwicklung der heimischen Wirtschaft und deren Struktur,
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen (u.a. mittels Beratung und Interessenvertretung auf Export- und Importmärkten),
- Kreditversorgung von strukturschwachen Gebieten,
- Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen,
- Mitwirkung bei öffentlichen (lokalen, regionalen, nationalen und EG-weiten) Förderprogrammen,
- Förderung des Wettbewerbs (als Institutsgruppe) im Bankensystem,
- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und des föderalen Systems.

Der öffentliche Auftrag wird durch die Errichtungsgesetze, durch öffentliche Bindungen in Sparkassengesetzen und durch Satzungen festgelegt.

- So begrenzt zum Beispiel das Regionalprinzip den Sparkassen einerseits räumlich das Arbeitsgebiet (Geschäftsstellennetz) der Institute, andererseits beschränkt es die Risiken für den Gewährträger.
- Weiterhin wird beispielsweise die Orientierung an den Aufgaben in den Satzungen festgelegt, worin es meist wörtlich heißt: "Gewinnerzielung ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes".

Dem entspricht beim Träger

- die Gewährträgerhaftung gegenüber dem Kunden des Instituts,
- die Verpflichtung zur adäquaten Eigenkapitalausstattung (durch die Anstaltslast) gegenüber dem Institut.

Auf die Erfüllung der Aufgaben haben hinzuwirken:

- die Träger über die Beschlussorgane der Unternehmen und durch geeignete Kontrollmaßnahmen,

¹ Es sind dies: Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Ausgleichsbank, Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank, Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, Berliner Pfandbrief-Bank, Landwirtschaftliche Rentenbank, Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt, Landescreditbank Baden-Württemberg, Schleswig-Holsteinische Landschaft, Wohnungsbau Kreditanstalt Berlin, Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen, Wohnungsbaukreditanstalt des Landes Schleswig-Holstein.

² Siehe hierzu Peter Eichhorn und Paul Münch (Hrsg.), Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 24, Baden-Baden 1983, und Helmut Brede (Hrsg.), Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, ebengenannte Schriftenreihe, Heft 29, Baden-Baden 1988.

- die neben der Bankenaufsicht zusätzlich vorhandene Staatsaufsicht zur Gewährleistung der strikten Beachtung der Bestimmungen (Gesetze, Satzung, sonstige Vorschriften) für den Geschäftsbetrieb,
- gegebenenfalls eine haushaltsrechtliche Finanzkontrolle.
- Hinzuweisen ist auch auf die Anwendung beamtenrechtlicher Bestimmungen für die Vorstände und Verwaltungsräte, denn über die Amtsträgereigenschaft von deren Mitgliedern wird die Ausführung des öffentlichen Auftrags besser gewährleistet.

Je nach Kreditinstitutsgruppe werden bei den öffentlichen Aufgaben Schwerpunkte gesetzt.

Die **Sparkassen** sehen den öffentlichen Auftrag im wesentlichen in der

- Gewährleistungsfunktion, d.h. Sicherstellung der Versorgung von privaten Haushalten sowie privaten und öffentlichen Unternehmen mit einem leistungs- und wettbewerbsfähigen Finanzierungsangebot im Gewährträgergebiet,
- Struktursicherungs- und -entwicklungsfunktion, d.h. Steigerung der Wirtschaftskraft im Gewährträgergebiet und Förderung einer ausgeglichenen Wirtschaftsentwicklung der Regionen,
- Wettbewerbskorrekturfunktion, d.h. Verhinderung von Konzentration bzw. Stimulierung von Wettbewerb in der Kreditwirtschaft

Die Satzungen der **Landesbanken/Girozentralen** beschreiben deren Geschäftszwecke wie folgt:

- Als Staatsbank obliegt ihnen die Mittelbeschaffung und Mittelverwaltung für das Land und die Gemeinden. Zugleich sind sie für das Land federführend bei zentralen Kreditaktionen, bei Krediten mit Landesbürgschaften und als Treuhänder- und Leitstellen für sektorale und regionale Förderungsmaßnahmen tätig.
- Sie erfüllen die Funktion einer Hausbank für das jeweilige Bundesland und dessen Gemeinden.
- In der Funktion der Sparkassen-Zentralbank unterstützen sie die Sparkassen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Voraussetzung für diese Funktionen ist nach heutiger Auffassung eine Tätigkeit als Universalbank.

Die **Grundkreditanstalten** und die **Kreditinstitute mit Sonderaufgaben** operieren - langfristig stetig oder mit wechselnden Aufgaben und Schwerpunkten - als Instrumente der Wirtschaftspolitik ihrer Träger ("Interventionsbanken"). Ihre Existenznotwendigkeit resultiert daraus, daß öffentliche Banken sich zur staatlichen Aufgabenbewältigung immer dann anbieten, wenn die Vorteile selbständiger Wirtschaftsführung, der Eigenverantwortlichkeit und der Flexibilität bei der Lösung anstehender Probleme genutzt werden sollen.

Für beide Gruppen – Grundkreditanstalten und Kreditinstitute mit Sonderaufgaben – , besteht der öffentliche Auftrag konkret in der

- Wachstumsförderungsfunktion,
- Mittelstandsförderungsfunktion,
- Wohnungsbauförderungsfunktion,

- Infrastrukturförderungsfunktion (für den ländlichen Raum) und in der
- Innovationsförderungsfunktion.

Die Antwort auf die Frage, was im konkreten Einzelfall öffentlicher Auftrag bedeutet und wie er erfüllt werden soll, d.h. die laufende Interpretation und Fortentwicklung des öffentlichen Auftrags, wird im ständigen **Dialog zwischen dem öffentlichen Kreditinstitut und seinem Träger erarbeitet.**

Dieser Konsens wird gestaltet

- auf der Basis der Errichtungsgesetze, weiterer Gesetze und Satzungen,
- durch einen laufenden Willensbildungsprozeß der Beschlußorgane, die – sieht man von der Arbeitnehmerseite ab – mit Repräsentanten des öffentlichen Eigentümers besetzt sind,
- in der geschäftspolitischen Umsetzung der Ergebnisse durch den Vorstand unter Wahrung kaufmännischer Gesichtspunkte.

Die **Wahrung kaufmännischer Gesichtspunkte** besagt, daß auch die öffentlichen Kreditinstitute grundsätzlich Gewinn zu erzielen haben. Die Konstruktion der Grundsätze des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen macht das Wachstum eines Kreditinstitutes von der Zunahme des Eigenkapitals abhängig; Gewinn ist allein deshalb bis zu einem gewissen Grad unerläßlich. Ebenso fordert die Stellung eines öffentlichen Kreditinstituts im Auslandswettbewerb gegenüber den Geschäftspartnern den Nachweis von Gewinn.

Allerdings ist - wie erwähnt - **Gewinnerzielung** (und erst recht "Gewinnmaximierung") **nicht "Hauptzweck"** (besser: Hauptziel) **öffentlicher Kreditinstitute.** Hauptziel ist die Erfüllung des jeweiligen öffentlichen Auftrags. Das bedeutet: Im Falle eines Zielkonfliktes hat der öffentliche Auftrag Vorrang. Ob und in welchem Umfang dieser Vorrang zum Tragen kommt, ist von den zuständigen Beschlußorganen des Unternehmens, letztlich aber vom Träger zu entscheiden. Geschäftspolitik unter Wahrung kaufmännischer Gesichtspunkte heißt auch, daß **keine höheren Risiken insgesamt** eingegangen werden als von anderen Banken, es sei denn aufgrund einer ausdrücklichen Absicherung durch den Träger. Sie bedeutet ferner, daß die Möglichkeiten des internen Rentabilitätsausgleichs genutzt werden. Der **interne Gewinnausgleich** zwischen einer stark vom öffentlichen Auftrag geprägten Geschäftssparte (z.B. regionale oder sektorale Fördermaßnahmen) durch andere ertragreiche Sparten ist notwendig, um die dauerhafte Rentabilität des betreffenden Kreditinstituts sicherzustellen.

Öffentliche Kreditinstitute unterliegen den Regeln des EWG-Vertrages bezüglich der mit dem gemeinsamen Markt zu vereinbarenden und nicht zu vereinbarenden Beihilfen (Art. 92). Sofern und soweit sie mit "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind", genießen sie den Schutz des Art. 90 Abs. 2 EWG-Vertrag.

Gleichzeitig ist davon auszugehen, daß die von der EG-Kommission zunehmend intensiv ausgeübte Beihilfe-Aufsicht nach Art. 92 Abs. 2 EWG-Vertrag dem Fördergeschäft öffentlicher Banken tendenziell engere Grenzen als in der Vergangenheit ziehen wird.

Die Mitgliedstaaten der EG haben die "Transparenz" der finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den öffentlichen Kreditinstituten zu gewährlei-

sten. Es gilt die Richtlinie der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen (80/723/EWG, ABl. L 195), geändert durch die Richtlinie der Kommission vom 24. Juli 1985 (85/413/EWG, ABl. L 229).

IV. Wirkungen des EG-Binnenmarktes

Auf zwei grundlegende Fragestellungen sind Antworten zu suchen:

1. Mit welchen rechtlichen und tatsächlichen Veränderungen müssen Sparkassen, Landesbanken/Girozentralen, Grundkreditanstalten und Kreditinstitute mit Sonderaufgaben innerhalb der nächsten Jahre, spätestens bis 31. Dezember 1992, im Kontext eines europäischen Binnenmarktes rechnen? Genauer: Wie sind unter den sich ändernden Rahmenbedingungen des Europäischen Binnenmarktes die Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, insbesondere ihre **Verfassungsstruktur und Geschäftspolitik** zu ändern, um den öffentlichen Auftrag ohne entscheidende Nachteile für diese Institute und deren Wettbewerbsfähigkeit beizubehalten?
2. Welche Veränderungen, Ergänzungen bzw. Neuinterpretationen wird der Europäische Binnenmarkt für den **öffentlichen Auftrag** der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bringen?

Um diese Fragen in theoretisch befriedigender Weise beantworten zu können, wäre eine Wirkungsanalyse anzustellen. Wie eine solche Wirkungsanalyse aufgebaut sein müßte, wird im **Anhang** dargestellt. Aus der Darstellung dieses Ansatzes werden die derzeit noch bestehenden Grenzen einer modellmäßigen Erfassung der Wirkungen der durch den künftigen europäischen Binnenmarkt ausgelösten Datenkranzveränderungen auf die öffentlichen Kreditinstitute deutlich. Erforderlich ist deshalb die Beschränkung auf **einige Plausibilitätsannahmen** über diese Wirkungen:

- Marktzutrittsbeschränkungen werden aufgehoben, was zu einer Verstärkung der Wettbewerbsintensität führen wird.
- Eigenkapitalnormen werden schärfer gefaßt werden.
- Von der Marktseite her wird eine zunehmende Mobilität der Faktoren Arbeit und Kapital festzustellen sein.

Die bisherigen öffentlichen Aufgaben öffentlicher Kreditinstitute bleiben mit der Einführung des EG-Binnenmarktes grundsätzlich erhalten. Im Zusammenhang mit der Schaffung einer Währungsunion muß das zur Zeit noch über Wechselkursdifferenzen gemilderte Wohlstandsgefälle der Mitgliedsländer bzw. einzelner Regionen (ausgelöst z.B. durch unterschiedliche Standortbedingungen und/oder Infrastrukturausstattungen) zunehmend durch **innergemeinschaftliche öffentliche Finanzierungsmaßnahmen** kompensiert werden. Öffentliche Finanzierungen durch öffentliche Kreditinstitute werden als notwendige Flankierung der angestrebten Fortschritte in der Währungspolitik einen neuen Stellenwert erhalten. Sie werden ein notwendiges Korrelat der Währungsunion sein.

In Zukunft ist eine größere Bündelung staatlicher und wirtschaftspolitischer Kompetenzen bei EG-Organen zu erwarten. Es werden nicht nur die Nationalstaaten, sondern auch Gliedstaaten und Kommunen Zuständigkeiten für regionalpolitisch

wichtige Entscheidungen verlieren. Damit gewinnt - zur Durchsetzung von örtlichen Interessen der Nationalstaaten, Gliedstaaten sowie Kommunen im regionalen Wettbewerb - der **regionalpolitische Auftrag der öffentlichen Kreditinstitute** an Bedeutung. Auch führt die EG-bedingte Ausweitung gegenwärtiger Wirtschaftsregionen zu Neufassungen öffentlicher Aufträge. Bedarfe für regionalpolitische Sonderaufgaben öffentlicher Kreditinstitute ergeben sich aus der Entstehung neuer grenzüberschreitender Regionen in der EG.

Die Schaffung des EG-Binnenmarktes geht auch mit industriellen Strukturverschiebungen, Bevölkerungswanderungen und Umleitungen von Verkehrsströmen einher. Deshalb werden vorhandene öffentliche Aufträge und Sonderaufgaben der öffentlichen Kreditinstitute im Bereich der Industrie- und Mittelstandsförderung, des Wohnungsbaus sowie der Infrastrukturentwicklung ausgeweitet, und neue Sonderaufgaben und Finanzierungsmethoden entstehen.

Der EG selbst wird sich die Aufgabe stellen, den weltweiten Wettbewerb ihrer Wirtschaftseinheiten zu unterstützen. Finanzierungserfordernisse, die weder von multikontinentalen Banken, noch von EG-zugehörigen Privatbanken in ausreichendem Umfang wahrgenommen werden, wird sie öffentlichen Kreditinstituten zuweisen müssen. Deshalb ist damit zu rechnen, daß **neue Sonderaufgaben für öffentliche Kreditinstitute** entstehen werden.

Zahlreiche Vergrößerungen der öffentlichen Bankaktivitäten und neue öffentliche Sonderaufgaben wird die zukünftige Erweiterung des EG-Binnenmarktes mit sich bringen. Die **Einbeziehung der DDR** und der Republik Österreich wie auch die Eingliederung oder Assoziierung osteuropäischer Staaten, z.B. der Republiken Polen und Ungarn, werden neue Aufgaben für öffentliche Kreditinstitute mit sich bringen.

V. Empfehlungen für Struktur und Geschäftspolitik

Die öffentlichen Kreditinstitute müssen auf die Anforderungen des EG-Binnenmarktes mit neuen Strategien reagieren. Weder in der Eigenmittelrichtlinie noch in der Solvabilitätsrichtlinie oder in der 2. Bankrechtskoordinierungsrichtlinie wird zwischen öffentlich-wirtschaftlicher und privatwirtschaftlicher Banktätigkeit differenziert. Die EG-Kommission nimmt wenig Rücksicht darauf, ob ein öffentlicher Auftrag zu erfüllen ist. Die Richtlinien gelten auch ohne Unterschied für lokal, regional, national oder international tätige Kreditinstitute.

Die Ausrichtung der öffentlichen Kreditinstitute auf die dargestellten Eckpunkte des durch den europäischen Bankenmarkt vorgegebenen neuen Rahmens erfordert einerseits, daß der öffentlich-rechtliche **Kreditsektor** neue Strukturen und Strategien entwickelt, und andererseits, daß der Gesetzgeber bestimmte Maßnahmen ergreift. Für den **Gesetzgeber** stellt sich generell in diesem Zusammenhang die Frage, ob er die öffentlichen Kreditinstitute von ihren Rahmenbedingungen her so ausstatten will, daß sie im EG-Binnenmarkt bestehen und weiterhin Funktionen im öffentlichen Interesse wahrnehmen können.

Bei den Empfehlungen ist davon auszugehen, daß **die öffentlich-rechtliche Rechtsform, das Regionalprinzip, die Trägerschaft durch öffentliche Körperschaften und der öffentliche Auftrag als Wesensmerkmale der öffentlich-rechtlichen Kreditwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland untrennbar**

miteinander verbunden sind und insofern auch einen festen Datenkranz für alle Vorschläge darstellen.

Vor diesem Hintergrund wirft die notwendige Anpassung der öffentlich-rechtlichen Kreditwirtschaft an einen europäischen Banken- und Kapitalmarkt Probleme der Anpassung der haftenden Mittel, der optimalen Betriebsgrößen und der Geschäftsstrategie im EG-Binnenmarkt auf.

1. Verbesserung der Eigenkapitalausstattung

Bei der Umsetzung der EG-Richtlinien in nationales Recht muß die Eigenkapitalbeschaffung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in geeigneter Form sichergestellt werden. Den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten müssen **Eigenkapitalformen** zur Verfügung stehen, welche eine Anpassung des Eigenkapitals an wachsende Geschäftsvolumina unter Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Status ermöglichen. In Frage kommen insbesondere Eigenkapitalformen, bei denen keine entscheidende unmittelbare Einwirkung Dritter auf die unternehmerischen Entscheidungsprozesse aus der Mittelbereitstellung abzuleiten ist. Denkbar sind Genußscheckkapital, stille Beteiligungen und nachrangige Verbindlichkeiten. Sobald die EG-Eigenmittelrichtlinie und die EG-Solvabilitätsrichtlinie durch eine erneute KWG-Novelle in deutsches Recht transformiert werden, sollten diese Wege der Eigenkapitalfinanzierung möglich werden.

Mit diesen Formen der Anpassung der haftenden Mittel könnte ein Ausgleich für die Benachteiligung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute durch das aus der EG-Eigenmittelrichtlinie resultierende Verbot der **Anrechnung der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als haftendes Eigenkapital** erreicht werden. An der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung des Trägers ist festzuhalten, weil sie das Rückgrat der finanziellen Sicherung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bilden.

Als Anstaltslast wird die Verpflichtung der Errichtungskörperschaft verstanden, die Anstalt für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten und etwaige finanzielle Lücken (Unterbilanz) durch Zuschüsse oder auf andere geeignete Weise auszugleichen. Die Verpflichtung der Errichtungskörperschaft zur Patronierung der Anstalt für die Dauer ihres Bestehens wird auch als spezielle Ausformung der allgemeinen, sowohl kommunalrechtlich als auch anstaltsrechtlich ratifizierten Verpflichtung, die Anstalt zur funktionsadäquaten Erfüllung der von ihr wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben zu befähigen, angesehen. Die Anstaltslast ist Ausdruck der Organisationspflichten, die den Anstaltsträger mit der Errichtung der Anstalt treffen: Der Träger hat die Anstalt, solange jene besteht, ständig in die Lage zu versetzen, die von ihr wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben funktionsgerecht zu erfüllen.

2. Streben nach größeren Betriebseinheiten und mehr Kooperation

Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit in der Europäischen Gemeinschaft verschärfen den Wettbewerb in der Kreditwirtschaft erheblich. Zudem stoßen vermehrt Non- und Nearbanks (z.B. Kreditkartenaussteller, Versicherungen) auf den Markt. Im Wettbewerb um die Kunden werden die vermögende Privatkundschaft und mittelständische Unternehmen verstärkt umworben, während das Massenkundengeschäft für die internationalen Kreditinstitute weniger lukrativ zu sein

scheint. Im Zeitalter der globalisierten Finanzmärkte und der Finanzinnovationen entstehen neue Finanzierungsinstrumente, die mit höherem Risiko verbunden sind und teures personelles und technisches Know-how erfordern.

Diesen Entwicklungen sind die öffentlichen Kreditinstitute ebenso ausgesetzt wie die privaten; ihre öffentlichen Aufgaben werden sie nur dann weiterhin erfolgreich wahrnehmen können, wenn sie in der Lage sind, auch den verschärften Wettbewerbsbedingungen in der europäischen Kreditwirtschaft standzuhalten. Zu diesem Zweck erweisen sich im Sparkassenbereich wie im Landesbankenbereich **größere Betriebseinheiten und stärkere Kooperation** als unerlässlich. Dies gilt sowohl aus Gründen der Marktstellung und der Marktausschöpfung als auch im Hinblick auf die Kostenstrukturen. Die sich abzeichnenden Veränderungen der Angebots- und Nachfragestrukturen an den Finanzmärkten erfordern zunehmenden Spezialisteneinsatz. Kleine Sparkassen verfügen nicht immer über einen ausreichend großen Markt, um die erforderlichen Investitionen betriebswirtschaftlich vertretbar zu machen. Mit steigenden Betriebsgrößen können zudem Kostendegressionsvorteile realisiert werden. Gleichzeitig müssen aber die Präsenz der Sparkassen vor Ort, die Konzentration auf den örtlichen und regionalen Markt und die damit erzielte Kundennähe, auf denen die Wettbewerbskraft der Sparkassen maßgeblich beruht, weiter gewährleistet sein.

Europa wird ein Gebiet konkurrierender Wirtschaftsregionen über bisherige nationale Grenzen hinaus sein. Die Größenordnung der öffentlichen Kreditinstitute und ihr öffentlicher Auftrag müssen dieser Entwicklung angepaßt werden.

Im Hinblick auf die enge Verbundenheit der Sparkassen mit der örtlichen Wirtschaft und ihre besonderen Förderungsaufgaben (siehe oben) sollte allerdings das **Regionalprinzip**, das der räumlichen Abgrenzung und örtlichen Zulassung von Zweigstellen dient, auch in Zukunft Grundlage der Sparkassenarbeit bleiben. Ohne Regionalprinzip ist gerade bei einem weiteren Zusammenwachsen der Finanzmärkte und einer sich verschärfenden Wettbewerbssituation die Haftung der Gewährträger für ihre Sparkasse nicht vorstellbar. Öffentliche Rechtsform, Gewährträgerhaftung und Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen auf das Gebiet ihres Trägers bilden eine nicht trennbare Einheit. Das Regionalprinzip stellt darüber hinaus einen wesentlichen Ordnungsrahmen für die Arbeitsteilung innerhalb der Sparkassenorganisation dar. Die Aufgabe des Regionalprinzips würde die Leistungsfähigkeit der Gruppe insgesamt und damit den gesamten Bankenwettbewerb schwächen. Auch bei einer Konzentration auf der Sparkassenebene sollte deshalb dieses Prinzip für die horizontale Arbeitsteilung unter den Sparkassen weiter Bestand haben.

Unter dem Gesichtspunkt einer Stärkung der Leistungsfähigkeit der Sparkassen und einer Optimierung im Kostenbereich bieten sich vor allem **Zusammenschlüsse benachbarter Sparkassen in einer Wirtschaftsregion** an, zum Beispiel wenn ein weiteres Vordringen der Abwicklung von Bankgeschäften über elektronische Medien (Home Banking) höhere Anforderungen an die Kundenbetreuung stellt.

Überlegenswert erscheinen derzeit insbesondere Zusammenschlüsse von Kreis- und Sparkassen mit Sparkassen aus kreiszugehörigen Städten und Gemeinden. Fusionen können zweckmäßig sein zwischen Stadt- und Kreissparkassen mit gleichem Sitz, weil sie sich in derselben Wirtschaftsregion (mit zentralörtlicher Stadt und Umlandgemeinden) befinden. Allerdings ist bei solchen Fusionen darauf zu achten, daß das **Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung** keinen Schaden nimmt. Dies wäre nämlich der Fall, wenn die Identität zwischen Kommunen und angestammten

Sparkassen verlorenginge oder wenn den gemeindlichen Selbstverwaltungen durch die Zusammenlegung ihre Handlungsspielräume genommen würden.

Verstärkte Zusammenarbeit bis hin zu Fusionen bieten sich **auch bei den Landesbanken** gemäß dem Grundsatz an, zentrale Aufgaben zentral zu erfüllen und vorhandene Kosteneinsparungspotentiale auszuschöpfen. Bei einer Kooperation auf der Landesbankebene kann die Sparkassenorganisation ein leistungsfähiges, globales Auslandsnetz aufbauen, eine bundesweite und weltweite Betreuung großer Firmenkunden sicherstellen, die notwendige Größe für das Investmentbanking erreichen und damit den künftigen Anforderungen in den nationalen und internationalen Märkten gerecht werden.

Gestützt auf kundennahe Sparkassen mit ihren zahlreichen Zweigstellen im Inland ist den Landesbanken oder einer öffentlich-rechtlichen Sparkassen-Zentralbank als Spitzeninstitut der Sparkassenorganisaton außer den überregionalen inländischen Aufgaben die Abwicklung der Auslandsgeschäfte anzuvertrauen.

Durch Landesbankenkooperationen und -zusammenschlüsse sowie eine verstärkte Nutzung der Arbeitsteilung im Verbund von Sparkassen und Landesbanken können die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen wesentlich gestärkt werden. Sollte es nicht zu einer stärkeren Konzentration auf der Landesbankebene kommen, so empfehlen sich, da die größeren Landesbanken bereits über mehrere Niederlassungen im Ausland verfügen und an den internationalen Geld- und Kapitalmärkten vertreten sind, entsprechende Koordinierungen und Kooperationen in bezug auf Standorte und Leistungsangebote.

Darüber hinaus sollte die von den Sparkassen und Landesbanken schon erfolgreich praktizierte **Zusammenarbeit mit öffentlichen Versicherern** zum Zwecke von Allfinanzangeboten verbreitert und intensiviert werden. Durch gemeinsame Finanzdienstleistungen und Vertriebswege können bisherige und potentielle Kunden einheitlich betreut und Cross-Selling-Effekte genutzt werden.

3. Präsenz auf Auslandsmärkten

Die zunehmende Internationalisierung des Bankgeschäfts und der verschärfte Wettbewerbsdruck in der Europäischen Gemeinschaft erfordern auch von den öffentlichen Kreditinstituten mit nur lokal, regional oder national ausgerichtetem öffentlichem Auftrag im Interesse ihrer Kunden und aus Gründen der Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ein stärkeres Engagement auf den Auslandsmärkten. Dies gilt in noch stärkerem Ausmaß, wenn künftig auf die öffentlichen Kreditinstitute **neue Aufgaben im Rahmen europäischer Zielsetzungen** zukommen werden.

Für die meisten öffentlichen Kreditinstitute wird hierbei nur eine **selektive Strategie** in Betracht kommen. Sie werden außerhalb ihrer Heimatbasis Stützpunkte in ausgewählten europäischen Finanzzentren errichten. Entscheidend wird sein, an welchen Standorten, aus welchen geschäftspolitischen Motiven und mit welchen Produkten das Institut vertreten sein will.

Zu europaweit tätigen Kreditinstituten mit multinationalem Charakter werden sich nur wenige öffentlich-rechtliche Kreditinstitute entwickeln können. Auch für die meisten Landesbanken wird dies nur durch verstärkte Kooperation oder Konzentration möglich sein. Denn dieser Weg erfordert umfangreiche finanzielle Ressourcen, über die kleinere und auch mittlere Institute nur in seltenen Fällen verfügen. Er wird

zudem erfolgreich nur von jenen Kreditinstituten besritten werden können, die mit einer solchen Strategie die Erwartung **ausreichend hoher Synergieeffekte** verbinden, etwa weil deren Kunden im großen Umfang internationale Geschäftskontakte pflegen. Hauptziel eines Ausbaus des internationalen Netzes ist in der Regel die umfassende Betreuung der eigenen Kunden, wozu auch eine "Begleitung" ins Ausland gehört. Für die öffentlichen Kreditinstitute ist eine **auf Kundensicherung und Ausbau der angestammten Märkte gerichtete Strategie** als erheblich erfolgversprechender zu werten als ein offensives Eindringen in ausländische Finanzmärkte. Ertrags- und Marktpotentiale, die im Inland verlorengehen, können durch eine Expansion in die europäischen Märkte praktisch nicht ausgeglichen werden. Dies bedeutet nicht, daß der geschäftspolitische Aktionsradius auf das Inland beschränkt ist. Auch eine auf Sicherung angestammter Märkte gerichtete Strategie verlangt angesichts der zunehmend über die nationalen Bereiche hinausgreifenden Kundenaktivitäten eine adäquate Präsenz an ausländischen Plätzen. Vor allem gilt dies für das Firmenkundengeschäft. Aber auch im Privatkundengeschäft, z.B. beim Reiseverkehr und bei Immobilientransaktionen mit dem Ausland, ist es zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich, dem Kunden auch dort ein adäquates Finanzdienstleistungsangebot zu gewährleisten.

Die Abwicklung des Auslandsgeschäfts und die Präsenz im Ausland sollten im Rahmen der Sparkassenorganisation wie bisher von den Landesbanken wahrgenommen werden. Das geschäftliche Potential auch großer Sparkassen dürfte für eigenständige Auslandsniederlassungen oder Repräsentanzen nicht ausreichend sein.

Sparkassen werden sich die Möglichkeit der Präsenz in den wichtigen Zielregionen eines europäischen Bankenmarktes und nach Maßgabe ihrer Kundenbeziehungen durch entsprechende europäische Kooperationen sichern müssen. Kooperationsabkommen mit ausländischen Sparkassenorganisationen sind nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zum Auslandsnetz der Landesbanken anzusehen. Die Landesbanken sollten in die Kooperationsabkommen eingebunden werden, um eine kosteneffiziente Bündelung der Geschäftsvorfälle zu erreichen.

Anhang

Die Beantwortung der auf Seite 9 f. gestellten Fragen setzt voraus, daß man die Wirkung des EG-Binnenmarktes einigermaßen abzuschätzen vermag. Eine Analyse der Wirkungen der drei EG-Richtlinien leidet unter einer Reihe von Schwierigkeiten. Die grundsätzliche Schwierigkeit besteht darin, reale Veränderungen in modelladäquate operationale Begriffe umzusetzen. Die besondere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß die Änderung eine rechtlich-institutionelle Änderung ist, wohingegen üblicherweise in ökonomischen Modellen der rechtliche Rahmen eine gegebene Größe ist.

Außerdem haben wir es hier mit drei Maßnahmen zu tun, die jeweils für sich getrennt analysiert und im Ergebnis aggregiert werden müßten. Schließlich ist die Fragestellung mikroökonomischer Natur, denn es wird nach Wirkungen auf besondere Akteure, nämlich öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, mit ihren Zielen und Handlungsparametern gefragt.

In Anbetracht der quantitativen Bedeutung dieser Akteure bildet für die Erfassung aller relevanten Effekte die Verwendung eines mikroökonomischen Totalmodells das theoretische Ideal. Letzteres könnte nicht nur partialanalytisch einzelne Dienstleistungsarten erfassen, sondern auch die Wechselbeziehungen zwischen den Handlungen von Wirtschaftssubjekten und den Finanz- und Güterströmen zwischen den Sektoren abbilden. Ein derart anspruchsvolles Modell steht derzeit nicht zur Verfügung. Um gleichwohl Tendenzaussagen zu gewinnen, könnte man ebenso daran denken, sich im Rahmen einer empirischen Analyse auch mit Hilfe von statistischen Verfahren, wie z. B. Regressionsanalysen oder multivariaten Techniken, an Wirkungszusammenhänge heranzutasten.

Öffentliche Kreditinstitute erhalten ihre Legitimation aus dem öffentlichen Auftrag. Die zentrale Frage lautet deshalb: Beeinträchtigen die Wirkungen der Veränderungen des rechtlichen Rahmens die Möglichkeiten der Kreditinstitute, ihren Auftrag zu erfüllen?

Logischerweise muß also davon ausgegangen werden, daß der öffentliche Auftrag bestehen bleibt und die Analyse sich auf Veränderungen der Instrumente konzentriert. Über diesen gedanklichen Weg wird abschließend die Frage zu stellen sein, ob nicht auch der öffentliche Auftrag in die Analyse der Wirkungen einbezogen werden muß.

Instrumente der öffentlichen Kreditinstitute sind ihre Aktiv- und Passivgeschäfte. Die Geschäftspolitik wird von den einzelnen Kreditinstituten selbst gestaltet. Dies geschieht im Rahmen einer zweiten Gruppe von Instrumenten, die in den Händen der Gesetzgeber und Träger öffentlicher Kreditinstitute liegt. Gesetzgeber und Träger legen durch Gesetze, Ordnungen und Satzungen den Handlungsspielraum der Institute fest. Aus dieser Sicht resultiert die Zerteilung der Instrumente in unternehmensinterne und unternehmensexterne.

Der erste Schritt der Wirkungsanalyse ist die Umsetzung des Erlasses der EG-Richtlinien in ökonomische Begriffe. Die Richtlinie für einen Solvabilitätskoeffizienten und die Eigenmittelrichtlinie stehen in einem inneren Zusammenhang, denn der Solvabilitätskoeffizient gibt die Mindestgröße der Beziehungszahl von Eigenmitteln zu nach Risiko gewichteten Aktiva und außerbilanziellen Geschäften an. Die Eigenmittelrichtlinie erweitert die Definition des haftenden Eigenkapitals. Greift die rechtliche Beschränkung des Solvabilitätskoeffizienten, so verringert sich das potentielle Kreditangebot. Mögliche Reaktionsmuster der einzelnen Institute sind: Erhöhung des Gewinns durch Preiserhöhungen, Kostensenkungen und Produktinnovationen sowie die Einleitung von Substitutionsprozessen zugunsten von risikoärmeren Aktivgeschäften.

Sind die unternehmensinternen Maßnahmen nicht ausreichend, so können die Träger den Handlungsspielraum ihrer Institute durch Variation ihrer Instrumente vergrößern. Der direkte Weg wäre die Zuwendung von Haushaltsmitteln. Scheidet diese Maßnahme aus, bleiben Veränderungen der Gesetze und Satzungen hinsichtlich der Geschäftstätigkeit der Institute; beispielsweise bei den Sparkassen: Einführung eines Negativkatalogs anstelle des Enumerationsprinzips. Ein anderer Weg wäre die Beteiligung Privater ohne Stimmrecht (Genußrechte, stille Beteiligung). Schließlich ist eine Veränderung der Organisation der öffentlichen Kreditinstitute denkbar; auf der letzten Stufe steht dabei die Fusion mit Kreditinstituten, für die die Restriktion nicht greift.

Die 2. Bankrechtskoordinierungsrichtlinie läßt sich ökonomisch interpretieren als eine Beseitigung von Marktzutrittsbeschränkungen. Es wird ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Kreditinstituten einsetzen. Dies gilt um so mehr, als auf heimischen Märkten jetzt auch ausländische Kreditinstitute auftreten können, die durch die Aufsichtsbehörde eines Mitgliedslandes zugelassen sind. Allgemein wird die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Institutsgruppen sowie zwischen einzelnen Instituten davon abhängen, inwieweit die einzelnen Finanzdienstleistungsmärkte bislang bereits offen waren und sie ihrer Natur nach mehr oder weniger engen Raumbezug haben. So werden z.B. Warenkreditgeschäfte dem internationalen Wettbewerb stärker ausgesetzt sein als Schaltergeschäfte. Andererseits wird den heimischen Kreditinstituten der Marktzugang in die anderen Mitgliedstaaten erleichtert. Um das Geschäftsgebiet in andere EG-Staaten oder gar europaweit auszudehnen, bedarf es einer bestimmten Mindestbetriebsgröße. Anpassungsmaßnahmen in dieser Richtung liegen nicht im Verantwortungsbereich der einzelnen öffentlichen Kreditinstitute, sondern sind Instrumentvariationen, die nur von den Trägern ergriffen werden können.

Wirkungen auf den öffentlichen Auftrag erfolgen zunächst über die Beeinträchtigung des Ertragszieles, denn es ist zu erwarten, daß die anfänglichen geschäftspolitischen Reaktionen der einzelnen öffentlichen Kreditinstitute nicht ausreichen. Werden anschließend Maßnahmen von Seiten des Trägers oder Gesetzgebers ergriffen, um das Ertragsziel zu sichern, besteht die Gefahr, daß die Erfüllung des öffentlichen Auftrags darunter leidet.

Für öffentliche Kreditinstitute, die nicht den engen kommunalen Bezug haben oder unter sektoralen Gesichtspunkten aktiv sind, ergibt sich möglicherweise die Notwendigkeit, den öffentlichen Auftrag raumbezogen nunmehr europaweit zu definieren.

Berlin 1990

Helmut Brede und Achim von Loesch (Hrsg.)

Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Ein Handbuch

mit Beiträgen von Wolf-Dieter Becker, Helmut Brede, Peter Eichhorn, Rudolf Eiermann, Gerhard Himmelmann, Helmut W. Jenkis, Fritz Knauss, Karl Kühne, Paul Münch, Karl Oettle, Günter Püttner, Theo Thiemeyer, Dieter Vogelsang, Eberhard Witte, Gerhard Zweig.

Mitte der 80er Jahre stehen Theorie und Praxis der öffentlichen Wirtschaft in einem Spannungsverhältnis: Während viele Kritiker die radikale Rückkehr zur »reinen« Marktwirtschaft fordern und staatliches Wirtschaften als unökonomisch ansehen, bemüht sich die neuere Theorie der öffentlichen Wirtschaft um den Nachweis, daß eine sozialverantwortliche Marktwirtschaft ohne eine ergänzende öffentliche Wirtschaft nicht möglich ist. Beispielsweise entlasten öffentliche Unternehmen den Staat bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, die ihm nicht zuletzt aus dem grundgesetzlich verankerten Sozialstaatsprinzip erwachsen. Bislang fehlt jedoch eine Schrift, die dem Nicht-Fachmann einen ersten Überblick über die öffentlichen Unternehmen vermitteln könnte. Das vorliegende Buch will die Lücke schließen.

Ob staatliche Großunternehmen, wie Lufthansa, Post, Bundesbahn, oder kommunale Müllabfuhr — die Diskussion über Sinn und Zweck öffentlicher Unternehmen ist immer aktuell. Um ihre Bedeutung für das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft beurteilen zu können, gibt das Nachschlagewerk Auskunft über Struktur und Bedeutung, historische Entwicklung, rechtliche Grundlagen und wirtschaftliche Probleme dieser Unternehmen.

Das Werk wendet sich an ein breites Publikum, insbesondere an Schüler, Lehrer, Studenten, Dozenten, Journalisten, Politiker und ausländische Gäste — d. h. an alle, die sich mit Hilfe eines Einführungswerkes in das Thema einarbeiten wollen.

1986, 330 S., 49,- DM, ISBN 3-7890-1173-8



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 • 7570 Baden-Baden



ZEITSCHRIFT

für öffentliche und gemeinwirtschaftliche
UNTERNEHMEN

zugleich Organ der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft

herausgegeben von Peter Eichhorn
gemeinsam mit Achim von Loesch und Theo Thiemeyer

1990 – Band 13 (13. Jahrgang)

Die wissenschaftliche Zeitschrift zur interdisziplinären und umfassenden Information, Diskussion und Dokumentation auf dem wichtigen Gebiet der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen.

Die Zeitschrift widmet sich im einzelnen folgenden Themenbereichen: Unternehmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden, gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Unternehmen der Kirchen, Parteien, Stiftungen und Verbände, öffentlich gebundene Unternehmen, genossenschaftliche Unternehmen. Die Hefte enthalten Abhandlungen (theoretischer, anwendungsbezogener und programmatischer Art), Kurzbeiträge (z.B. Problemaufrisse, Projektbeschreibungen, Berichterstattungen), Buchbesprechungen und Mitteilungen.

Die Zeitschrift erscheint viermal jährlich, Abonnementpreis jährlich 96,- DM (inkl. Mehrwertsteuer) zuzüglich Porto und Versandkosten, Einzelheft 28,- DM (inkl. Mehrwertsteuer). Kündigung vierteljährlich zum Jahresende.

Prospekt und Probeheft durch den Verlag



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 • 7570 Baden-Baden



Helmut Brede (Hrsg.)

Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft

Die zumeist zwar sehr publikumswirksamen, aber häufig verkürzenden Argumente in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen haben die Autoren der 18 Beiträge dieses Sammelbandes zu vertiefenden wissenschaftlichen Untersuchungen über die vielfältigen wirtschafts-, politik- und rechtswissenschaftlichen Aspekte angeregt, deren Berücksichtigung bei sachlichen Entscheidungen über Privatisierungen im Einzelfall unentbehrlich ist. Die Autoren waren bestrebt, zu einer unvoreingenommenen Abschätzung der Vor- und Nachteile von Privatisierungsaktionen beizutragen. Der Band dient insofern der Information und Beratung von Politikern, Behörden und Öffentlichkeit in der Frage der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Darüber hinaus befassen sich mehrere der Aufsätze im umfassenderen Sinne mit den Grundlagen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in der sozialen Marktwirtschaft, mit der Würdigung früherer und gegenwärtiger Privatisierungsaktionen in der Bundesrepublik Deutschland sowie mit den Zukunftsperspektiven für die öffentliche Wirtschaft angesichts der derzeitigen Privatisierungsbestrebungen, vor allem auch der Privatisierungspolitik der Bundesregierung, die in einem der Beiträge ausführlich dargestellt wird. Insofern dient der Band gleichermaßen der Fortentwicklung der wissenschaftlichen Diskussion über die Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft.

Inhalt:

Volks- und betriebswirtschaftliche sowie rechts- und politikwissenschaftliche Untersuchungen über Teilaspekte der Privatisierung öffentlicher Unternehmen: wirtschaftsordnungspolitische, wettbewerbspolitische, verfassungsrechtliche, historische Aspekte, Effizienzkriterien, Zukunftsaspekte, Privatisierungsformen, Regulierungsproblematik, Alternativen zur Privatisierung, Kriterien für Privatisierungsentscheidungen u.a.

1988, 386 S., 79,- DM, ISBN 3-7890-1499-0

(Schriftenreihe der Gesellschaft der öffentlichen Wirtschaft, Band 29)



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 • 7570 Baden-Baden



Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
(früher: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft)

Bisher 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 Imhoff, 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)