

Blankenburg, Götz

Article — Published Version

## Sparkassenprivatisierung: Kontraproduktiv oder notwendig?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Blankenburg, Götz (2004) : Sparkassenprivatisierung: Kontraproduktiv oder notwendig?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 6, pp. 387-394

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42308>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Götz Blankenburg

## Sparkassenprivatisierung – kontraproduktiv oder notwendig?

*Eine Privatisierung des Sparkassensektors findet zunehmend Befürworter. Die EU-Kommission fordert aus wettbewerbsrechtlichen Gründen eine Umstrukturierung dieses Sektors. Ist die Existenz der Sparkassen in öffentlicher Hand gerechtfertigt? Sollten öffentlich-rechtliche Banken privatisiert werden? Ist der öffentliche Auftrag für die Sparkassen noch zeitgemäß?*

Die Diskussion um eine materielle Sparkassenprivatisierung geht in die nächste Runde. Auslöser der jüngsten Debatten ist vornehmlich die notwendige Umstrukturierung des Sparkassensektors nach den wettbewerbsrechtlichen Verfahren in Brüssel. Aber auch die angespannte wirtschaftliche Situation einiger privater Kreditinstitute und ihre Ertragsschwäche haben dazu geführt, das Drei-Säulen-Modell in Frage zu stellen, wonach öffentlich-rechtliche, genossenschaftliche und private Banken als jeweils eigenständiger Pfeiler im deutschen Bankwesen angesehen werden<sup>1</sup>. Vorreiter der politischen Aktivitäten war Rheinland-Pfalz. Doch auch mit dem kürzlich gefassten Beschluss des Stadtrats Stralsund, den Verkauf der kommunalen Sparkasse an private Institute vorzubereiten, wurde Neuland beschritten<sup>2</sup>.

Ziel dieses Beitrags ist es, vor diesem Hintergrund die wesentlichen Argumente der Diskussion darzulegen. Im ersten Schritt wird erörtert, warum ein Verbleib der Sparkassen in öffentlichen Händen ordnungspolitisch falsch wäre. Im zweiten Schritt werden Argumente diskutiert, die gegen eine Privatisierung eingewendet werden.

### Mangelnde Effizienz öffentlicher Unternehmen

In Privatisierungsdiskussionen wird regelmäßig behauptet, dass öffentliche Unternehmen zu Ineffizienzen neigen und hierdurch volkswirtschaftliche Ressourcenverschwendung verursacht würde. Es lassen sich zwei Ansätze zur Begründung dieser allgemeinen

Ineffizienz-These unterscheiden: ein bürokratiethoretischer und ein aus der Property-Rights-Theorie abgeleiteter Ansatz.

Nach der Theorie der Bürokratie bestehen in staatlichen Unternehmen weniger Leistungsanreize für Angestellte als in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Aufgrund des mangelnden Gewinndrucks würden Anreize zu ökonomisch effizientem Verhalten der Mitarbeiter abgebaut<sup>3</sup>. Insbesondere die Übernahme von Verlusten eines öffentlichen Unternehmens durch den staatlichen Träger bewirke ein Moral-Hazard-Problem. Deutlicher als bei den im wettbewerbsintensiven Markt agierenden Sparkassen kommt dieses Verhalten bei staatlichen Monopolbetrieben zum Ausdruck, die lediglich geringem Anpassungsdruck des Marktes ausgesetzt sind. Sparkassen dagegen müssen nicht zuletzt zur Auffüllung ihres Eigenkapitals auf ausreichenden Gewinn achten.

Der zweite Aspekt der Theorie der Bürokratie zielt auf die Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts ab. So gingen von der nicht erfolgsabhängigen Bezahlung und Beförderung der Mitarbeiter kaum Anreize zu effizientem Verhalten aus, und lange, starre Dienstwege verhinderten ein schnelles Reagieren auf Marktbe-

<sup>1</sup> Vgl. International Monetary Fund: Germany. Financial System Stability Assessment, Washington D.C. 2003.

<sup>2</sup> Vgl. o.V.: Weg frei für Verkauf der Sparkasse Stralsund, in: FAZ vom 12.12.2003, Nr. 289, S. 11.

<sup>3</sup> 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, Baden-Baden 1984, S. 33 – 45.

<sup>4</sup> Vgl. U. Vonderheid: Grenzen der Privatisierung der Sparkassen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen, Bd. 14 (1991), Heft 3, S. 269 – 281.

*Dr. Götz Blankenburg, 33, war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.*

wegungen<sup>4</sup>. Auf der einen Seite erreichen Sparkassen im Vergleich zu privaten Banken durch die BAT-gebunden Gehaltszahlungen einen Kostenvorteil gegenüber ihren privaten Konkurrenten. Auf der anderen Seite ist das Lohndifferential oft auch ein Abwanderungsgrund für junge und engagierte Mitarbeiter mit Aufstiegsambitionen. Ob sich also durch die niedrigeren Gehälter die Effizienz der Sparkassen tatsächlich erhöht, bleibt umstritten.

Ein dritter Aspekt, der aus Sicht der Bürokratiethorie für die Ineffizienz-These spricht, ist die mangelnde Überprüfbarkeit und Bewertbarkeit von Erfolgen öffentlicher Unternehmen. Neben ihrer Unternehmertätigkeit hätten sie auch ein politisches Ziel zu verfolgen, wie z.B. einen regionalpolitischen Ausgleich oder eine soziale Besserstellung einzelner Bevölkerungsgruppen. Dessen Erreichung sei nicht quantifizierbar. Doch gerade Kostentransparenz und die quantifizierten Erträge einzelner Unternehmensteile werden in privaten Unternehmen als Voraussetzung der Prozessverbesserung und somit Effizienzsteigerung betrachtet<sup>5</sup>. Könnten Sparkassen also die Instrumente nicht nutzen, gerieten sie nach der Bürokratiethorie quasi automatisch ins Hintertreffen.

Der zweite Argumentationsstrang zur Begründung der Ineffizienz öffentlicher Unternehmen basiert auf der Property-Rights-Theorie<sup>6</sup>. Diese untersucht die Auswirkungen unterschiedlicher Verteilungen von Verfügungsrechten, die das Nutzungsrecht, das Recht auf Gewinnaneignung (bzw. die Pflicht zur Verlustübernahme) sowie ein Veräußerungsrecht am Wirtschaftsgut umfassen. Je stärker diese Rechte auseinanderfallen, je mehr Personen also an der Ausübung der Rechte beteiligt sind, desto höher werden die Transaktionskosten.

Das legt auch der Principle-Agent-Ansatz nahe: Demnach hat ein Manager (Agent) gegenüber dem Kapitaleigner (Prinzipal) einen Informationsvorsprung, den er versuchen wird, zu seinen eigenen Gunsten zu nutzen. Dies zieht aber immer dann eine Schädigung der Interessen des Prinzipals nach sich, wenn Ziele des Agenten nicht mit denen des Prinzipals übereinstimmen. Letzterer hat somit Kontrollkosten aufzuwenden, um überprüfen zu können, ob die Nutzung seines Wirtschaftsgutes in seinem Sinne durch den Agenten erfolgt.

<sup>4</sup> Vgl. M. Kühnberger: Der Jahresabschluss: Rechnungslegung nach Handels- und Steuerrecht, München 1996.

<sup>5</sup> Vgl. A. Picot, B. Wolff: Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor?, in: F. Naschold, M. Pröhl (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, 2. Aufl., Gütersloh 1994, S. 51 - 120.

Da bei Sparkassen alle Bürger der Gemeinde(n) Eigentümer zu gleichen Teilen des Unternehmens sind, lohne es sich für den Einzelnen nicht, sich für die Eigentümerinteressen einzusetzen. Auch die Politiker hätten ein geringes Kontrollinteresse, da sie nicht über die Möglichkeit der Gewinnaneignung verfügen<sup>7</sup>. Diese Anreizstrukturen führen aus Sicht der Property-Rights-Theorie zu mangelnder Kontrolle des öffentlichen Unternehmens und verstärken die Tendenz zur Ineffizienz. Doch halten Privatisierungsgegner diesem Argument entgegen, dass das Principle-Agent-Problem auch bei Großunternehmen auftrete, da die Vorstandsmitglieder über einen Informationsvorsprung gegenüber den Aufsichtsratsmitgliedern verfügen<sup>8</sup>.

Neben diesen Aspekten, die bei jeder Privatisierungsdiskussion eingebracht werden, werden Gründe für Effizienzverluste speziell bei Sparkassen genannt. So verhindere das Regionalprinzip, wonach die Tätigkeiten einer Sparkasse auf das Hoheitsgebiet ihrer Trägergemeinden beschränkt sind, effiziente Betriebsgrößen. Ferner verhindere die Struktur des Sparkassenverbundes die Ausnutzung von Synergieeffekten und verkompliziere die Abstimmungsprozesse mit der Folge der Inflexibilität von Sparkassen<sup>9</sup>. Und wegen der Heterogenität der Sparkassen könnten Verbundlösungen oftmals nur als Kompromiss erreicht werden, die den Anforderungen des Marktes nicht gerecht würden.

Trotz der aufgeführten Argumente kann den Sparkassen jedoch wenigstens das Erreichen einer Mindesteffizienz bestätigt werden, in dem Sinn, dass sie ohne staatliche Zuwendungen am Markt für Bankdienstleistungen bestehen können und die Ertragskraft verglichen mit privaten Kreditinstituten keine Effizienz Nachteile erkennen lässt. Somit kann mangelnde Effizienz kaum eine Privatisierung der Sparkassen begründen.

### Haushaltseffekte der Privatisierung

Ob und wie die Durchsetzungsfähigkeit am Markt aber auch in Zukunft – angesichts des sich wandelnden Umfelds – gesichert werden kann, ist Thema einer breiten Diskussion im Sparkassenbereich selbst. So wird die Frage aufgeworfen, ob die Ertragskraft der Sparkassen auch zukünftig ausreichen werde, um die

<sup>7</sup> Vgl. G. Blankenburg: Die Politökonomie der Sparkassenprivatisierung; in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 1, S. 45 - 50.

<sup>8</sup> Vgl. A. von Loesch: Privatisierung öffentlicher Unternehmen - Ein Überblick über die Argumente, 2. Aufl., Baden-Baden 1987.

<sup>9</sup> Vgl. C.-Ch. Hedrich: Die Privatisierung von Sparkassen: Ein Beitrag zu den institutionellen Problemen der Deregulierung, Baden-Baden 1993.

Eigenkapitalanforderungen der Aufsichtsbehörden erfüllen zu können, denn die „Möglichkeiten, Rücklagen zu bilden, hängen [bei Sparkassen] .. maßgeblich von der Ertragslage jedes einzelnen Instituts ab. Da Prognosen dazu schwer zu machen sind, wird die Eigenkapitalfrage ein Dauerthema bleiben<sup>10</sup>“.

### Risiko für kommunalen Haushalt

Punktuelle Inanspruchnahmen von öffentlichen Mitteln durch die Sparkassen können demnach nicht ausgeschlossen werden, was die betroffenen kommunalen Haushalte enorm belasten würde. Mit dieser Befürchtung wird auf das erste haushaltspolitische Argument hingewiesen, das für eine Privatisierung der Institute spricht: Mit der Übernahme der Anstaltslast sind auch nach dem Wegfall der Gewährträgerhaftung kaum einzuschätzende Risiken verbunden, die den kommunalen Haushalt belasten können. Wie jede Haftungsübernahme stellt somit auch die Anstaltslast eine Grauzone öffentlicher Verschuldung dar<sup>11</sup> und dieses Risiko ist im Vergleich zu privaten Instituten höher anzunehmen, weil den Mitgliedern des Aufsichtsgremiums „Verwaltungsrat“ oftmals bankwirtschaftliche Kenntnisse fehlen, da sie durch die politischen Gremien bestimmt werden. Durch eine materielle Privatisierung wäre dagegen das Risiko der Inanspruchnahme öffentlicher Kassen durch die Sparkassen auszuschalten.

Neben der Vermeidung des Risikos, das die Eigentümer von Sparkassen zu tragen haben, wird als zweites fiskalisches Argument die mögliche Einnahmeerzielung durch den Privatisierungsschritt angeführt. Durch die aus den Privatisierungserlösen zu tilgenden Kredite könnten die Zinszahlungen verringert werden, laufende Belastungen der kommunalen Haushalte gingen zurück. Diesem Entlastungseffekt stünden auch keine entgangenen Ausschüttungserlöse entgegen, da die Sparkassen in erster Linie ihre Rücklagen stärken müssten.

Dem begegnen Privatisierungsgegner jedoch mit Zweifeln, ob die Einnahmen aus Privatisierungen tatsächlich zum Schuldenabbau verwendet würden. Zumindest Teile der Erlöse würden investive bzw. konsumtive Ausgaben finanzieren, wodurch der Haushalts-

effekt geringer ausfiele, als von Privatisierungsbefürwortern behauptet.

Doch nicht allein die Verwendung der Einnahmen stellt den geschilderten Haushaltsaspekt in Frage, denn auch die Privatisierungserlöse werden nach Meinung der Privatisierungsgegner relativ gering ausfallen<sup>12</sup>: Wenn Sparkassen als Verbund und somit gleichzeitig privatisiert würden, überfordere dies den deutschen Kapitalmarkt, weil sich eine Platzierungssumme von vermutlich zweistelliger Milliardenhöhe ergäbe. Auch der Hinweis auf das hohe Sparvermögen der Deutschen und die mögliche Unterstützung des inländischen Kapitalmarktes durch ausländische Anleger könne nicht über dieses Platzierungsrisiko hinwegtäuschen. Bei Durchführung der zweiten Alternative, die Sparkassen einzeln zu privatisieren, würde der Erhalt des Sparkassenverbundes gefährdet. Zumindest einige Institute würden von privaten Banken aufgekauft werden, die dann in deren eigenen Konzern integriert und aus dem Sparkassenverbund herausgelöst würden. Der damit verbundene Verlust von Synergie- und Degressionseffekten schade den verbliebenen Verbundmitgliedern, deren Ertragskraft sinke. Insgesamt würde der Verkaufserlös so geschmälert, dass er bei einem Gesamtschuldenstand deutscher Gemeinden in Höhe von 104,75 Mrd. Euro<sup>13</sup> kaum mehr ins Gewicht falle. Da die Kommunen derzeit aber um jeden Cent ringen, kann dieses Argument der Privatisierungsgegner nicht überzeugen.

### Sparkassen und das Konzept der Marktwirtschaft

Der dritte Argumentationsstrang für eine Sparkassenprivatisierung leitet sich aus dem Charakter einer Marktwirtschaft ab: Leitbild hierbei ist in Anlehnung an Walter Eucken und Friedrich A. von Hayek die individuelle Freiheit, die durch Dezentralisierung von Macht gesichert werden soll. Denn Dezentralisierung der Entscheidungsträger im Wirtschaftsleben verhindert den Aufbau verfestigter Strukturen und die Konzentration von Macht in der Hand weniger Individuen oder Gruppen<sup>14</sup>. Damit die Verteilung von Macht dauerhaft gesichert werden kann, bedarf es einer Wettbewerbsordnung, zu deren Herstellung Eucken seinen Katalog konstituierender Prinzipien beschrieben hat. Er stellt fest, dass „Kollektiveigentum an den wesentlichen Teilen des Produktionsapparates ein überaus wirk-

<sup>10</sup> L. Schuster: Rechtsformüberlegungen im Widerstreit der ökonomischen und politischen Vernunft, in: Sparkasse, Nr. 9 (1995), S. 423 - 427.

<sup>11</sup> W. Schwab: Budgetausgliederungen: Bestandsaufnahme und Anforderungskatalog aus kontrolltheoretischer Sicht; M. Ganter: Budgetausgliederungen - Fluch(t) oder Segen?, Wien 1994, S. 85.

<sup>12</sup> Vgl. J. Steiner: Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung - Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion, Frankfurt am Main 1994, S. 49 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Dezember, Frankfurt am Main 2003, S. 55\*.

<sup>14</sup> Vgl. J. Starbatty: Ordoliberalismus, in: O. Issing (Hrsg.): Geschichte der Nationalökonomie, 3. Aufl., München 1994, S. 239 ff.

<sup>15</sup> W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990.

sames Beherrschungsinstrument einer Führerschicht darstellt<sup>15</sup>, und leitet daraus ab, dass auch Privateigentum in diesen Katalog aufzunehmen sei. Zwar birgt privates Eigentum an Produktionsmitteln ebenfalls die Gefahr der Machtkonzentration, allerdings steht der Verfügungsmacht über eigene Gegenstände die Ohnmacht entgegen, über die Gegenstände anderer verfügen zu können, so dass eine gegenseitige Kontrolle durch Wettbewerb bei einem funktionsfähigen Preissystem gewährleistet wird. Daher bedarf öffentliches Eigentum in einer Wettbewerbsordnung einer besonderen Begründung, wogegen privates Eigentum den Normalfall darstellt. Demnach sollen öffentliche Unternehmen nur in den Produktionsbereichen in Erscheinung treten, in denen sie bessere Ergebnisse als private Anbieter erzielen können; sie sollen also lediglich subsidiär handeln.

### Ordnungspolitische Überlegungen

Ausgehend von diesen ordnungspolitischen Grundgedanken ergeben sich für die Diskussion um die Privatisierung von Sparkassen zwei Argumente: Sparkassen gehören zum staatlichen, zentralgesteuerten Bereich der Wirtschaft. Bei ihnen vermischen sich ökonomische und politische Macht. Die horizontale Gewaltenteilung zwischen den interdependenten Teilordnungen „Wirtschaft“ und „Politik“ einer Gesellschaft verschwindet. „Die marxistische These [aber], dass die Akkumulation privater ökonomischer Macht zu einer verhängnisvollen Usurpierung politischer Macht führt, gilt nicht weniger für den Staat selbst.“<sup>16</sup> Somit ist eine Verringerung der produktiven Staatstätigkeit zur Machtdezentralisierung angezeigt (Demokratieargument). Das zweite ordnungspolitisch abgeleitete Argument betrifft die Verringerung der individuellen Freiheitsrechte, die mit einem zentralgesteuerten Wirtschaftssystem einhergehen. Sparkassen sind Teil der schleichenden Zerstörung der nicht-autoritären und dezentralen Wirtschaftsordnung, in dem alleine sich die individuelle Freiheit artikulieren kann (Freiheitsargument).

Beide Argumente stoßen auf teilweise erbitterten Widerstand der Privatisierungsgegner, nach denen sich die Ordnungspolitik auf ideologischem und nicht auf wissenschaftlichem Boden bewege. Dem ist mit Eucken entgegenzuhalten, dass „jeder einzelne wirtschaftspolitische Akt ... in Ansehung der

Wirtschaftsordnung stattfinden [sollte], die gewollt ist“<sup>17</sup>. Diese gewollte Ordnung wiederum ist auf eine Grundentscheidung zurückzuführen. Es mögen zwar einzelne Maßnahmen, die der Ordnung zuwiderlaufen, für sich betrachtet keinen schweren Schaden an der Wettbewerbsordnung anrichten. Zusammengenommen aber können sie zu einer schleichenden Zerstörung derselben führen. Ludwig Erhard nannte das Ergebnis dieses Prozesses „Planwirtschaft ... über die Hintertür“<sup>18</sup>. Diese aber kann durch eine konsequente Orientierung an der ordnungspolitischen Grundentscheidung vermieden werden. Dem Hinweis, dass in der Bundesrepublik die soziale Marktwirtschaft die ordnungspolitische Grundentscheidung darstellt, der Markt also nicht alleiniges Kriterium staatlicher Eingriffe sein dürfe, ist mit Müller-Armack zu begegnen: auch die soziale Marktwirtschaft basiert demnach auf einer marktwirtschaftlichen Grundordnung, deren primäres Koordinationsprinzip der Wettbewerb ist und dessen „Einkommensprozeß .. der Sozialpolitik ein tragfähiges Fundament für eine staatliche Einkommensumleitung [bietet]“<sup>19</sup>.

Bezüglich der Inhalte der ordnungspolitischen Argumentation behaupten die Privatisierungsgegner, dass es für das Funktionieren eines Marktes prinzipiell gleichgültig sei, wem ein im Markt operierendes Unternehmen gehöre. Statt dessen seien Faktoren wie Anzahl und Größe der Marktteilnehmer oder die Möglichkeit zur Substitution verschiedener Güter entscheidend<sup>20</sup>. Zwar zerstört das öffentliche Eigentum nicht den Ablauf des Marktgeschehens, der Preismechanismus ist weiterhin wirksam, der Eingriff ist insofern marktkonform. Aber das Eigentum hat nur dann keine Auswirkungen auf den Markt, wenn dem öffentlichen Unternehmen keinerlei Sonderrechte eingeräumt werden, und es sich wie ein privates Unternehmen im Markt verhält. Angesichts der oben bereits beschriebenen unterschiedlichen Anreizstrukturen ist das identische Verhalten institutionenökonomisch jedoch kaum zu erwarten.

Gegen das Demokratieargument wird eingewendet, dass öffentliche Unternehmen in einer Demokratie, Unternehmen also, die von demokratisch legitimierten

<sup>16</sup> W. Möschel: Privatisierung als ordnungspolitische Aufgabe - Zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, in: J. Ipsen (Hrsg.): Sparkassen im Wandel, Köln 1993, S. 121.

<sup>17</sup> W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990, S. 250.

<sup>18</sup> L. Erhard: Wohlstand für alle, in: ders. (Hrsg.): Deutsche Wirtschaftspolitik - Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf 1962, S. 346.

<sup>19</sup> A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart 1956, S. 391.

<sup>20</sup> Vgl. A. von Loesch: Privatisierung öffentlicher Unternehmen - Ein Überblick über die Argumente, 2. Aufl., Baden-Baden 1987; insb. S. 94.

<sup>21</sup> F. A. von Hayek: Der Weg zur Knechtschaft, 3. Aufl., Erlenbach-Zürich 1952, S. 100.

Volkvertretern geleitet oder mindestens kontrolliert würden, keine gefährliche Machtkonzentration bedeuten. Diesem Argument ist mit von Hayek entgegenzutreten, der feststellt: „[N]icht der Ursprung, sondern die Begrenzung der Regierungsgewalt bewahrt sie vor Willkür.“<sup>21</sup> Es kommt demnach nicht darauf an, auf welche Art jemand an eine Machtposition gekommen ist, sondern dass die jeweilige Machtposition einer strikten Begrenzung unterworfen ist. Leviathan soll an die Kette, unabhängig davon, ob es sich um einen demokratisch legitimierten Leviathan handelt oder nicht.

Des Weiteren führen die Privatisierungsgegner an, dass gerade bei den Sparkassen durch die regionale Organisation eine genügende Machtdekonzentration gewährleistet sei. Offensichtlich wird hier in Anlehnung an Adolph Wagner argumentiert, der solange keine Bedrohung der Freiheit durch wachsende Staatstätigkeiten sieht, solange die staatliche Gewalt dezentralisiert, also weitestgehend auf die Kommunen verlagert sei. Dann nämlich könnten die staatlichen Instanzen die Befriedigung der Gemeinbedürfnisse immer besser gewährleisten, ohne zu viel Macht gegenüber den Individuen auf sich zu vereinen. Gleichzeitig aber gesteht er ein, dass sich eine „Zunahme der gesamten zwangsgemeinwirtschaftlichen, besonders der staatlichen und kommunalen, auf Kosten der übrigen gemein- und privatwirtschaftlichen Tätigkeit [ergiebt], mithin eine Steigerung des communistischen Charakters der ganzen Volkswirtschaft“<sup>22</sup>. Diese Vergemeinschaftung aber widerspricht der ordnungspolitischen Grundentscheidung, die für die Bundesrepublik Deutschland getroffen wurde, die wesentlich auf Privatinitiative und -eigentum beruht und in der staatliche Tätigkeiten lediglich nach dem Subsidiaritätsprinzip abzuleiten sind, also nur dort zulässig sind, wo die Privaten nicht selbst eine Lösung anbieten können<sup>23</sup>.

### Der öffentliche Auftrag

Entgegen diesem Befund, dass aus ordnungspolitischer Sicht ein Gebot zur Privatisierung von Sparkassen besteht, sehen zahlreiche Diskutanten Gefahren durch den Rückzug des Staates aus dem Kreditwesen. Ihre Argumente werden im Folgenden dargestellt und bewertet.

Nach Meinung von Privatisierungsgegnern erfüllen Sparkassen einen öffentlichen Auftrag. Vier unter-

schiedliche Varianten des Arguments sind zu unterscheiden:

- Sparkassenvertreter weisen auf den hohen Marktanteil hin, über den ihre Institute bei Krediten an wirtschaftlich Selbständige verfügen (Struktursicherungsfunktion)<sup>24</sup>. Doch wird von Kritikern der hohe Marktanteil nicht auf besondere Leistungen und Produkte zurückgeführt, sondern darauf, dass Sparkassen aufgrund ihrer Rechtsform bzw. der Verbindungen zur kommunalen Politik einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber den privaten Konkurrenten haben. Unabhängig von diesem spekulativen Argument weist zumindest die Existenz privater Alternativangebote darauf hin, dass Sparkassen mit ihren Angeboten nicht eine Versorgungslücke der privaten Kreditwirtschaft schließen.
- Der traditionelle Hauptzweck von Sparkassen liegt in der Förderung des Sparsinns und der privatwirtschaftlichen Vorsorge (Förderfunktion), deren Notwendigkeit angesichts leerer Rentenkassen und eines nur mühsam zusammengehaltenen Generationenvertrages nicht bestritten werden kann<sup>25</sup>. Bezüglich der Geldanlagemöglichkeiten stellt sich jedoch zunächst die Frage der privat angebotenen Alternativen zu den Angeboten der Sparkassen. So bieten alle größeren Kreditinstitute ihren Privatkunden mannigfaltige Sparformen wie auch andere Geldanlagemöglichkeiten an. Die eher ideelle Förderung des Sparsinns scheint sich darüber hinaus seit mehreren Jahren auf die Ausgabe von Gutscheinen zu Taufe und Konfirmation sowie auf kleinere Werbegeschenke zum Weltpartag zu beschränken. Deshalb scheint das Vorhalten eines flächendeckenden öffentlichen Bankenapparats zur Erfüllung der Förderfunktion außerhalb jeglicher Proportion.
- Sparkassen dienen ihren Gewährträgern als Hausbanken, sie versorgen ihre kommunalen Träger mit den notwendigen Kreditmitteln und nehmen überschüssige Liquidität bei sich auf (Hausbankfunktion). Dementsprechend belegt die Bankenstatistik<sup>26</sup>, dass öffentlich-rechtliche Institute bei Krediten an Gemeinden über einen hohen Marktanteil verfügen. Allerdings wird auch deutlich, dass der hohe Anteil der Sparkassenorganisation am gesamten Kommunalkreditgeschäft (54,7%) vor allem auf die

<sup>22</sup> A. Wagner: Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre. Mit Benutzung von Rau's Grundsätzen der Volkswirtschaftslehre, Leipzig 1876, S. 261.

<sup>23</sup> Vgl. ausführlich W. Dichmann: Subsidiarität - Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips, in: ORDO, Bd. 45, Stuttgart 1994, S. 195 - 249.

<sup>24</sup> Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Pressemitteilung 125/2003 vom 15.12.2003.

<sup>25</sup> Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003.

<sup>26</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik, Frankfurt am Main 2003, S. 51 ff.

Landesbanken/Girozentralen (38,7 Prozentpunkte) entfällt, wogegen die Sparkassen eher einen unterdurchschnittlichen Betrag an Gemeinden und Gemeindeverbände verleihen (16 Prozentpunkte). Außerdem wird deutlich, dass neben den öffentlich-rechtlichen auch andere Banken Interesse am Kommunalkreditgeschäft haben. Realkreditinstitute etwa verfügen hier mit 15,9% über einen überproportional hohen Marktanteil. Der Erhalt eigener Sparkassen zur Gemeindefinanzierung scheint somit nicht durch die Hausbankfunktion gerechtfertigt werden zu können. Außerdem ist davon auszugehen, dass Sparkassen in diesem Geschäft durch ihre Rechtsform und die nahen Verbindungen zur kommunalen Politik über einen nicht-monetären Wettbewerbsvorteil verfügen. Somit können die Marktanteile ohnehin nur ein verzerrtes Bild über den Kapitalmarkt für öffentliche Gelder bieten. Besondere Attraktivität der Sparkassen im öffentlichen Finanzierungsbereich durch Gewährung eines Konditionenprivilegs kann angesichts des harten Wettbewerbs um Kommunalkredite ausgeschlossen werden, der die Margen ohnehin auf niedrigem Niveau hält. Auch wäre eine solche Besserstellung ordnungspolitisch sehr kritisch zu betrachten, da es „eine verdeckte Quersubventionierung zu Lasten der Einleger, die dafür .. die Kosten zu tragen hätten, [darstellt]. Aus der Sicht der Kommune wäre es eine verkappte Gemeindesteuer außerhalb des Finanzverfassungsrahmens.“<sup>27</sup>

- Sparkassen verfügen über ein ausgedehntes Netz von Zweigstellen, mit denen auch in kleineren Gemeinden die Versorgung der Bevölkerung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Dienstleistungen gesichert werden soll (Gewährleistungsfunktion). Allerdings haben Sparkassen zwischen 2000 und 2002 gut 7% ihrer Zweigstellen geschlossen, um die betriebswirtschaftliche Effizienz zu verbessern<sup>28</sup>. Dies führt nicht zu einem kompletten Rückzug aus der Fläche, ist aber Beleg dafür, dass erstens die Kosten des Netzes sehr hoch sind, die zur Sicherung der Sparkassen reduziert werden müssen, und dass zweitens moderne Vertriebswege im Finanzdienstleistungsbereich (Internet-Banking, Automaten) die Notwendigkeit der Präsenz des Kunden am Bankschalter auf ausführliche Beratungsgespräche reduzieren. Die Aufrechterhaltung der Sparkassenorganisation lässt sich somit auch nicht mehr aus

dem öffentlichen Auftrag der flächendeckenden Versorgung rechtfertigen, zumal die genossenschaftlichen Banken weiterhin über ein wesentlich größeres Zweigstellennetz verfügen.

Aus dieser Diskussion folgt, dass die einzelnen Bestandteile des früheren öffentlichen Auftrags der Sparkassen, nicht mehr zeitgemäß sind. Weder die Struktursicherungsfunktion noch die Förderungs-, Hausbank- oder Gewährleistungsfunktionen rechtfertigen die Unterhaltung eines Kreditinstitutnetzes in öffentlich-rechtlicher Hand.

### Wettbewerbspolitische Bedenken

Ein weiteres Argument, das gegen die Privatisierung von Sparkassen vorgebracht wird, bezieht sich auf deren so genannte Wettbewerbssicherungsfunktion. Demnach ergäbe sich durch eine Privatisierung von Sparkassen ein Konzentrationsschub im bundesdeutschen Bankensektor, der zu Machtkonzentration zu Lasten der Konsumenten führen würde<sup>29</sup>.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Annahme, dass Sparkassen zunächst in Aktiengesellschaften umgewandelt würden und Anteile vor allem im regionalen Publikum gestreut würden<sup>30</sup>. Gleichzeitig entfielen das Regionalprinzip. Hierdurch käme es zunächst zu einer Intensivierung des Wettbewerbs und später zu Fusionen zwischen kleineren Sparkassen oder auch zu Aufkäufen durch aggressive Wettbewerber. Insbesondere die städtischen Sparkassen, die eine unliebsame Konkurrenz der Privatbanken darstellten, würden auf diese Weise in die Konzernstrukturen einiger weniger Großbanken eingegliedert werden. Am Ende bliebe nur noch eine geringe Anzahl großer Banken in einem oligopolistisch strukturierten Markt erhalten. Ferner würde es in ländlichen Regionen aus Effizienzgründen zu einer Ausdünnung der Niederlassungsnetze der Sparkassen durch ihre gewinnmaximierenden privaten Eigentümer kommen. Hierdurch könnten sich die Genossenschaftsbanken zum örtlichen Monopolisten entwickeln.

### Kritik der Privatisierungsbefürworter

An diesen Überlegungen wird zunächst ihr spekulativer Charakter kritisiert. Da die marktwirtschaftliche eine äußerst komplexe und offene Ordnung darstelle, könne niemand die Marktergebnisse und auch nicht

<sup>27</sup> W. Möschel: Privatisierung der Sparkassen - Zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, in: Wertpapiermitteilungen 3/1993, S. 97.

<sup>28</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik, Frankfurt am Main 2003, S. 106.

<sup>29</sup> Vgl. H. Cox: Kommunale Sparkassen privatisieren? Bemerkungen aus ordnungs- und wettbewerbstheoretischer Sicht, in: Kredit und Kapital, 2/1994, S. 235 - 267.

<sup>30</sup> Vgl. zum Folgenden U. Gröschel: Wettbewerbspolitische Aspekte einer Privatisierung von Sparkassen, in: Sparkasse, 11/1992, S. 519 - 526.

die Marktstrukturen nach so einschneidenden institutionellen Eingriffen im Vorhinein ableiten. So stütze sich die Konzentrations-Hypothese auf das Konzept des Gruppenwettbewerbs, wonach Sparkassen im Wettbewerb mit der Gruppe der Genossenschaftsbanken und den (ebenfalls geschlossen auftretenden) Privatbanken stünden. Doch dieses Bild beruhe „auf der Vorstellung eines geschlossenen und dann verteilbaren Marktes. ... Dies hat mehr mit einer Zunftordnung zu tun als mit einem Wettbewerbskonzept.“<sup>31</sup>

Weiterhin sei der wettbewerbstheoretische Ausgangspunkt der Konzentrations-Hypothese zu hinterfragen, die Industrieökonomik. Diese stellt einen Zusammenhang her zwischen der Struktur eines Marktes, speziell bezogen auf die Anbieterkonzentration, die ein bestimmtes strategisches Verhalten der Unternehmen zur Folge habe, was wiederum determinierte Marktergebnisse hervorruft: Aus diesem so genannten Structure-Conduct-Performance-Paradigma folgt, dass die Privatisierung von Sparkassen die Marktstruktur des Bankensektors beeinflusst und letztlich die Marktergebnisse „verschlechtert“.

Doch bestehe kein Determinismus des Verhaltens von Unternehmen in bestimmten Marktstrukturen und auch die Übertragung auf die Marktergebnisse scheint nicht bestimmt zu sein. So sei eine Unternehmung nicht notwendigerweise wettbewerbsbeschränkend, weil sie groß ist, sondern sie ist möglicherweise groß, weil sie sich erfolgreich im Wettbewerb gegen die Konkurrenz bewährt<sup>32</sup>. Es wäre zwar eine Marktkonzentration angesichts der derzeitigen Zersplitterung des Marktes nach einer Sparkassenprivatisierung nicht ausgeschlossen. Doch führten diese Bewegungen nicht notwendigerweise zu Wettbewerbsbeschränkungen. „Schließlich können Unternehmenszusammenschlüsse ... auch als marktliche Anpassungsprozesse hin zur optimalen Betriebsgröße“<sup>33</sup> interpretiert werden.

Schließlich ist angesichts der mangelnden Ertragsfähigkeit deutscher Banken auch zu hinterfragen, ob eine Wettbewerbskonzentration und höhere Renditen

langfristig nicht auch aus Kundensicht wünschenswert sind, weil hierdurch die Krisenanfälligkeit der Kreditinstitute verringert werden kann<sup>34</sup>.

Neben der Kritik am industrieökonomischen Grundmodell ergeben sich Zweifel an der Konzentrations-Hypothese, wonach ein Wettbewerber sich durch den Kauf einiger Sparkassen in eine Situation bringen kann, in der er über unangemessene Marktmacht verfügt. Derzeit verfügen die vier größten privaten Banken in der Bundesrepublik über einen gemeinsamen Marktanteil von 20,8%, gemessen an der Bilanzsumme. Es bleibt rätselhaft, wie angesichts dieser Zersplitterung des Marktes ein einzelner Wettbewerber einen Großteil der Sparkassen allein aufkaufen könnte, die ihrerseits über 34% des Marktes beherrschen. Sollte es jedoch entgegen der genannten finanziellen Beschränkungen zu einer erheblichen Konzentrationsbewegung kommen, greift letztlich die Fusionskontrolle der §§ 22 bis 24 GWB zur Verhinderung einer marktbeherrschenden Stellung.

Somit kann zusammenfassend gesagt werden, dass das dreifache Sicherungsnetz aus geringen Marktanteilen der privaten Konkurrenten, hohem benötigtem Kapitaleinsatz zum Kauf eines erheblichen Sparkassenanteils und GWB-Bestimmungen die Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung im Rahmen einer Privatisierung verhindern wird.

### Sparkassen als wirtschaftspolitisches Instrument

Eine dritte Begründung für staatliches Engagement im Bankensektor liegt nach Meinung von Privatisierungsgegnern darin, „dass sich gerade im Bereich der Kreditwirtschaft die Notwendigkeit ergeben kann, die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ... verstärkt zur Verwirklichung wichtiger wirtschaftspolitischer Ziele einzusetzen“<sup>35</sup>. Insbesondere könnten Sparkassen als Instrument der Regionalpolitik genutzt werden; sie seien geeignet, die Infrastrukturpolitik einer Gemeinde durch günstige Finanzierung oder z.B. denkmalpflegerische Maßnahmen durch Sonderkreditprogramme zu unterstützen. Ferner würden die aus den Gewinnen der Sparkassen gegründeten Stiftungen durch ihr Kultursponsoring den kommunalen Haushalt entlasten<sup>36</sup>.

Diesem Argument ist zunächst ein finanzwissenschaftliches entgegenzusetzen: Durch die Instrumentalisierung der Sparkassen findet eine Flucht aus dem

<sup>31</sup> W. Möschel: Privatisierung als ordnungspolitische Aufgabe - Zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission; J. Ipsen (Hrsg.): Sparkassen im Wandel, 3. Bad Iburger Gespräche, Köln 1993, S. 121.

<sup>32</sup> Vgl. E. Hoppmann: Marktmacht und Wettbewerb, in: ders. (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1977, S. 333 - 346.

<sup>33</sup> F. Finzel, P. Thuy: Privatisierung von Sparkassen - tagespolitische Modeerscheinung oder ordnungspolitische Notwendigkeit?, in: ORDO, Bd. 47, Stuttgart 1996, S. 257.

<sup>34</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Das deutsche Bankensystem im Stresstest, in: Monatsbericht 12/2003, S. 55 ff.

<sup>35</sup> Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über die Einlagensicherung, Bundestags-Drucksache V/3500, S. 42.

<sup>36</sup> Vgl. P. Eichhorn: Privatisierung von Sparkassen: Wachsende Bankenmacht, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 24/1992, S. 1129 - 1134.

Budget statt. Der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit wird durchbrochen, die tatsächlichen Kosten und Erträge der öffentlichen Tätigkeiten verlieren an Transparenz. Zwar werden Sparkassen durch ihre politisch besetzten Aufsichtsgremien kontrolliert, doch sind die Entscheidungen dieser Gremien oftmals nicht nachzuvollziehen, weil sie doppelt mediatisiert sind: Die ihrerseits gewählten Vertreter einer Gemeinde wählen die Mitglieder der Sparkassenaufsichtsgremien. Die Bürger verlieren somit die Möglichkeit, die von ihnen gewählten Politiker wirksam zu kontrollieren.

Das wohl wichtigste Argument gegen die regionalpolitische Förderfunktion ist aber, dass neben Sparkassen ein anderes Instrumentarium zur Verfügung steht, um die regionalpolitischen Zielsetzungen erreichen zu können. So würde z.B. der Vertrieb kreditwirtschaftlicher Unterstützungsprogramme ebenso gut über private Institute wie über die Sparkassen erfolgen können. „Alles, was Sparkassen machen, können private Banken auch.“<sup>37</sup> Somit stellt auch die regionalpolitische Förderfunktion der Sparkassen kein Argument zum Erhalt der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft dar.

### **Sparkassen als Kreditinstitute für sozial Schwache**

Schließlich wird von Privatisierungsgegnern vorgebracht, öffentlich-rechtliche Institute seien für die Integration sozialer Randgruppen und Überschuldeter in den Bankenmarkt unabdingbar. Hintergrund ist die Auffassung, dass Menschen im 21. Jahrhundert in der Bundesrepublik Deutschland über Zugang zu einem eigenen Konto verfügen müssen, um ihre lebensnotwendigen Geldgeschäfte rational abwickeln zu können. Entsprechend sind die Sparkassen dazu angehalten, (Guthaben-)Konten für Jedermann einzurichten und auch die Kunden zu bedienen, die von anderen Kreditinstituten bei der Kontoeröffnung abgewiesen worden sind.

Doch könnte man das gleiche Ziel durch einen Kontrahierungszwang für alle Kreditinstitute erreichen; in diesem Fall wäre das Argument hinfällig, Sparkassen seien als Kreditinstitute der sozial Schwachen notwendig. Außerdem ist ein Vorteil dieser Lösung, dass sie wettbewerbsneutral ist. Denn gerade die Existenz des Kontrahierungszwangs ausschließlich für Sparkassen verleitet private Anbieter dazu, Kunden mit individuell geringen Gewinnmargen an die Sparkassen abzuschieben. Die als Schutzklausel formulierte Regelung verursacht einen „Perverse Incentive“. Denn warum sollen Privatinstiute die oft beschworene soziale

Verantwortung übernehmen, wenn Sparkassen diese Rolle übernehmen müssen?

Aus diesem sozialpolitischen Gesichtspunkt kann den öffentlich-rechtlichen Sparkassen also eine Sonderrolle zugewiesen werden. Doch ist die Umsetzung der beschriebenen sozialpolitischen Zielsetzung nicht an die Existenz der Sparkassenorganisation in öffentlich-rechtlichen Händen gebunden.

### **Zusammenfassung**

Sollten Sparkassen privatisiert werden? Die theoretisch abgeleitete tendenziell schlechtere betriebswirtschaftliche Effizienz des öffentlich-rechtlichen Bankwesens hat in der Praxis keine so große Bedeutung, als dass sie einen Privatisierungsschritt rechtfertigen würde. Aber die Vermeidung des Risikos, mit dem Sparkassen die kommunalen Haushalte in Form der Anstaltslast belegen, legt eine Privatisierung ebenso nahe wie die positiven fiskalischen Effekte. Schließlich weisen die ordnungspolitischen Aspekte auf die Notwendigkeit eines solchen Schrittes hin, da Sparkassen das Subsidiaritätsprinzip verletzen und keine Funktion mehr erfüllen, die nicht bereits durch den privaten Bankensektor übernommen wurde. Denn der herkömmliche öffentliche Auftrag ist entfallen.

Durch die Notwendigkeit, ihr Eigenkapital zu stärken, können es sich Sparkassen nicht leisten, ihren Kunden oder ausgewählten Kundengruppen systematisch bessere Konditionen zu bieten als private Institute dies tun. Auch die Wettbewerbssicherungsfunktion kann eine hervorgehobene Rolle im Bankenmarkt nicht rechtfertigen. Im Privatisierungsfall ist nicht mit der Entstehung von unangemessener Marktmacht zu rechnen. Mit den regionalpolitischen Aufgaben der Sparkassen geht das finanzwissenschaftliche Problem der Budgetflucht einher. Lediglich die sozialpolitische Aufgabe des „Kontos für Jedermann“ begründet eine Sonderrolle der Sparkassen, doch können alternative Instrumente des Gesetzgebers die gleiche Wirkung erzielen.

Der Staat kann seine Tätigkeit also auf die Gebiete konzentrieren, in denen der Markt versagt; aus dem Sparkassensektor kann er sich zurückziehen. Daher sollten die eingangs erwähnten ersten Schritte einer Privatisierung aus ordnungsökonomischer Sicht dringend unterstützt werden, um die langjährige Diskussion gegen den Widerstand von Sparkassenverbänden und zahlreichen Politikern durch die Schaffung von Tatsachen beenden zu können.

<sup>37</sup> Vgl. W. M ö s c h e l: Eine Sparkasse braucht heute niemand mehr, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 49 vom 7.12.2003.