

Götz Blankenburg

Die Politökonomie der Sparkassenprivatisierung

Die Privilegierung der Landesbanken und Sparkassen durch ihre öffentliche Trägerschaft wird schon seit langem kritisch diskutiert. Ist aber eine Privatisierung durchsetzbar? Wie sind die Chancen für eine Privatisierung aus politökonomischer Sicht zu beurteilen?

Die wettbewerbspolitische Entscheidung der EU-Kommission zur Eigenmittelausstattung der WestLB hat auch die Diskussion um eine Sparkassenprivatisierung belebt. Bereits seit dem IX. Hauptgutachten 1990/91 der Monopolkommission wurde die normative Betrachtung dieser Fragestellung intensiv behandelt. Ob jedoch Sparkassen und Landesbanken die ihnen durch öffentlichen Auftrag zugewiesene Sonderrolle im deutschen Bankensystem tatsächlich noch einnehmen und das Drei-Säulen-Konzept des Bankenwettbewerbs, also die Dreiteilung in Privat-, Genossenschafts- und Sparkassensektor, vor dem Hintergrund einer sich europäisierenden Bankenlandschaft weiterhin angemessen erscheint, wird in der Literatur sehr unterschiedlich beurteilt¹.

Allerdings steht die Hoffnung einiger Privatisierungsbefürworter, daß aus dem Beihilfeverfahren der EU-Kommission neue Impulse für eine Sparkassenprivatisierung erwachsen, auf wackligem Grund. Denn selbst wenn Landesbanken und Sparkassen durch Übertragungen in das Eigenkapital bzw. durch marktwidrig niedrige Rentabilitätsansprüche des „Investors Staat“ bevorteilt würden und somit unerlaubte Beihilfen vorlägen, läßt sich aus dem geltenden Recht der Art. 86 f. EG-Vertrag keine materielle Privatisierungspflicht ableiten. Durch eine rein formale Privatisierung, d.h. die Übertragung der Institute in private Rechtsformen bei weiterhin öffentlicher Trägerschaft, und damit einhergehenden organisatorischen Umstellungen im Bereich der Eigenmittel von Sparkassen und Landesbanken, würde den europarechtlichen Ansprüchen voraussichtlich Genüge getan².

Ökonomische Theorie der (De-)Regulierung

In diesem Beitrag soll abweichend vom normativen Ansatz unter Zuhilfenahme eines politökonomischen

Instrumentariums untersucht werden, ob eine Sparkassenprivatisierung im politischen Prozeß überhaupt durchsetzbar ist. Bevor jedoch diese positive Analyse geleistet werden kann, ist es zweckmäßig, zunächst einen kurzen Überblick über den institutionellen Rahmen der Sparkassen in der Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen, um die Personen- und Interessengruppen identifizieren zu können, die von einer Sparkassenprivatisierung betroffen wären und als Akteure im politischen Markt auftreten. Es wird sich zeigen, daß eine Sparkassenprivatisierung angesichts der politischen Entscheidungsstrukturen als wenig wahrscheinlich einzuschätzen ist, insbesondere weil Politiker keinen persönlichen Anreiz zu einem solchen Schritt haben.

Methodisch wird in diesem Beitrag die ökonomische (De-)Regulierungstheorie herangezogen. Sie wurde durch einen Aufsatz von George J. Stigler³ erstmals vereinheitlicht dargestellt und basiert auf den grundlegenden Annahmen der Public-Choice-Theorie: dem methodologischen Individualismus, nach dem lediglich Individuen und keine Kollektive handeln, sowie der Annahme individueller Nutzenmaximierung der Akteure unter kontextspezifischen Restriktionen⁴.

¹ Zu den Befürwortern einer Privatisierung gehören C.-Ch. Hedrich: Die Privatisierung von Sparkassen: Ein Beitrag zu den institutionellen Problemen der Deregulierung, in: Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 129; Karl-Bräuer-Institut (Institut des Bundes der Steuerzahler): Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, Wiesbaden 1994; H.-W. Sinn: Der Staat im Bankwesen: zur Rolle der Landesbanken in Deutschland, München 1996. Skeptisch dagegen J. Steiner: Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung – Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion, Frankfurt am Main 1994.

² Vgl. W. Möschel: Privatisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, in: Wertpapiermitteilungen, Heft 29/99, S. 1455.

³ G. J. Stigler: The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, Vol. 2, Nr. 1, S. 3-21.

⁴ Vgl. J. M. Buchanan: Die Verfassung der Wirtschaft, in: H. C. Recktenwald: Die Nobelpreisträger der ökonomischen Wissenschaft 1969-1988, Düsseldorf 1986, S. 932-947.

Götz Blankenburg, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

In Stiglers Modell wird die Entscheidung über eine Regulierungsmaßnahme im politischen Prozeß getroffen: So können Politiker Regulierungen als Monopolisten anbieten, da nur sie über die „power to coerce“⁵ verfügen. Interessenvertreter fragen je nach ihren (individuellen) Interessen spezifische Regulierungen nach. Dieser Austauschprozeß zwischen Angebot und Nachfrage wird jedoch von einem Parallelprozeß begleitet, der den Austausch zu verhindern sucht⁶, denn die Nachfrage nach Regulierung stößt auf den Widerstand derjenigen Interessenvertreter, die sich Vorteile von Deregulierungsmaßnahmen bzw. von Nicht-Regulierung versprechen⁷. Ob eine Regulierung zustande kommt, hängt somit wesentlich davon ab, welche Interessenvertreter welche Einflußmöglichkeiten auf die maßgebenden Politiker haben und welche Eigeninteressen diese Politiker verfolgen.

Institutionelle Eigenheiten der Sparkassen

Öffentlich-rechtliche Sparkassen sind Kreditinstitute im Sinne des Kreditwesengesetzes (KWG), die von Gemeinden, Landkreisen oder Zweckverbänden als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet werden können. Aus dem Charakter der Sparkassen als Banken lassen sich bereits mehrere von einer Privatisierung betroffene Gruppen identifizieren: die Mitarbeiter der Sparkassen, deren Kunden sowie die Vertreter der Konkurrenten der Sparkassen, also des privaten und genossenschaftlichen Bankgewebes.

Die jeweilige Gebietskörperschaft ist bei den Sparkassen Gewährträger, die daraus abgeleitete Gewährträgerhaftung hat den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Ausfallbürgschaft⁸. Der Gewährträgerhaftung vorgeschaltet ist die Anstaltslast, wonach der Gewährträger die Anstalt zur Erfüllung ihrer laufenden Aufgaben durch hinreichende Ausstattung mit Eigenkapital zu befähigen hat. Der Eigenkapitalausstattung kommt im Bankwesen eine eminente Rolle zu, da von jedem Kreditinstitut internationale Standards für Mindest-Eigenkapitalquoten eingehalten werden müssen⁹. Ein reguläres Grund- oder Dotationskapital

haben Gewährträger dabei jedoch nicht bereitzustellen, so daß der Mehrzahl der Sparkassen lediglich die aus dem Jahresüberschuß gebildeten Rücklagen als Eigenkapital zur Verfügung stehen. Da im Falle unzureichenden Eigenkapitals dagegen ein kommunaler Zuschuß notwendig wird, lassen sich Wähler, deren Steuern und Abgaben für derartige Zuschüsse verwendet werden müßten, als weitere von der Privatisierung betroffene Gruppe ausmachen.

Sparkassenorgane

Nahezu einheitlich geregelt sind in den Landesbankengesetzen die für sie handelnden Organe: der Vorstand, der Verwaltungsrat und der Kreditausschuß.

Der *Vorstand* vertritt die Sparkasse und führt ihre Geschäfte. Insofern ist er für das Geschäftsergebnis des Instituts verantwortlich, womit entsprechend weitreichende Befugnisse über die Bewilligung von Krediten, die Festsetzung der Konditionen und die Anlage des Vermögens der Sparkasse verbunden sind. Darüber hinaus muß der Vorstand die Personalentscheidungen der Sparkasse treffen, den Betrieb überwachen sowie Informationen als Grundlage für die Entscheidungen der anderen Organe bereitstellen. Die Sparkassenvorstände werden in der Regel vom Verwaltungsrat in Absprache mit dem Gewährträger der Sparkasse bestellt. Da Vorstandsmitglieder erheblich durch einen Privatisierungsschritt betroffen wären, müssen sie ebenfalls in die Analyse einbezogen werden.

Der *Verwaltungsrat* ist oberstes Sparkassenorgan. Er bestimmt die Richtlinien für die Geschäfte der Sparkassen und überwacht die Tätigkeiten der anderen Organe. Er verfügt nicht über Geschäftsführungsbefugnisse, sondern bestimmt lediglich allgemein über Art und eventuell Grenzen der Geschäftstätigkeit des Instituts. Ferner bestellt er die Mitglieder des Vorstandes, kontrolliert dessen Geschäftstätigkeit und beschließt über die Verwendung des Jahresüber-

⁵ G. J. Stigler, a.a.O., S. 4.

⁶ Vgl. zur Unterscheidung von Austausch- und Parallelprozeß E. Hoppmann: Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: ORDO, 28, 1967, S. 77-94.

⁷ Diese Erweiterung von Stiglers Regulierungstheorie um eine Deregulierungskomponente wurde insbesondere vorangetrieben durch G. S. Becker: A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, Nr. 3, August 1983, S. 371-400 sowie S. Peltzman: The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, in: Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics, 1981, S. 1-59.

⁸ Vgl. H. Schlierbach, G. Püttner: Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. neu bearb. Aufl., Stuttgart, 1994, S. 144 ff. Zur Diskussion um wettbewerbsverzerrende Beihilfen durch die Gewährträgerhaftung und Anstaltslast vgl. U. Immenga, J. Rudo: Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilferecht, Baden-Baden 1997.

⁹ Die nationalen Bestimmungen hierzu sind im Kreditwesengesetz sowie in den „Grundsätzen über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute“ festgelegt. Zu aktuellen Entwicklungen der Grundsätze mit speziellem Blick auf die Sparkassen vgl. G. Hofmann, J. Werner: Der neue Liquiditätsgrundsatz II – eine bankaufsichtliche Beurteilung, in: Sparkasse 1/99, 116. Jg., S. 23-28. Ein aktueller Überblick zu den geltenden Rechtsgrundlagen findet sich unter <http://www.bundesbank.de/>; Stand: 18. 10. 1999.

schusses sowie besondere Geschäftsvorfälle (z.B. Eröffnungen bzw. Schließungen von Zweigstellen). Der Verwaltungsrat besteht aus Vertretern des Gewährträgers; das einzige „geborene“ Mitglied des Verwaltungsrats ist der hauptamtliche Verwaltungschef, also der Oberbürgermeister oder ähnliche.

□ Als drittes Organ der Sparkassen fungiert der *Kreditausschuß*, der sich aus Mitgliedern des Verwaltungsrates rekrutiert. Hier werden insbesondere diejenigen Kreditbeschlüsse gefällt, die über die alleinige Kompetenz des Vorstands hinausgehen, beispielsweise Organkredite gemäß § 15 KWG.

Somit lassen sich mehrere Gruppen identifizieren, die im politischen Markt der Sparkassenprivatisierung auftreten. Diese lassen sich einteilen: in die Gruppe der „unbeteiligt Betroffenen“ wie Wähler, Kunden und Mitarbeiter der Sparkassenorganisation, die nicht direkt in die Diskussion eingreifen, sondern die sich auf Interessenvertreter verlassen müssen; in die Gruppe der „Beeinflusser“, die direkten Einfluß auf die Entscheidung über eine Privatisierung der Sparkassen haben; und schließlich die Gruppe der „Entscheider“, Politiker also, die über den Privatisierungsschritt bestimmen.

Das Interesse der Wähler

Wähler haben ein Interesse daran, möglichst wenig durch öffentliche Abgaben belastet zu sein. Aber selbst wenn Privatisierungserlöse zur Senkung der bestehenden Abgabenlast herangezogen würden, wäre der Betrag der individuellen Entlastung zu gering, um spürbar zu werden. Ob andererseits die mit Hilfe der Privatisierungserlöse zusätzlich finanzierten öffentlich bereitgestellten Güter den Wählern weiteren Nutzen bringen, hängt vom Einzelfall ab und läßt keine allgemeine Aussage zu. Einen Vorteil dagegen bringt die Reduzierung des Risikos, das mit der Übernahme der Gewährträgerhaftung einhergeht und zu sehr hohen Belastungen des kommunalen Haushaltes führen kann. Ob dieses Risiko aber vom Wähler auch hinreichend bedacht wird, ist kaum abzuschätzen. Greift man anhand der unterschiedlichen Betrachtungen auf empirische Ergebnisse zurück, scheint allen Zweifeln zum Trotz die Mehrheit der Wähler einer Sparkassenprivatisierung durchaus positiv gegenüberzustehen¹⁰.

Indes ist der Einfluß dieser Gruppe nicht besonders hoch einzuschätzen, verhindert doch schon die große Zahl der Wähler eine Bündelung ihrer Interessen¹¹. Daß Wähler ihre Wahlentscheidung davon abhängig

machen, ob ein Kommunalpolitiker die Sparkassenprivatisierung anstrebt, ist ebenfalls unwahrscheinlich, weil andere Themen größeren Einfluß auf die Wahlentscheidung haben dürften.

Für die Kunden der Sparkassen, die nicht zuletzt durch das Regionalprinzip größtenteils als besondere Gruppe der Wähler anzusehen sind, gilt zunächst das oben Gesagte. Darüber hinaus hätten sie weder eine Verschlechterung im Bereich der Konditionengestaltung zu erwarten, da Sparkassen keine Sonderkonditionen vergeben, noch eine Verbesserung durch wesentlich besseren Service in den privatisierten Instituten. Zwar ist bei einer Privatisierung eine Reduzierung des Geschäftsstellennetzes zu erwarten, da Sparkassen im Vergleich zu Privatbanken über ein sehr dichtes Netz verfügen; ob dieser schon seit längerer Zeit zu beobachtende Trend aber tatsächlich durch die Privatisierung beschleunigt würde, ist offen. Solange außerdem die betriebswirtschaftliche Rechnung eine Geschäftsstellenschließung nahelegt, ist auch dem Kunden damit gedient, weil die vermiedenen Kosten nicht durch seine Gebühren finanziert werden müssen. Da auf der Basis der hier vorgebrachten Argumente keine eindeutige Aussage über die Haltung der Sparkassenkunden abgeleitet werden kann, wird ihnen im folgenden eine indifferente Position gegenüber der Privatisierung zugeordnet¹².

Die Haltung der Mitarbeiter

Die Mitarbeiter von Sparkassen bilden diejenige Gruppe, die am stärksten von der Privatisierung betroffen wäre. So wird durch den Eigentümerwechsel das Tarifrecht in den Betrieben zu ändern sein, die Arbeitsbedingungen werden denen in Privatbanken angepaßt. Rationalisierungsmaßnahmen bedrohen die Arbeitsplätze einiger Mitarbeiter, und einige der BAT-spezifischen Sozialleistungen werden gekürzt. Dagegen steht die Umgruppierung in den Tarif der Privatbanken, was Aussicht auf Gehaltserhöhungen eröffnet. Im Gegensatz zur Haltung der anderen Wähler ist daher zu vermuten, daß für die Sparkassenmitarbeiter die Entscheidung in dieser Einzelfrage so wichtig ist, daß sie ihr Wahlverhalten daran ausrichten werden.

Es ergibt sich aber ein geteiltes Bild: Diejenigen, die Entwicklungschancen in den flexibleren Strukturen des Bankentarifs sehen, dürften eine Privatisierung befürworten. Viele von diesen Mitarbeitern haben je-

¹¹ Olson kommt daher zu dem Schluß: „Je größer die Gruppe, um so weniger wird sie ihre gemeinsamen Interessen fördern.“ M. Olson: Logik kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 3. durchges. Aufl., Tübingen 1992, S. 35.

¹² Zu dem gleichen Ergebnis kommt U. Vonderheid: Grenzen der Privatisierung der Sparkassen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen, 1991, Band 14, Heft 3, S. 269-281, S. 277.

¹⁰ Vgl. o.V.: Viele Bürger wollen offenbar lieber private Sparkassen, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 160, 20. 8. 1992, S. 1.

doch bereits zuvor den Sparkassensektor verlassen und arbeiten mittlerweile in privaten Kreditinstituten, insofern dürfte also eine Selbstselektion stattgefunden haben¹³. Anders die Mehrzahl der Mitarbeiter, die im Sparkassenbereich weiterhin arbeiten: Sie sehen bei einer Privatisierung ihren Arbeitsplatz bedroht oder fürchten den höheren Arbeitsdruck in einer privat geführten Bank, weshalb sie sich gegen die Privatisierung aussprechen werden.

Ähnlich differenziert ist die Haltung der leitenden Angestellten zu betrachten: Die risikoaversen Sparkassendirektoren werden möglichst feste Strukturen anstreben; sie schätzen die relative Sicherheit, die ihnen im öffentlich-rechtlichen Bereich gewährt wird. Die Privatisierung aber würde ihre Position gefährden, weil der Markt für Führungskräfte der Privatwirtschaft ein anderer ist als der Personalmarkt im Bereich öffentlicher Unternehmen¹⁴. Sie werden sich daher gegen die Privatisierung ihrer Institute wenden.

Auf der anderen Seite ergeben sich durch die Rechtsform- und Eigentümeränderung neue geschäftliche Chancen für Sparkassen, die die Stellung, das Ansehen und eventuell auch das Gehalt der Direktoren aufwerten würden¹⁴. Insbesondere die Vorstände großer Sparkassen, deren Potenz zum Kauf kleinerer Institute ausreichen würde, werden sich daher zugunsten der Privatisierung aussprechen¹⁶.

Die Beeinflusser

Sparkassenvertreter sind diejenigen Akteure, die sich am vehementesten gegen eine Privatisierung der von ihnen vertretenen Institute aussprechen¹⁷. Aus Sicht der ökonomischen Theorie der Politik ist dieses Verhalten nur allzu verständlich: Schaffte man die öffentlich-rechtlichen Sparkassen in der Bundesrepublik Deutschland ab, so verlören auch die Sparkassenverbände als eigenständige Interessenvertretungsorgane ihre Existenzberechtigung¹⁸. Als private Kreditinstitute könnten die Sparkassen ebensogut durch den Bundesverband deutscher Banken vertre-

¹³ Vgl. Deutsche Angestellten Gewerkschaft: Basis - Aktuelle Informationen der Bundesberufsgruppe Banken und Sparkassen, Nr. 8/1994, S. 9 ff.

¹⁴ Vgl. H.-J. Ewers: Privatisierung und Deregulierung bei den Eisenbahnen. Das Beispiel der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 13. Band, Tübingen 1994, S. 178-208, S. 201.

¹⁵ G. Banner: Controlling für kommunale Unternehmen aus der Sicht des kommunalen Trägers, in: G. E. Braun, K. Bozem (Hrsg.): Controlling im kommunalen Bereich, München 1990.

¹⁶ Vgl. W. Zügel: Die Sparkassen zwischen öffentlicher Aufgabe und kreditwirtschaftlichem Wettbewerb, in: J. Ipsen (Hrsg.): Sparkassen im Wandel / 3. Bad Iburger Gespräche, Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 21. Oktober 1992, Osnabrücker rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 39, Köln 1993, S. 13-22.

ten werden. Die Koordination des Auftretens am Markt und andere geschäftspolitische Maßnahmen, zweiter Aufgabenbereich des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, blieben zwar grundsätzlich erhalten, nähmen aber in dem Maße ab, wie Sparkassen sich im Privatisierungsprozeß aus dem Verbund lösten. Um dieser möglichen Erosion ihrer Position entgegenzuwirken, müssen die Sparkassenvertreter also für den Erhalt der Sparkassengruppe in öffentlicher Trägerschaft plädieren.

Auch aus den Arbeitnehmervertretungen kommt erheblicher Widerstand gegen die Privatisierungsforderungen. Zum einen „können die Gewerkschaften Forderungen in öffentlichen Unternehmen leichter und umfassender durchsetzen als in Privatunternehmen“¹⁹. Entsprechend könnten sich Gewerkschaftsvertreter einem drohenden Einflußverlust im Falle der Privatisierung ausgesetzt sehen. Zum anderen zählen die Sparkassen zum öffentlich-rechtlichen Bereich, dessen Arbeitnehmer von der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG) vertreten werden. Bei einer Privatisierung ist zu erwarten, daß diese Position sehr bald von der Gewerkschaft Handel, Banken, Versicherungen (HBV) eingenommen würde, welche die Tarife mit den Vertretern des privaten Bankgewerbes aushandeln. Somit würden die DAGler nicht nur ihren im Vergleich zur Privatwirtschaft größeren Einfluß bei Sparkassen verlieren, sondern es droht im Privatisierungsfall sogar der Verlust ihres gesamten persönlichen Einflusses.

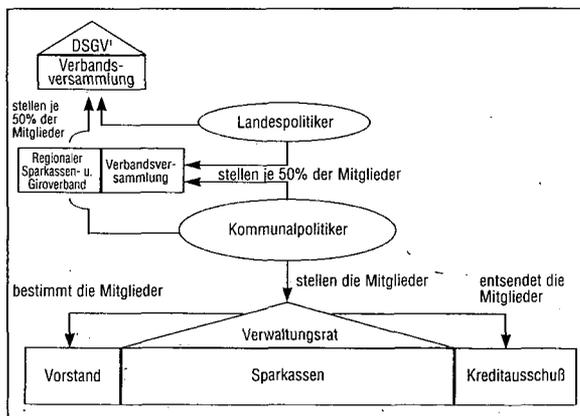
Das leitende Interesse der Vertreter der privaten Großbanken dürfte zum einen die Aussicht auf Beteiligung an privatisierten Sparkassen und damit verbundener Machtzuwachs, zum anderen die Hoffnung auf den Verlust eines großen Mitbewerbers und einem damit einhergehenden Marktanteilszuwachs der eigenen Bank sein. Somit ist zu erwarten, daß Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder der Privatbanken in die

¹⁷ Vgl. stellvertretend die Beiträge des ehemaligen Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, H. Geiger: Sparkassen und Landesbanken, in: K. Chmielewicz, P. Eichhorn (Hrsg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 11, Stuttgart 1989, Sp. 1476-1486, des Vorstandsmitglieds des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, H.-M. Heitmüller: „Soll der Staat Bankgeschäfte betreiben?“, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 15/1993, S. 698 f. sowie Deutscher Sparkassentag: Verantwortung in Gesellschaft und Region, Stuttgart 1995.

¹⁸ Vgl. U. Vonderheid, aa.O., S. 279.

¹⁹ Vgl. W. Hamm: Sind öffentliche Unternehmen ein entbehrliches Instrument staatlicher Politik?, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft heute: Dokumentation einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft am 27. Oktober 1983 in Bonn, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 26, Baden-Baden 1984, S. 38.

Abbildung 1
Verflechtungen zwischen Politikern
und der Sparkassenorganisation



¹ Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Gruppe der Privatisierungsbefürworter einzuordnen sind. Nicht zuletzt das Auftreten der Vertreter der Deutschen Bank, die sich öffentlich über die (vermeintlichen) Sonderrechte der Sparkassen geäußert haben, wird von Privatisierungsgegnern in dieser Art und Weise interpretiert²⁰.

Die Angestellten des Bundesverbands deutscher Banken, der Interessenvertretung der nicht-genossenschaftlich organisierten inländischen Privatbanken, äußern sich dagegen nicht explizit zum Thema Sparkassenprivatisierung. Zwar wäre zu erwarten, daß sie durch die oben beschriebenen Möglichkeiten, ihre Vertretungsmacht auch auf die heutigen Sparkassen ausweiten zu können, aus politökonomischer Sicht für eine Privatisierung stimmen. Da es aber durch die Umsetzungen der europäischen Richtlinien in nationales Recht erheblichen Bedarf an Zusammenarbeit zwischen den Lobbygruppen gibt und die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Institutgruppe im europäischen Vergleich erhalten und diese nicht durch nachteilige Neubestimmungen im Kreditwesengesetz gefährdet werden soll, verzichtet man offensichtlich auf den Konflikt um eine Sparkassenprivatisierung²¹.

Die Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken wenden sich gegen eine Privatisierung der Sparkassen. Über das Motiv gibt der Präsident des Verbands, Wolfgang Grüger, Auskunft: „Es würde bei einer Privatisierung ... sicherlich

auch manche expansionswillige Sparkassen-AG geben, die versuchen wird, die örtliche Genossenschaftsbank zu übernehmen“²².

Die Entscheider

Sparkassen sind als kommunale Unternehmen auf vielfältige Weise mit den Politikern ihrer Gewährträger verknüpft, wobei das wichtigste Medium der Verwaltungsrat ist. Aber auch in den Regionalen Sparkassen- und Giroverbänden (RSGV) befinden sich Vertreter der Kommunen: Dem Beteiligungsverhältnis entsprechend erfolgt die Besetzung der Verbandsversammlung, dem obersten Organ eines RSGV, zur Hälfte durch die Entsendung kommunaler Vertreter und zur anderen Hälfte durch die Landesregierung. Diese personellen Verflechtungen werden in Abbildung 1 noch einmal verdeutlicht.

Wenn öffentliche Posten als Prestigeobjekte gelten, können diese Mitgliedschaften innerhalb der Sparkassenorganisation für Kommunalpolitiker reizvolle Vorzeigefunktionen erfüllen. Darüber hinaus könnten die Positionen aber auch instrumentalisiert werden: Als Lockmittel, um Politiker zu einem bestimmten (Abstimmungs-)Verhalten zu bewegen oder um politischen Freunden die Kompensation für Verluste in anderen Bereichen zu gewähren²³.

Aufgrund der Rechte, die dem Verwaltungsrat in den Sparkassengesetzen eingeräumt wurden, können dessen Mitglieder bestimmte Einzelentscheidungen des Vorstands nicht erzwingen. Allerdings sind Kommunalpolitiker in der Regel in vielfältiger Weise in ihrer Gemeinschaft engagiert. Sport-, Schützen- oder Heimatvereine, Rotary-Clubs oder Bürgerinitiativen bieten vielfältige Alternativen der kommunalen Tätigkeit, die oftmals in Personalunion übernommen werden²⁴. Daraus ergeben sich zwei Gefahren: Zum einen könnten die Kontakte der handelnden Personen so eng werden, daß der Verwaltungsrat die Kontrolltätigkeit über den Vorstand nicht mehr angemessen wahrnimmt. Die persönlichen Kontakte zwischen Verwaltungsratsmitglieder und dem Sparkassenvorstand könnten zweitens dahingehend ausgenutzt werden, daß im Rahmen informeller Interventionen Einfluß auf Einzelentscheidungen genommen werden kann, sei es bei Immobilienkredit-, Investitions- oder Personalentscheidungen.

²⁰ Vgl. o.V.: Kampagne der Sparkassen gegen die Banken, in: Handelsblatt, Nr. 149 vom 5. 8. 1999, S. 1.

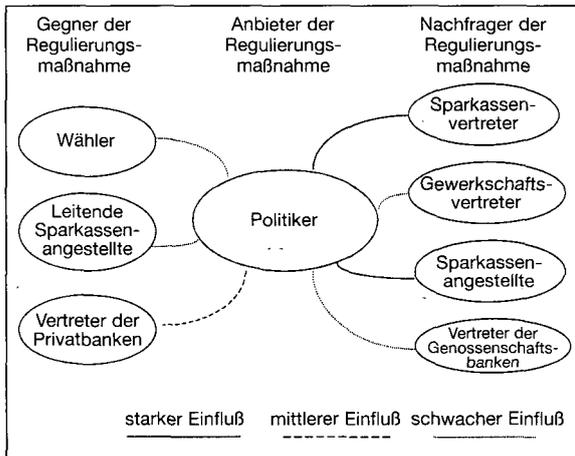
²¹ Vgl. z.B. K.-H. Boos: Entwurf einer Sechsten KWG-Novelle, in: Die Bank, Nr. 2/1997, S. 119-125.

²² W. Grüger: Festvortrag (Auszug), in: 100. Verbandstag des Genossenschaftsverbands Rheinland e.V. – Dokumentation, 1993, S. 32.

²³ Vgl. W. Möschel: Privatisierung als ordnungspolitische Aufgabe – Zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, in: J. Ipsen, a.a.O., S. 131.

²⁴ Vgl. hierzu die Untersuchungen über personelle Verflechtungen und die Bildung kommunaler Eliten, in B. Schmeierer: Freizeitvereine und Eliten in der Kommunalpolitik: am Beispiel der Stadt Bad Dürkheim, Wissenschaftliche Beiträge aus europäischen Hochschulen, Reihe 05, Philosophie und Sozialwissenschaft, Bd. 4, zugl.: Kaiserslautern, Univ., Diss., Ammersbek bei Hamburg 1990, S. 251 ff.

Abbildung 2
Das Interessengeflecht



Insgesamt könnten Kommunalpolitiker ein begründetes Interesse daran haben, daß Sparkassen öffentlich-rechtliche Institute bleiben. Sparkassen bieten erstens Posten, die mit Ansehen und auch mit Zuwendungen materieller Art verbunden sind. Zweitens ermöglicht der Zugriff auf Positionen in öffentlichen Unternehmen einen Tauschhandel im politischen Geschehen (Logrolling), und drittens bekämen die Verwaltungsratsmitglieder regelmäßigen Kontakt zu den Sparkassenvorständen und könnten somit informell auf die Geschäftspolitik einwirken.

Das Interessengefüge

In Abbildung 2 wird der Frage nach der interessenpolitischen Konstellation graphisch nachgegangen: Die Gruppe der Privatisierungsgegner, die am Markt für Regulierungen als Nachfrager auftauchen, steht auf der rechten Seite, die Privatisierungsbefürworter, die somit Gegner der Regulierungsmaßnahme sind, werden auf der linken Seite abgebildet. Dazwischen stehen Politiker als Anbieter der Regulierung. Die Stärke des Einflusses der jeweiligen Gruppenmitglieder auf die Entscheider wird durch die unterschiedlichen Linien angedeutet.

Die einzelnen Gruppen der Privatisierungsbefürworter scheinen relativ schlecht organisierbar zu sein, um Einfluß auf die Entscheider nehmen zu können: Die Wähler, weil die Gruppe zu groß ist, um einen Nutzen aus der Privatisierungsmaßnahme individuell zu spüren. Die Sparkassendirektoren, weil sie in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den Vertretern des Gewährträgers stehen und somit ihr Eigeninteresse in der Privatisierungsfrage nur in gemäßigter Form formulieren können. Lediglich die Vertreter des privaten Bankengewerbes können sich energisch auf der politischen Bühne für eine Privatisierung der Sparkassen

einsetzen. Deren Einfluß sollte aber nicht überschätzt werden, da die Entscheidung auf kommunaler Ebene zu fällen ist. Ihr Druck dürfte nicht ausreichend sein, um angesichts des Gewichts der Privatisierungsgegner die Deregulierung durchsetzen zu können.

So sind die Angestellten der Sparkassen als Wählerpotential zu beachten, die ihr Abstimmungsverhalten von der Haltung der Politiker in dieser Frage abhängig machen könnten. Die Vertreter der Sparkassen, die aufgrund der für sie existentiellen Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft besonders engagiert gegen die Privatisierung eintreten dürften, können aufgrund der Kontakte in den Sparkassengremien mittelstarken Einfluß auf die Kommunalpolitiker geltend machen. Dagegen dürften weder Gewerkschaftsvertreter noch Vertreter der Genossenschaftsbanken besonderen Einfluß auf kommunaler Ebene haben.

Fazit

Mit Hilfe der ökonomischen Theorie der Politik wird deutlich, daß aus dem politischen Raum kaum mit Impulsen zu einer Privatisierung der Sparkassen zu rechnen ist, unabhängig von der Überzeugungskraft normativer Argumente. Trotzdem bleibt die Privatisierung nicht ausgeschlossen: Auch Sparkassen sind auf eine solide Eigenkapitalausstattung angewiesen. Können sie selbst nicht ausreichende Mittel erwirtschaften und können auch die Gewährträger angesichts der angespannten Haushaltssituation kein Kapital zur Verfügung stellen, so bleibt nur ein Rückgriff auf privates Kapital, sei es in Form von stillen Beteiligungen, Genußrechten oder ähnlichen hybriden Formen²⁵.

Einschränkend ist aber festzustellen, daß diese privaten Beteiligungsfinanzierungen durch die Entscheider nicht mit Stimmrechten oder ähnlichen Teilhaberrechten ausgestattet werden, um nicht eine Schwächung der eigenen Machtposition hinnehmen zu müssen. Dieses Ergebnis der Arbeit wird gestützt durch die bereits erfolgten bzw. geplanten Teilprivatisierungsschritte, sei es bei den rheinland-pfälzischen Sparkassen oder im Bereich der Norddeutschen Landesbank, deren stille Einlagen jeweils ohne Stimmrecht ausgestattet werden sollen²⁶.

²⁵ Diese Mischformen des Eigenkapitals, die verdeutlichen, daß Privatisierungsentscheidungen ein Kontinuum zwischen privatem und öffentlichem Mitteleinsatz beschreiben, werden mit Bezug auf die Sparkassen dargestellt in J. Kohlhof, D. Wilke: Perspektiven zur Privatisierung öffentlich-rechtlicher Sparkassen, Idstein 1997.

²⁶ Vgl. o.V.: NordLB öffnet sich für private Investoren, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 10. 1999, S. 18 sowie die Beiträge in der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 15/99, das dem Schwerpunktthema „Stammkapital, Ausschüttung, Dienstrecht – das Sparkassen-Modell Rheinland-Pfalz“ gewidmet ist.