

Oliver Schmidt

Ende einer Ära: Was wird aus Sparkassen und Landesbanken?

Dieser Tage forderte die EU-Kommission die Bundesregierung auf, die von ihr als wettbewerbswidrig angesehene öffentliche Haftung für die Sparkassen und Landesbanken aufzugeben. Welche Interessen sind mit einer Bestandssicherung für Sparkassen und Landesbanken verbunden? Welchen Entwicklungspfad sollte die Sparkassengruppe einschlagen?

Jahrelang haben die Landesbanken mit der EU-Kommission als Wettbewerbsaufsicht gerungen¹. Jetzt steht eine der Trutzburgen deutscher interventionistischer Wirtschaftspolitik vor dem Fall: Die Konferenz der Ministerpräsidenten kündigte an, dass die Länder die öffentliche Eigentümerhaftung für ihre Landesbanken aufgeben wollen². Die Privatbanken hatten darin eine Wettbewerbsverzerrung gesehen. Eine Beilegung des Streites mit der EU-Kommission soll noch in diesem Jahr mit der Vereinbarung einer Übergangsfrist erreicht werden³.

Damit steht eine Neuordnung der Sparkassengruppe bevor, zu der die Landesbanken als Girozentralen ebenso wie zahlreiche Finanzdienstleister (z.B. die Landesbausparkassen) gehören. Wohin wird sie den öffentlichen Bankensektor Deutschlands führen? Droht eine Verringerung des Wettbewerbs? Wie kann eine Privatisierung aussehen?

Die Interessen in der Sparkassengruppe

Innerhalb der Sparkassengruppe sind die unterschiedlichsten Interessen bei den Landesbanken und Sparkassenverbänden, die in der Sparkassengruppe einer Management-Holding vergleichbar agieren, sowie den großen und kleinen Sparkassen und den Kommunen festzustellen. Schließlich haben auch die Bürger ein Interesse an der Sparkassengruppe, das sich bisher aber praktisch nicht artikuliert.

Die Landesbanken streben neben der Bestandssicherung auch nach Wachstumsmöglichkeiten. Damit treten sie mit den Sparkassen und den anderen Landesbanken auf bestimmten Geschäftsfeldern in einen Wettbewerb. Hier wollen sich die Landesbanken innerhalb der Sparkassengruppe nach Möglichkeit Hegemonien sichern. Zwar wird die Effizienz der Landesbanken von vielen Fachleuten als gering eingeschätzt⁴. Nichtsdestotrotz sind sie heute Universalbanken mit eindrucksvollen Marktanteilen. WestLB, BayernLB, Berliner Bankgesellschaft (zu der die Berliner LB gehört) sowie NordLB gehören zu den zwanzig größten Banken Europas⁵. Und sie sind einem heftigen Wettbewerb durch private Banken ausgesetzt.

Der Bankenmarkt befindet sich in einem rasanten Strukturwandel. Online-Banking, der Wechsel vom zins- zum provisionsgestützten Geschäft, d.h. der Bedeutungsgewinn der Bereiche Emission, Aktienhandel, Mergers & Acquisitions, die zunehmende internationale Konkurrenz und der Wettbewerb durch Non-Banks sind einige der Stichworte, welche die neueren Entwicklungen der Finanz- und Bankdienstleistungen beschreiben. Nicht alle Landesbanken werden dem Wettbewerbsdruck standhalten können. Erwartet wird, dass es zu einer Struktur mit drei bis vier Landesbanken kommen wird.

¹ Vgl. z. B. Hans-Hagen Härtel: Öffentlicher Bankensektor im Konflikt mit der EU, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 8, S. 450 f.

² Vgl. o.V.: Bankenverband attackiert Sparkassen wegen unfairer Wettbewerbsvorteile, in: Handelsblatt vom 4.4.2001.

³ Vgl. z.B. o.V.: Falthäuser verlangt Übergangsfrist von sechs Jahren für Landesbanken, in: Handelsblatt vom 17.3.2001, S. 47.

⁴ Vgl. z.B. Harald Hotze: Bombe im Bankensektor, in: Spiegel Online <<http://www.spiegel.de/wirtschaft/politik/nf/0,1518,30688,00.html>> 8.7.1999, S. 2.

⁵ Vgl. Manfred Borchert: The Euro and the banking structure within the EMU, Münster 1998, S. 3.

Oliver Schmidt, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

Als am Markt tätige Unternehmen wollen die Sparkassen wirtschaftliche Erfolge erzielen. Das Interesse der Bestandssicherung spielt jedoch noch eine größere Rolle, da die Mitarbeiter und Vorstände ihre berufliche Existenz sichern wollen. Sparkassenfusionen führen in der Regel zu einem Arbeitsplatzabbau. Die Ziele Wettbewerbsfähigkeit und Bestandssicherung sind durchaus nicht immer deckungsgleich.

Darüber hinaus sind Interessenunterschiede zwischen großen und kleinen sowie zwischen mehr und weniger rentabel arbeitenden Sparkassen festzustellen. Die ersteren streben eher nach Wachstum und suchen daher Expansionsmöglichkeiten, von denen sich ihre Vorstände zusätzliche Entscheidungsspielräume sowie Prestige- und Gehaltszuwächse versprechen. Letztere streben eher nach Erhalt des Bestandes und ihrer Unabhängigkeit. Die Interessen der Landesbanken richten sich ebenfalls auf Wachstumsmöglichkeiten; im Kampf um Marktanteile entstehen dann Interessengegensätze zu den anderen Landesbanken und den Sparkassen. Bei der Konkurrenz um und auf bestimmten Geschäftsfeldern wollen sich die Landesbanken innerhalb der Sparkassengruppe nach Möglichkeit Hegemonien sichern.

Die Sparkassenverbände sind am Bestand der Sparkassengruppe als solcher interessiert und treten für eine möglichst starke Gruppenidentität ein. Sie möchten, dass die Verbundpartner, wenn immer möglich, einander in Anspruch nehmen und wenig Leistungen von außen kaufen. Über gemeinsame Organisationseinheiten soll eine Stärkung der Gruppe durch Führungs- und Strategiekompetenzen der Sparkassenverbände erreicht werden⁶.

Interessen der Kommunen und Bürger

Das Interesse der Kommunen und Bürger an den Sparkassen liegt in Handlungsspielräumen für die regionale Strukturpolitik. Die Hausbankfunktion wird über die Kontoführung hinaus so verstanden, dass die Sparkassen finanzielle Mittel für regionale Projekte aufbringen, als Eigenmittel und Kredite, sowie Management-Know-how, über das die Kommunalverwaltungen in der Regel nicht verfügen⁷. Außerdem sind die Kommunen an möglichst hohen Ausschüttungen interessiert.

Daneben bestehen spezielle Interessen einzelner Personen, die Handlungsbevollmächtigte der Kommunen sind. Zu nennen sind der Verwaltungschef und die Führer der Mehrheitsparteien. Ihr Interesse liegt darin, die Besetzung attraktiver Posten im Verwaltungsrat, im Kreditausschuss oder gegebenenfalls in den Trägerverbandsgrmien und indirekt im Vorstand sowie sonstige Stellen von Sparkassenmitarbeitern beeinflussen zu können. Die Tätigkeit im Verwaltungsrat und insbesondere im Kreditausschuss verschafft ihnen bzw. den entsprechenden Vertretern Zugang zu vertraulichen Informationen: Im Verwaltungsrat können sie Projekte oder Projektbedingungen beeinflussen, die ihnen vorteilhaft erscheinen, z.B. um Wahlaussichten zu verbessern. Die Interessenlage der Bundesländer gegenüber den Landesbanken ist analog zu beurteilen⁸.

Die Gruppe der Bürger selbst kann nicht als Akteur bezeichnet werden, da ihre Interessen, soweit es gemeinsame Interessen aller Bürger überhaupt gibt, nicht organisiert sind. Die Gesamtheit der Bürger steht aber im Mittelpunkt der staatlichen Ziele.

Die öffentliche Zielsetzung

Als Geburtsjahr der Sparkassenidee wird das Jahr 1611 genannt. Der Franzose Hugues Delestre verfasste die erste theoretische Abhandlung über ein Kreditinstitut mit besonderen öffentlichen, das hieß sozialen Aufgaben⁹. In Deutschland wurde die Idee als Reaktion auf drückende soziale Probleme aufgegriffen. Es war das wohlhabende und gebildete Bürgertum in den Städten, welches initiativ wurde. Angesichts fehlender Sozialsysteme waren Arbeiter und ihre Familien von Armut bedroht, sobald sie längere Zeit ohne Arbeit waren, oder schwere Unfälle hatten. Daher sollte diese Bevölkerungsschicht eine Gelegenheit zur Rücklagenbildung erhalten. Neu war der Gedanke der Sicherheit der Einlagen und der erzieherische Anspruch, der bis heute in Form der Förderung des Spargedankens Unternehmensziel der Sparkassen ist. Die wesentlichen Ziele waren demnach der allgemeine Zugang zu Bankdienstleistungen und die Vermögensbildung.

⁶ Vgl. zu den Interessen aus politökonomischer Sicht G. Blankenburg: Die Politökonomie der Sparkassenprivilegierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 1, S. 45-50. Vgl. auch U. Dening: Plädoyer für die Umwandlung von Sparkassen in Privatbanken, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 10, S. 529 ff.; dieselbe: Landesbanken unter Privatisierungszwängen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 4, S. 210-218.

⁹ Vgl. Carl-Christoph Hedrich: Die Privatisierung der Sparkassen, 1993, S. 25.

⁶ Vgl. Helmut Geiger: Die deutsche Sparkassenorganisation, Stuttgart 1992, S. 132 ff.

⁷ Vgl. z.B. Bernd Claussen: Teilprivatisierung kommunaler Sparkassen?, Baden-Baden 1990, S. 41 ff.

Mit der von-Steinschen Kommunalreform gewannen Anfang des 19. Jahrhunderts die Städte und Gemeinden mit einer Zunahme der wirtschaftlichen Aufgaben Entscheidungsfreiheiten, die schnell zu einer Verbindung mit der Sparkassenidee führten¹⁰ – diese ist in der öffentlichen Zielsetzung als Regionalprinzip verankert. Der Staat hat praktisch zu jeder Zeit mehr oder weniger eigene Finanzierungseinrichtungen unterhalten, um seine verschiedenen Zielsetzungen zu verfolgen. Die Sparkassengruppe wurde die erfolgreichste und bedeutendste öffentliche Finanzierungseinrichtung in Deutschland, für die ein eigener Rechtsbereich geschaffen wurde. Die Auffassung, dass politische Akteure wie etwa Landesregierungen über ein solches Instrument verfügen sollten, hat also lange zurückreichende Wurzeln.

Aus Sicht der EU freilich ist das deutsche Sparkassenrecht ein Sonderrechtsbereich, der zur Tarnung unzulässiger Beihilfen dient. Streitpunkt sind die Rechtsinstitute der Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast, die ihrerseits in der öffentlichen Rechtsform der Sparkassen und Landesbanken wurzeln. Erstere beschreibt eine unbeschränkte kommunale Haftung

gegenüber Gläubigern, die zweite die allgemeine Verpflichtung, „die wirtschaftliche Basis der Anstalt zu sichern, die Anstalt für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten [...]“¹¹.

Es lässt sich leicht zeigen, dass Sparförderung und Versorgungssicherung, also der allgemeine Zugang zu Bank- und Finanzdienstleistungen, keinen Markteintritt von höchster Intensität, d.h. die öffentliche Bereitstellung, erfordern. Die Entwicklung des Bankenmarktes vom Verkäufer- zum Käufermarkt macht deutlich, dass das Ziel des allgemeinen Zugangs durch private Anbieter hinreichend erfüllt wird. Sonstige Anforderungen, wie z.B. das „Girokonto für Jedermann“, ließen sich gegebenenfalls durch ein allgemeines rechtliches Gebot durchsetzen. Die Vermögensbildung wird heutzutage von den Sparkassen nicht mehr oder weniger unterstützt als von der privaten Konkurrenz auch. Die öffentliche Hand verfolgt dieses Ziel durch entsprechend ausgestattete Förderpro-

¹⁰ Vgl. Jürgen Mura: Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte II, S. 20 und S. 25.

¹¹ Siehe Ulrich Immenga, Joachim Rudo: Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilferecht, Baden-Baden 1997, S. 23.

¹² Vgl. Beate Müller, Heinz Schrupf: Die Bedeutung regionaler Kreditinstitute für die Wirtschaftsentwicklung, in: Sparkasse, 115. Jg. (1998), S. 203 ff.

¹³ Vgl. ebenda, S. 207: Die These der regionalen Netzwerke ist allerdings bisher empirisch weitgehend nicht untersucht.

¹⁴ Vgl. Hans-Henning Becker-Birck: Die Kommunen und ihre Sparkassen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 47. Jg. (1994), S. 838.

¹⁵ Vgl. Ernst Welteke: Haben die Sparkassen Zukunft – und was für eine?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 47. Jg. (1994), S. 164.

Wolfgang Groß

Preisdifferenzierung auf Telekommunikationsmärkten

Eine wettbewerbsökonomische Analyse

Seitdem die Telekommunikation für den Wettbewerb geöffnet ist, sorgen Unternehmen mit sehr unterschiedlichen Marktzutrittsstrategien und durch den Einsatz vielfältiger Technologien für eine hohe Marktdynamik. Angesichts dieser neuen Bedingungen kann auch die Preissetzung nicht mehr diejenigen Ziele verfolgen und denjenigen Mechanismen gehorchen, die vor der Liberalisierung galten. Entsprechend stehen die Tarifstrukturen ehemaliger Monopolunternehmen im Zentrum wettbewerbspolitischer Debatten.

Diese Arbeit geht der Frage nach, welche Preisstrukturen bei Telekommunikationsdiensten im Wettbewerb stabil und welche volkswirtschaftlich wünschenswert sind. Angesichts von Bündelungsvorteilen in Netzen sind Strategien der Preisdifferenzierung notwendig, um im Wettbewerb bestehen und Kostendeckung erreichen zu können. Dies gilt insbesondere für Angebote lokaler Netze.

Aus der wettbewerbsökonomischen Analyse der Preisstrukturen können Anforderungen an einen Ordnungsrahmen abgeleitet werden, der dem Spannungsfeld zwischen notwendiger Kontrolle der verbleibenden Marktmacht einzelner Anbieter und der ebenso notwendigen Gestaltungsfreiheit bei der Verfolgung wettbewerbsgerechter Preisstrategien Rechnung trägt.

2001, 190 S., brosch., 58,- DM, 51,- sFr, ISBN 3-7890-7238-9
(Freiburger Studien zur Netzökonomie, Bd. 6)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden

gramme (z.B. die Arbeitnehmer-Sparzulage), die von allen Banken im Zuge der Kundenbetreuung gern verbreitet werden. Übrigens ist auch noch niemand auf die Idee gekommen, der Staat solle eigene Baufirmen betreiben, weil er die Verbreitung von Wohneigentum fördern will.

Regionale Ausrichtung

Ein wenig anders ist die regionale Ausrichtung der Sparkassen zu beurteilen. Die Sparkassen sind für die Gebietskörperschaften (z.B. Kommunen) ein Instrument der regionalen Strukturpolitik. Während der ortsnahen Versorgung der Privathaushalte mit Bankdienstleistungen aufgrund der neueren technologischen Entwicklung weniger Bedeutung zukommt, steigt die Bedeutung für die regionale Wirtschaft. Die als Globalisierung gekennzeichnete Veränderung der Produktion mit kürzeren Lebenszyklen, geringerer Fertigungstiefe und steigendem produktionsnahe Dienstleistungsbedarf führt zu einem härteren Standortwettbewerb der Regionen¹². Denn große Unternehmen sind mobiler, sie können für ausgegliederte Unternehmensteile verschiedene Standorte wählen.

Zugleich wächst der Dienstleistungsbereich, in dem oft kleine und neue Unternehmen tätig sind. Diese arbeiten oft in regionalen Netzwerken zusammen, die auf langfristige Kooperation angelegt sind¹³. Für solche Netzwerke sind regionale Kreditinstitute wichtig. Sie können in die informellen Strukturen eingebunden werden, sichern die Finanzierung und steuern darüber zusätzliches Know-how bei, z.B. als Moderatoren. Dabei kann z.B. die Sparkassengruppe das Vertrauen vor Ort, das aus der Dezentralität erwächst, mit den Vorteilen eines Großverbundes, z.B. internationales Know-how der Landesbanken, verbinden.

Die Sparkassen engagieren sich z.B. oft bei der Einrichtung von Technologie- und Gründerzentren ihrer Gemeinden. Sie unterstützen darüber hinaus viele soziale und kulturelle Projekte, was die sogenannten weichen Standortfaktoren positiv beeinflusst. Regionale Kreditinstitute sind so nicht nur Finanzmanager, sondern auch Projektträger und Programmabwickler¹⁴. Gerade angesichts leerer öffentlicher Kassen werden sie damit zum Rückgrat der regionalen Strukturpolitik¹⁵.

Sparkassenvertreter machen gerne geltend, dass der öffentliche Status der Stabilität des Bankenmarktes diene¹⁶. Dies ist aber gar nicht die Stoßrichtung des öffentlichen Sparkassenauftrages. Davon abgesehen zeigen die jüngsten Erfahrungen mit der Berliner Bankgesellschaft einmal mehr, dass dieser Regulierungsweg eher für weniger, keinesfalls jedoch für mehr Stabilität des Marktes sorgt¹⁷.

Mögliche Entwicklungspfade

Die Frage lautet also: Wie kann oder soll der Pfad aussehen, auf dem sich die Sparkassengruppe zu einem gleichberechtigten – d.h. nach gleichem Recht agierenden – Wettbewerber am Bankenmarkt entwickelt? Um eine adäquate Antwort zu geben, müssen die Gewichtigkeiten der verschiedenen genannten Interessen eingeschätzt werden. Hier sei einmal angenommen, dass sich die Sparkassengruppe zu einer Gruppe privater Bankdienstleister ohne Sonderrechtsstatus mit regionaler Ausrichtung fortentwickeln sollte.

Die Position der Landesbanken und der jeweils verbundenen Landesregierung ist als sehr stark einzuschätzen. Innerhalb der Sparkassengruppe haben die Landesbanken als „Bank der Sparkassen“ ein erhebliches Gewicht. Wenn das Fingerhaken entschieden und eine Bereinigung auf maximal vier Landesbanken erfolgt sein wird, verbunden mit einer entsprechenden internen Umstrukturierung und Effizienzsteigerungen, dann wird dieses Gewicht noch zunehmen. Die Landesbanken betreiben praktisch kein Privatkunden- und kein Retailgeschäft und haben keine regionale Ausrichtung. Ihr Kompetenzvorsprung in marktentscheidenden Bereichen wie Emissions- und Aktiengeschäft wird noch zunehmen, zudem besteht ein technischer Know-how-Vorteil mit einer entsprechenden Abhängigkeit der Sparkassen.

Die Interessenlage und das Gewicht der Landesbanken innerhalb der Sparkassengruppe könnten deren regionale Ausrichtung durch eine Großbankstrate-

¹² Vgl. o.V.: Sparkassenverband arbeitet an neuer Struktur für Bayerische Landesbank, in: Handelsblatt vom 21.3.2001, S. 45.

¹³ Vgl. z. B. o.V.: Sparkassen müssen Aktivitäten aus Kostengründen ausgliedern, in: Handelsblatt vom 20.3.2001, S. 47.

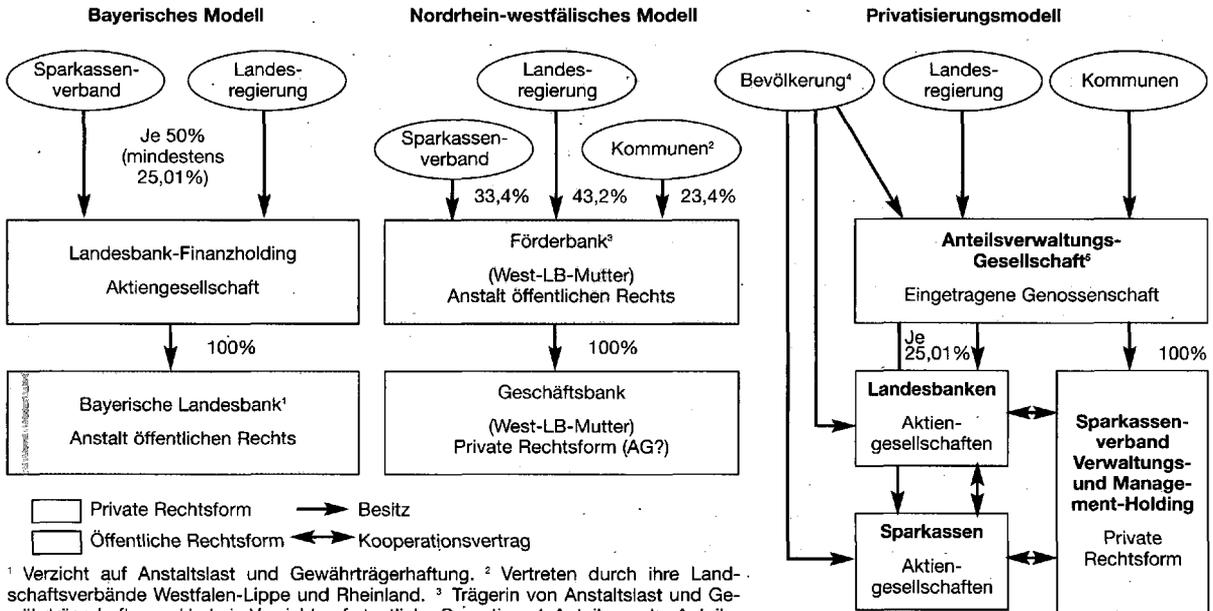
¹⁴ Vgl. o.V.: DSGVO sieht Lösung im Wettbewerbsstreit, in: Handelsblatt vom 9.4.2001.

¹⁵ Vgl. z.B. Hans Riefel: Die Sparkassenstiftung – eine neue Rechtsform, in: Österreichische Sparkassenzeitung, 10/98, S. 501-504; Charles Milhaud: Neue Entwicklungsphase, in: Sparkassenzeitung, 62. Jg., Nr. 58, S. 1-2.

¹⁶ Vgl. anstelle vieler Klaus G. Adam: Staat und Wirtschaft: Sind öffentliche Banken heute noch zeitgemäß? in: Heinrich Reiner-mann, Christian Roßkopf: Merkantilismus und Globalisierung, Baden-Baden 2000, S. 166 ff.

¹⁷ Vgl. beispielsweise Wolfgang Gehrmann: Filz an der Förde, in: Die Zeit, Nr. 30 vom 22.9.1999, S. 17-18.

Entwicklungspfade für die Sparkassengruppe



¹ Verzicht auf Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. ² Vertreten durch ihre Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland. ³ Trägerin von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, d.h. kein Verzicht auf staatliche Garantien. ⁴ Anteile an der Anteilsverwaltungs-genossenschaft sollen zugeteilt werden, die Anteile an Landesbanken und Sparkassen werden am Kapitalmarkt erworben. ⁵ Die Sparkassen gliedern ihr Bankgeschäft in privater Rechtsform aus (österreichisches Modell). Die verbleibenden Anstalten öffentlichen Rechts mit der Aufgabe der Anteilsverwaltung sollten ebenfalls privatisiert und die Anteile an alle Bürger der jeweiligen Kommune ausgegeben werden.

gie gefährden. Dem stehen jedoch vereint die Interessen der Verbände, der Kommunen und der Sparkassen selbst entgegen¹⁸. Deshalb ist zu erwarten, dass es bei einem dezentral aufgebauten Verbund bleibt, in dem jedoch wichtige Geschäftsbereiche bei den Landesbanken zentralisiert werden. Das wäre auch eine sinnvolle Marktstrategie, da sie die Vorteile der Größe (Kostendegression; Risikodiversifikation, Mindestgröße, z.B. bei internationalen Geschäften, Mergers & Acquisitions) mit denen der Kleinheit (höhere Koordinationseffizienz, Kundennähe, kurze Entscheidungswege) verbände¹⁹.

Fraglich ist in diesem Szenario die künftige Rolle des Sparkassenspitzenverbandes „Deutscher Sparkassen- und Giroverband“. Er hat eine weit über die Interessenvertretung hinaus gehende Funktion, die der einer Management-Holding vergleichbar ist. Er wird Kompetenzen an die Landesbanken abgeben müssen, aber es ist denkbar, dass er sich zukünftig noch stärker auf die Vermittlung bei Interessensgegensätzen zwischen den Landesbanken und den Sparkassen konzentriert. Genau darauf lag in den ver-

¹⁸ Vgl. o.V.: Ende in Sicht, in: Spiegel Online <<http://www.spiegel.de/wirtschaft/politik/0,1518,116889,00.html>> [9.2.2001].

¹⁹ Vgl. o.V.: Bayern lässt staatliche Garantien fallen, in: Handelsblatt vom 28.3.2001, S. 46.

gangenen Monaten bereits ein Schwerpunkt der Verbandstätigkeit. Er wird jedoch auch deshalb Kompetenz und Einfluss einbüßen, weil die Lobby-Arbeit gegenüber den Landesregierungen und Kommunen, die zur Zeit aufgrund der engen Verbindungen eine herausragende Rolle spielt, bei einer privaten Rechtsform an Bedeutung verlieren und auf das übliche Maß, wie bei anderen Verbänden, schrumpfen wird.

Schließlich werden die Einflussinteressen der Landesregierungen wohl in weiten Teilen zurückgenommen werden müssen, wie die jüngere Entwicklung zeigt²⁰. Deregulierung bedeutet eine Einschränkung von Prozesspolitik zugunsten der Ordnungspolitik, sie führt zu zusätzlichen individuellen oder privatrechtlichen Freiheitsgraden.

Europäische Erfahrungen

Interessant erscheint ein Blick auf die Lösungsansätze unserer französischen und österreichischen Nachbarn²¹, denn sie unterliegen demselben EU-Recht und verfügen über ähnliche Sparkassentraditionen. In Frankreich wurde der Besitz an den Regionalinstituten regionalen Sparer-Genossenschaften übertragen, die über die Verteilung ihrer Genossen-

²⁰ Vgl. o.V.: Bayern will den Beihilfestreit mit einer Holding für die Bayern LB beenden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.3.2001.

schaftsanteile eine regionale Verankerung langfristig sichern. Die Rechtsform der Genossenschaft ist gegenüber Phänomenen wie einer „feindlichen Übernahme“ oder einer schleichenden Verschiebung der Eigentumsverhältnisse viel weniger anfällig als eine Aktiengesellschaft, da das Prinzip „Ein Mann – eine Stimme“ gilt. Damit eignet sie sich gut zur Verankerung des Unternehmens in der Region.

Andererseits bietet eine Aktiengesellschaft wegen der Handelbarkeit der Anteile einen besseren Zugang zum Kapitalmarkt und bei erfolgreicher Geschäftspolitik den Anteilseignern höhere Kursgewinne. Für ein international agierendes Unternehmen wie eine Landesbank ist sie daher sicher die effizientere Rechtsform. Diese wurde in Österreich gewählt. Die Sparkassen haben dort ihr Bankgeschäft in Tochterunternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft ausgegründet und fungieren nur noch als Finanzholding.

Insgesamt wäre also eine Entwicklung zu Beteiligungsgenossenschaften kombiniert mit als Aktiengesellschaften geführten Bankunternehmen die vorteilhafteste Lösung, um die regionale Ausrichtung mit privatwirtschaftlichem Erfolg zu verbinden. Die von der WestLB einerseits und der BayernLB andererseits vorgelegten Modelle haben eine sehr ähnliche Struktur (vgl. Abbildung). Das WestLB-Modell – öffentlich-rechtliche Muttergesellschaft mit privatrechtlicher Banktochter – lehnt sich an das österreichische Vorbild an²². Es wurde allerdings sowohl von den anderen Landesbanken als auch von der EU-Kommission kritisch beurteilt, vor allem weil es nicht auf die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung verzichtete. Das von Bayern vorgelegte Modell – privatrechtliche Holding mit öffentlich-rechtlicher Banktochter – verzichtet, erstmals von den Sparkassen- und Landesvertretern unterstützt, auf die öffentliche Eigentümerhaftung²³.

Zunehmendes Gewicht der Landesbanken

Beide Modelle haben den Vorteil, dass sie bereits den formalen Zugang zum Kapitalmarkt schaffen, sie geben aber zugleich einen weiteren Hinweis auf das zunehmende Gewicht der Landesbanken innerhalb der Sparkassengruppe. Es geht eben nicht um die wirtschaftlich sinnvollste Lösung, sondern um die bestmögliche Verteidigung der jeweiligen Interessen. Die BayernLB möchte sich gegenüber der größeren, aber ertragsschwächeren WestLB²⁴ eine günstigere Stellung nach innen und außen verschaffen. Deshalb

untergräbt sie die bisherige Verhandlungsposition der größeren Schwester gegenüber der EU-Kommission. Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom April 2001, auf Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zu verzichten, darf als Erfolg der bayerischen Strategie gewertet werden.

Die Gefahr einer zu starken Zentralisierung auf Kosten der Kommunen und ihrer Sparkassen wurde dagegen bisher nicht thematisiert. Dem könnten die Betroffenen entgegenwirken, indem sie auf das österreichische Vorbild zurückgreifen. Sie könnten das Bankgeschäft als (privatwirtschaftliche) Tochtergesellschaft ausgründen. Dies wäre direkt möglich, da es in die Entscheidungskompetenz der Kommunen fällt. Damit würde dem Interesse der regionalen Verankerung und zugleich der stärkeren direkten Beteiligung der Bürger Rechnung getragen. Offen bliebe zunächst die Zukunft der öffentlichen Anteilsverwaltungsanstalt. Konsequenterweise sollte eine Umwandlung in eine privatrechtliche Rechtsform angestrebt werden, an der die Bürger direkt beteiligt werden. Hierfür böte sich aus den oben genannten Gründen eine Genossenschaft an (vgl. Abbildung).

Fazit

Deregulierung, „schlanker Staat“ sind geflügelte Worte der politischen Debatte. Warum der Staat zugleich eine eigene Bank betreiben, auf einem der funktionsfähigsten und wettbewerbsintensivsten Märkte überhaupt mit maximaler Eingriffsintensität tätig werden soll, das ist nicht einsehbar. Alle Argumente der Wirtschaftswissenschaft und manche praktische Erfahrung sprechen dagegen. Jedoch bestimmen die Interessen der Beteiligten und nicht etwa der Wettstreit um den ökonomisch optimalen Entwicklungspfad die Debatte. Die Gegenüberstellung dieser Interessen mit der öffentlich vorgegebenen Zielsetzung legt diesen Widerspruch offen.

Das Zusammenwachsen des europäischen Rechtsraumes hat die Sparkassengruppe unter Veränderungsdruck gebracht. Die Interessengruppen stecken ihre Einflussbereiche neu ab. Die Kommunen und Sparkassen sollten ihre Interessen nicht aufgeben, und sie können sich dazu auf gute wirtschaftswissenschaftliche Argumente stützen. Es ist der richtige Moment, eine Privatisierungsdebatte von unten anzustoßen und die vorhandenen Handlungsspielräume auszuschöpfen.