

Die Diskussion zum Verkauf der Berliner Sparkassen hat seit der Veröffentlichung des RLS-Standpunkts von Klaus Lederer vor einem Jahr in der deutschen Linken an Bedeutung gewonnen. Wir haben deshalb diesen Standpunkt mit einer aktuellen Vorrede des Autors noch einmal veröffentlicht. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat der Frage von Privatisierung vor allem im Rahmen ihres Netzwerks *Privatisierung und öffentliche Güter* einen umfangreichen Schwerpunkt gewidmet (www.wemgehoertdiewelt.de). Dort kann auch der aktuelle Newsletter angefordert werden.

KLAUS LEDERER

Der »Fall« Sparkasse Berlin:

LACKMUSTEST FÜR DIE GLAUBWÜRDIGKEIT EINER NEUEN LINKEN

Als ich vor nun bald einem Jahr den Text »Privatisierung der Berliner Sparkasse?« schrieb, ahnte ich die Bedeutung des »Falls« Landesbank Berlin (LBB) für die linken Diskurse um Gestaltungspolitik und Gestaltungsmacht nur. Der Text war seinerzeit gedacht als Beitrag zur Diskussion, zur sachlichen Annäherung an landespolitische Handlungsspielräume bei der Sicherung des sogenannten Drei-Säulen-Modells der deutschen Kreditwirtschaft und bei der Sicherung der deutschen Sparkassenlandschaft.

Die Bedeutung des Themas kann auch für die Zukunft der sich bildenden neuen Linken kaum unterschätzt werden. Bereits im Zusammenhang mit der rot-roten Koalitionsbildung im Oktober/November 2006 in Berlin hat der Fraktionsvorsitzende der Linken im Deutschen Bundestag, Oskar Lafontaine, die Frage des Verkaufs der Berliner Sparkasse zum Lackmустest für die Glaubwürdigkeit der neuen Linken erklärt. Seitdem häufen sich Resolutionen, Unterschriftenlisten, Anträge, Artikel, in denen die Berliner Linkspartei ultimativ aufgefordert wird, die rot-rote Koalition zu beenden, wenn nicht entweder das Verkaufsverfahren an sich ausgesetzt oder aber zumindest im Ergebnis des Verfahrens an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband verkauft wird. Selbst die »Financial Times Deutschland« hat mittlerweile den Schuldigen ausgemacht, sollte der Sparkassensektor in Deutschland zukünftig weiter unter Druck stehen.¹

In der Tat, so mein Fazit nach nunmehr fast einem Jahr, wird das Verfahren zum Verkauf der LBB zum Lackmus-

test für die Glaubwürdigkeit der neuen Linken. Es wird der Lackmустest dafür, ob sich die Linke schwierigen, widersprüchlichen Situationen stellt und unter extrem komplizierten Bedingungen versucht, das Maximum für die Menschen rauszuholen, oder ob sie – um ihrer eigenen Unbeflecktheit willen – das Feld der Auseinandersetzung schon räumt, bevor diese überhaupt entschieden ist. Dahinter steckt nämlich die entscheidende Grundfrage, ob Glaubwürdigkeit eine Sache des Bekenntnisses ist oder eine Sache des Anspruchs an sich selbst: überzeugende, tragfähige Lösungen und Konzepte anzubieten, selbst wenn man in den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen nicht die Oberhand hat oder sogar eine Auseinandersetzung zu verlieren droht. So oder so.

Das Verkaufsverfahren läuft

Inzwischen hat das diskriminierungsfreie Verkaufsverfahren für die Bankgesellschaft Berlin, jetzt Landesbank Berlin AG, begonnen. 19 Bieter haben sich beim Land Berlin beworben, darunter einige große internationale Investmentgesellschaften, aber auch der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) und einige Landesbanken. Derzeit werden die Bewerbungen gesichtet, bevor es dann mit einigen ausgewählten »preferred bidders« in die nächste Auswahlrunde geht. Bis zum Ende des Jahres 2007 muss das Verkaufsverfahren abgeschlossen sein.

¹ Financial Times Deutschland, 30. 1. 2007.

Streit um die Europarechtskonformität des Sparkassensektors geht weiter

Der Eröffnung des Bieterverfahrens ging ein erneuter Streit zwischen EU-Kommission und Bundesregierung voraus – um die Frage, ob § 40 Kreditwesengesetz (KWG), der den Status öffentlich-rechtlicher Sparkassen im deutschen Recht sichert, mit europäischem Recht vereinbar sei. Hierzu muss bedacht werden, dass die EU-Kommission schon seit einigen Jahren gegen die Bundesrepublik wegen § 40 KWG ein Vertragsverletzungsverfahren laufen hat, welches zunächst mit dem Fall von besonderen Garantien im Jahr 2005 beigelegt wurde.

Im Zusammenhang mit dem Fall Berlin war insbesondere die Frage relevant, ob die Auflage der EU-Kommission zum diskriminierungsfreien Verkauf der Landesbank auch das »rote S« umfasse. Die Kommission stellte sich auf den Standpunkt, dass dies in der Tat so sei. In der Kommissionsentscheidung selbst findet sich hierzu kein Satz. Mit guten Argumenten konnte man sich auch auf den Standpunkt stellen, dass wegen der EU-Auflage (nur) der Verkauf der Unternehmenssubstanz diskriminierungsfrei erfolgen müsse. Dies hätte dann zur Konsequenz, dass im Falle eines privaten Erwerbers das »S« eben nicht genutzt werden könnte.²

Der Streit zwischen EU-Kommission und Bundesregierung wurde allerdings mit einem Kompromiss beigelegt, nach welchem Berlin in Bezug auf § 40 KWG als Ausnahmefall behandelt werden soll. Das bedeutet: in Berlin wird das »rote S« mit zum Verkauf ausgeschrieben. Auch wenn dies einen Verstoß gegen den Wortlaut des § 40 KWG zur Folge habe, gehe in diesem Fall die europarechtliche Entscheidung vor. In allen anderen Ländern gilt § 40 KWG wie ehemals mit all seinen strengen Maßgaben: einschließlich (mehrheitlich) öffentlicher Trägerschaft und gemeinnütziger Gewinnverwendung.

Aussetzung des Verkaufsverfahrens?

Was bedeutet das nun für die Berliner Situation? Ich werde oft gefragt, warum von uns das Verfahren nicht ausgesetzt werden könne. Warum verweigert die Berliner Landesregierung der EU-Kommission gegenüber nicht einfach den Verkauf der Landesbank?

Dazu Folgendes: Die EU-Auflage ist ergangen und sie wurde von der Bundesrepublik nicht angefochten. Sie ist inzwischen lange rechtskräftig und selbstverständlich zu befolgen. Diese Auflage geht sogar deutschem (Verfassungs-) Recht vor, denn es gilt der sog. Anwendungsvorrang des europäischen Rechts. Sie zu missachten

² B. Nagel, Die Veräußerung der Berliner Sparkasse und die Vereinbarkeit von § 40 KWG mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht, Kassel, 3.11.2006, meint ohnehin, die Landesbank Berlin sei zur Führung einer Sparte mit der Bezeichnung »Sparkasse« nicht befugt.

hieß zu einem, dass die EU-Kommission die positive Beihilfeentscheidung zur sog. Risikoabschirmung selbst aussetzen könnte.

Denn die EU-Kommission hat die Auflage nicht aus heiterem Himmel erlassen, sondern weil sie dazu – wegen der Notifikationspflicht der »Rettungsbeihilfe«, die das Land Berlin der Landesbank hat angedeihen lassen – befugt war. Das Land wollte die Berliner Bankgesellschaft retten und sanieren, hierzu eine Beihilfe (»Risikoabschirmung«) ausreichen, der von der EU-Kommission verlangte Preis war die Verkaufsaufgabe. Aus ihrer Perspektive war das konsequent. Hätte es kein Berliner Bankenkonstrukt (mit Zustimmung des DSGV!) gegeben, wäre die Berliner Landesbank nicht in den Strudel des Bankenskandals geraten, hätte 2001 der öffentlich-rechtliche Haftungsverbund gegriffen bzw. hätte es keinen Beihilfefall gegeben – so wäre diese konkrete Handhabe der EU-Kommission anhand des »Berliner Falls« niemals entstanden.

Ohne die positive Beihilfeentscheidung der EU-Kommission stünde die Landesbank Berlin, samt unselbständiger Abteilung Sparkasse, allerdings heute genau so da wie schon einmal 2001. Sie wäre schließungsbedroht, weil die Eigenkapitaldecke des Unternehmens unter die kreditrechtlichen Haftungsgrenzen sinken würde. Wir hätten also dann nicht eine »Berliner Sparkasse für alle«, sondern eine Landesbank, die die Bundesaufsicht für Finanzdienstleistungen sofort schließen müsste.

Zweitens aber, und das finde ich aus linker Perspektive viel gravierender, hätte die EU-Kommission schlagartig sämtliche Handhabe, das Vertragsverletzungsverfahren gegen den deutschen Sparkassensektor insgesamt wieder aufzunehmen.³ Denn welchen besseren Beweis gäbe es aus ihrer Sicht für die »marktverzerrende, abschottende, den freien Wettbewerb hindernde« Politik von Ländern und öffentlich-rechtlichen Bankinstituten im Mitgliedsstaat Bundesrepublik, als die Weigerung, die Auflage der Kommission nach Geist und Buchstaben zu erfüllen? Nach meinem Dafürhalten wäre diese Auseinandersetzung noch sehr viel schwieriger zu bestehen als alle bisherigen Auseinandersetzungen.

Änderung des Berliner Sparkassengesetzes?

Gleiches gilt für Änderungen des Berliner Sparkassengesetzes mit dem Ziel, das diskriminierungsfreie Ausschreibungsverfahren zu unterlaufen. So wurde uns etwa angeraten, die Pflicht des Käufers zur gemeinnützigen Gewinnverwendung in das Berliner Sparkassengesetz

³ Nur wenige Tage nach der Einigung zwischen Kommission und Bundesregierung im »Namensstreit« hat die EU-Kommissarin Nellie Kroes deutlich gemacht, dass sie im deutschen Sparkassensektor nach wie vor ein zu beseitigendes Hemmnis des EU-Binnenmarktes sieht.

mit aufzunehmen. Es hatte aber seine Gründe, warum das Sparkassengesetz genau so formuliert worden ist, wie es seine gegenwärtige Fassung ist:

Unbestritten ist, dass bei dem anstehenden LBB-Verkauf auch gemeinwohlbezogene Auflagen gemacht werden dürfen, ohne gleich die Diskriminierungsfreiheit des Verkaufsverfahrens zu gefährden. Wir haben das getan und stehen auch dazu: Auferlegt werden soll die Pflicht zur Führung des »Girokontos für Alle«, zur Sicherung des Unternehmenssitzes in Berlin, zur Erhaltung des Regionalprinzips für die Sparkassentätigkeit, zur Sicherung der Arbeitsplätze und zur Erhaltung des dichten Filialnetzes für Bevölkerung und den Klein- und Mittelstand.⁴ Gegen derartige Auflagen spricht nichts, weil und solange sie von allen Bietern gleichermaßen beachtet werden müssen und auch beachtet werden können. Daraus folgende Einbußen an Gewinnerträgen wären durch den Käufer hinzunehmen, sie schlagen sich dann in einem geringeren Kaufpreisgebot nieder: Berlin erhält also weniger Geld für seine Bank. Mit der Konsequenz, dass ein größerer Teil der Lasten des Bankenskandals nicht aus Einnahmen, sondern aus Berliner Steuergeldern getilgt werden müssen. Aber das ist der akzeptable Preis für die Sicherung der Gemeinwohlbindungen.

Genauso klar ist es aber auch, dass eine Verankerung der gemeinnützigen Gewinnverwendung im Gesetz alle privaten Bieter per se davon abhalten dürfte, mitzubieten. Selbst öffentlich-rechtlichen Bietern, wie dem DSGVO, dürfte kaum mehr an Gebot möglich sein als der berühmte symbolische Euro. Denn auch öffentlich-rechtliche Bieter zahlen mit richtigem Geld und müssen ihren Kaufpreis durch das Geschäft im erworbenen Unternehmen refinanzieren. Und das könnten sie dann schlicht nicht, denn sie dürften dies nicht aus dem unternehmerischen »Erfolg« tun. Damit wäre eine entsprechende Änderung des Sparkassengesetzes eine faktische Diskriminierung privater Bieter – und damit ein klarer Verstoß gegen die EU-Auflage. Mit der oben bereits genannten Konsequenz für das Schicksal der Beihilfeentscheidung und vermutlich auch mit der geschilderten Konsequenz für das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik und den Sparkassensektor. Das können und werden wir nicht in Kauf nehmen. Denn dann wäre Berlin wirklich der Einbruch in das deutsche Sparkassenlager.

Das Ansinnen scheint auf den ersten Blick das richtige Ziel zu verfolgen – und hat aller Voraussicht nach genau die gegenteilige Konsequenz: sowohl für die Berliner Sparkassenlandschaft als auch für das Drei-Säulen-Modell der deutschen Kreditwirtschaft.

Soviel Sparkasse wie möglich sichern!

Wir sind uns in Berlin bewusst, dass die EU-Kommission das Drei-Säulen-Modell der Kreditwirtschaft in Deutschland als Fremdkörper im europäischen Binnenmarkt ansieht und loszuwerden trachtet. Deswegen wird die EU-Kommission mit Argusaugen beobachten, wie sich das Land Berlin im Verkaufsverfahren verhält, ob es hierbei die Vorgaben beachtet und diskriminierungsfrei vorgeht. Sie wird auch genau schauen, wie sich die öffentlich-rechtlichen Bieter, etwa der DSGVO und die Landesbanken, im Verfahren verhalten. Sollte es nur den Funken eines Zweifels geben, dass sich Berlin oder die öffentlich-rechtlichen Interessenten regelwidrig verhalten, wird die EU-Kommission dies erneut aufgreifen und zum Anlass nehmen für die Grundsatzauseinandersetzung um die Berechtigung eines Sparkassensektors in Deutschland. Natürlich sind wir froh, dass sich der Deutsche Sparkassen- und Giroverband am Berliner Verkaufsverfahren beteiligt. Und selbstverständlich würden wir es begrüßen, wenn er sich mit seinem Gebot letztlich durchsetzen könnte.

Ein Austritt der Berliner Linkspartei aus der rot-roten Koalition würde an dieser Gemengelage nichts ändern. Sich bei der Entscheidung über Rot-Rot vom Erfolg oder Mißerfolg öffentlich-rechtlicher Bieter in einem diskriminierungsfreien Ausschreibungsverfahren abhängig zu machen ist letztlich ähnlich überzeugend wie eine Koalitionsentscheidung nach der zukünftigen lokalen Wetterlage. Zumal wir das Ergebnis des Verfahrens nur in sehr engen Grenzen selbst in der Hand haben. Die Konfliktlinien verlaufen im Übrigen, was das betrifft, nicht zwischen den Koalitionspartnern Linkspartei und SPD, sondern zwischen der deutschen Drei-Säulen-Tradition im Bankensektor und den Zielvorstellungen der EU-Kommission von der Beschaffenheit der Finanz- und Kreditmärkte.

Wir meinen, dass die Bundesrepublik auch zukünftig die drei kreditwirtschaftlichen Säulen dringend braucht. Nicht nur wegen des gesellschaftlichen Engagements kommunaler Sparkassen, wegen ihrer volkswirtschaftlichen Produktivität und Mittelstandsfreundlichkeit, sondern vor allem, weil nur eine bunte, kleinteilige Marktstruktur verhindern kann, dass im Bankensektor bald ähnliche Verhältnisse herrschen wie in der Energiewirtschaft. Deshalb werden wir einen klaren Kopf bewahren und besonnen handeln: für den Erhalt von soviel sparkassentypischer Leistung in Berlin und für den Erhalt des Sparkassensektors in Deutschland.

⁴ Antrag der Fraktion der SPD und der Linksfraktion im Berliner Abgeordnetenhaus vom 20. Februar 2007: Verkauf der Landesbank Berlin: Sicherung sparkassentypischer Bankdienstleistungen.

Privatisierung der Berliner Sparkasse?

Die nachfolgenden Erörterungen setzen sich mit dem »Fall Berliner Sparkasse« auseinander. Sie sind ein Beitrag zur Diskussion um praktisches Handeln in politischer Mehrheitsverantwortung, sei es in Kommunen oder Ländern, sowie ein Beitrag zur Debatte um Privatisierung und öffentliches Eigentum. Sie sollen die konkreten Verhältnisse und Rahmenbedingungen beschreiben, unter denen sich der Betrieb und Umgang mit der Berliner Sparkasse vollzieht, Ursachen, Gründe und Handlungsmotivationen offen legen und schließlich Wege andeuten, die unter diesen Voraussetzungen gegangen werden können.

Sparkassen als Finanzinstitute zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Linke

Im Betrieb öffentlich-rechtlicher Sparkassen spiegelt sich eine typisch deutsche kommunalwirtschaftliche Tradition wieder. Sie stammt aus einer Zeit, in der das Bürgertum, das in den Städten und Gemeinden die politische Herrschaft hatte, die kommunale Selbstverwaltung nutzte, um sich selbst mittels »hoheitlicher Verfügung« und unter Nutzung der öffentlichen Instanzen, Befugnisse und Finanzmittel (Steuern und Abgaben) die Voraussetzungen für die materielle Reproduktion zu sichern. Dieses Interesse fiel mit einem realen und Bedeutungswachstum der Kommunen und der Herausforderung zusammen, die sozialen Voraussetzungen für das urbane Zusammenleben aller Menschen in den Wachstumszentren der Industriegesellschaft zu sichern. Die Konsequenz war eine Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommune für infrastrukturelle Leistungen im eigenen Gebiet, die heute allgemein – beschreibend – als Daseinsvorsorge bezeichnet wird.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich Gewinnerzielungsabsicht und kommunale Wirtschaftstätigkeit ausschließen. In vielen kommunalen Wirtschaftsunternehmen spielt schon wegen der prekären Haushaltslagen die Rentabilität und Profitabilität der Leistungserbringung nicht nur eine untergeordnete Rolle. Auch die Sparkassen werden von den Kommunen nicht als Wohltätigkeitseinrichtungen betrieben. Hier verbinden sich kommunale Wirtschaftsförderung (»Standortpolitik«), kulturelles und sportliches Engagement, aber auch ein fiskalisch

lukratives Geschäft für die kommunalen Kassen – entweder unmittelbar durch Gewinnabführungen in den oder mittelbar durch die Verlagerung von einzelnen Aufgaben aus dem kommunalen Haushalt in das Unternehmen¹ und damit auch aus der direkten Verantwortung der kommunalen demokratischen Vertretung. Wie das Ganze konkret aussieht, ist nicht zuletzt eine Frage der jeweiligen kommunalen Politik in den gemeindlichen Unternehmen. Sparkassen und andere kommunale Unternehmen können so oder so betrieben werden, ein »klassisches Sparkassenmodell« gibt es in Deutschland nicht.² Sparkassen existieren in den vielfältigsten Formen, selbst in privaten Rechtsformen. Inzwischen geht der Trend ohnehin mehr denn je dahin, dass die örtlichen Sparkassen zwar formal rechtlich eigenständig bleiben, aber als Verkaufsgagenturen der Verbundmarke »Sparkasse« und der von dieser angebotenen Finanzdienstleistungen agieren.) Hier setzt meines Erachtens die Notwendigkeit linker Debatten um die Berechtigung und Notwendigkeit »öffentlichen Eigentums«³ an und hier sind die konkreten Probleme von linker Kommunalpolitik im Zusammenwirken mit den landes- und bundespolitischen Akteuren zu analysieren und praktisch anzugehen.

Die Kommunen besitzen in der Bundesrepublik das Recht und die Pflicht, für die Versorgung ihrer Bevölkerung mit den lebensnotwendigen und sozialen Infrastrukturen Sorge zu tragen. Sie können dies selbst tun oder aber auch privaten Akteuren überlassen. Lange Jahre war die kommunale Aufgabenerfüllung von »Eigenerfüllung« gekennzeichnet. Die entscheidende Voraussetzung hierfür war und ist heute noch die Verfolgung eines öffentlichen Zweckes, der kommunalpolitisch definiert werden muss und auch sollte. Dennoch

1 Vgl. auch Volker Purbach, Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Sparkassen und ihre öffentlich-rechtliche Verankerung, 1994, S. 5 ff.

2 So auch der Sachverständige Prof. Dr. Schrader (Fachhochschule Fulda) in der Anhörung des Rechtsausschusses des Abgeordnetenhauses zum Sparkassengesetzentwurf; vgl. das Wortprotokoll Recht 15/55 vom 26. Mai 2005.

3 »Öffentliches Eigentum« gibt es streng genommen nicht. Stellt man auf die zivilrechtliche Zuordnung ab, ist kommunales oder Genossenschaftseigentum gleichfalls privatrechtliches Eigentum. Der Umgang mit öffentlichem Eigentum sollte natürlich anderen Verfügungen und Bindungen des Eigentümers unterliegen (»Gemeinwohl versus Profitinteresse«), tut dies aber nicht von sich aus. Gleiches gilt für das Genossenschaftseigentum. Vor allem wird die konkrete Form des (juristischen) Eigentums, das heißt die Möglichkeiten, über es zu verfügen, von den jeweiligen Formen der gesellschaftlichen Verhältnisse geprägt. Anders der Marx'sche Eigentumsbegriff, der jedenfalls keine fixe Vermögenszuordnung meint, sondern ein komplexes und wandlungsfähiges soziales Reproduktionsverhältnis, dessen Determinanten nicht ein für alle Mal feststehen, sondern sich im Kontext der gesamten gesellschaftlichen Beziehungen weiterentwickeln.

geht der Trend⁴ in Richtung »Ausfransung« des öffentlichen Sektors, in Richtung Beteiligung privater Institutionen und Unternehmen, nicht selten mit Gewinnerzielungsinteresse. Hierfür gibt es eine ganze Reihe von Gründen, die einander überlagern können.⁵ Die in den vergangenen dreißig Jahren entwickelten Formen der Verbindung öffentlicher Aufgabenerfüllung mit privaten Strategien und Interessen sind inzwischen schier unüberschaubar geworden. Konzessionen, Kooperationsverträge, sogenannte public private partnerships, Ausschreibung von Aufgaben und vieles mehr sind heute die Realität kommunaler Wirtschaftstätigkeit und Aufgabenerfüllung. Die Linke wird auf der kommunalen Ebene nicht umhinkommen, sich den daraus folgenden Schwierigkeiten und Problemen kommunalen Handelns zu stellen. Nicht durch allgemeine Bekenntnisse für vermeintlich bessere Rechtsformen, sondern durch die Suche nach und Durchsetzung von praktischen Lösungen der Aufgabenerfüllung, die den Bedürfnissen der Bevölkerung, der demokratischen und transparenten öffentlichen Steuerung unter den konkreten Verhältnissen – so gut wie in jedem Falle möglich – gerecht werden. Kommunale Vertreterinnen und Vertreter der Linken finden in der Regel keine Idealkommune vor, sondern sie übernehmen Probleme, Altlasten, bestehende Institutionen und Bindungen aus vorangegangenen politischen Entscheidungen, spezifische Haushaltssituationen. Damit müssen sie sich auseinandersetzen.

Im Sparkassensektor gilt dies ebenfalls. Grundsätzlich ist vorwegzunehmen: Bankdienstleistungen sind den Kommunen mit der Ausnahme des Sparkassenbetriebes verboten. Die Sparkassen erfüllen öffentliche Aufgaben im Gemeindegebiet, nämlich die Grundversorgung der lokalen Bevölkerung mit Bank- und Kreditdienstleistungen.⁶ Zur Sicherung dessen sind sie in ihrem Wirkungsfeld eingeschränkt. Gemäß § 40 Kreditwesengesetz sind die Sparkassen öffentlich-rechtlich (d. h. öffentlich-rechtlicher Aufsicht unterworfen und öffentlich-rechtlich organisiert), am Gemeinwohl orientiert und dem lokalen Wirkungskreis verpflichtet (sog. Regionalprinzip). Überhaupt nicht einig ist man sich über die Frage, ob dies auch zwingend einen ausschließlich öffentlichen »Eigentümer« voraussetzt und ob die Gewinne grund-

sätzlich gemeinwohlbezogen einzusetzen sind. Beides war in Berlin in der Vergangenheit nicht der Fall.

Das jüngere politische Problem: Die Sparkassen haben sich unter ganz konkreten historischen Bedingungen und Kräfteverhältnissen in Deutschland entwickelt. Andere europäische Entwicklungstraditionen des bürgerlichen Staats kennen die Sparkassen nicht. Durch die europarechtlich abgestützte ökonomische Integration der Europäischen Union⁷ sind inzwischen auch die Sparkassen unter Legitimationsdruck geraten, da sie sich an den Vertragsvorgaben für öffentliches Handeln messen lassen müssen. Öffentliche Wirtschaftstätigkeit ist nach den Prinzipien des Europäischen Wirtschaftsrechts, das für die EU geradezu konstituierend war und mit Maastricht eine neue Dynamik gewinnen konnte, also an den Freiheiten des Binnenmarktes, zu messen.

Danach gilt grundsätzlich, dass öffentliches Handeln im »wirtschaftlichen Sektor« nur dann nicht als »marktverzerrend« anzusehen ist, wenn sich der öffentliche Eigentümer wie ein privater Marktteilnehmer verhält. Auch für öffentliche Leistungen, die als wirtschaftliche (also gegen Entgelt und mittels wirtschaftlicher Rechnungsführung) erbracht werden, sind grundsätzlich diese Maßstäbe anzulegen. Für den Banksektor gilt deshalb nach europarechtlichen Maßgaben: öffentlich-rechtliche Bankinstitute dürfen zwar betrieben werden, allerdings dürfen sie nicht gegenüber privaten Banken infolge staatlicher Intervention bevorzugt behandelt werden. Ob dies der Fall ist, kann allerdings nicht »objektiv« festgestellt werden, sondern ist eine Wertungsfrage: Ist die öffentliche Privilegierung im konkreten Fall nur ein (im Ausnahmefall europarechtlich zulässiger) staatlicher Ausgleich für besondere Auferlegung von allgemeinen Pflichten oder eine (im Normalfall verbotene) staatliche Beihilfe, die marktverzerrend wirken kann? Was hier gilt, wurde und wird zu einem beträchtlichen Teil politisch ausgestritten (Siehe letzter Abschnitt). Die Entwicklung der EU-Wettbewerbspolitik und des EG-Wirtschaftsrechts markiert die Einbeziehung von immer mehr Wirtschafts- und Lebensbereichen in das Anwendungsfeld der europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenormen.

Die erste entscheidende Auseinandersetzung um den deutschen öffentlichen Sparkassensektor zwischen Bundesrepublik und EU entwickelte sich an der Frage der öffentlich-rechtlichen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung.⁸ Öffentlich-rechtliche Anstalten, Betriebe in besonderen kommunalen Unternehmensrechtsformen,

4 Dies hier en detail darzustellen, sprengt den möglichen Rahmen. Es ist jedenfalls dringend erforderlich, dass sich die Linke mit dem Bündel von Ursachen und Triebkräften eingehend befasst, die diesen Trend befördern. Meines Erachtens handelt es sich um eine sehr widersprüchliche Entwicklung, die einerseits die Kommodifizierung öffentlicher Güter ermöglichen soll, unter Umständen aber auch etwas anderes: die Sicherung der Bereitstellung öffentlicher Güter unter geänderten und sich weiterhin ändernden Rahmenbedingungen.

5 Ein ganz entscheidender Aspekt ist die Weiterführung der ökonomischen Integration Europas durch EU-Institutionen und mitgliedstaatliche Regierungen, die zusehends die Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor »mit allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« determiniert; siehe: Lederer, Zu den Auswirkungen des EG-Vertragsrechtes auf die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen, in: Ansprache 2/2002, S. 14 ff.

6 Dies anerkennt auch die Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik, vgl. BVerfG NVwZ 1995, 370, 371 (23. 9. 1994) und SächsVerfGH DVBl. 2001, 294 (23. 11. 2000).

7 Siehe hierzu die politischen Interessenkonstellationen und Entwicklungspfade, die sich im konkreten Verlauf der europäischen Integration widerspiegeln. Dazu Altwater/Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, 6. Aufl. Münster 2004, S. 398 ff.
8 »Anstaltslast« ist die öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Trägers, das Unternehmen funktions- und zahlungsfähig zu halten. »Gewährträgerhaftung« bedeutet die volle Verantwortung für die eingegangenen Verbindlichkeiten des Instituts, wenn sich der Träger zur Aufgabe des Geschäftsbetriebes entschließt. Die Gewährträgerhaftung greift also in einem Fall, in der ein privatrechtliches Unternehmen in Insolvenz geht. Die Gläubiger können sich hier bei dem Unternehmensträger in vollem Umfang und ohne Rang und Quotenverfahren schadlos halten.

können vom Träger, also der öffentlichen Hand, mit der Garantie ausgestattet werden, dass diese für ihre Rechte und Pflichten unmittelbar einstehen würde. Dies war der EU-Kommission im Fall der Sparkassen im Wege. Da private Unternehmen am Markt das Risiko ihres Geschäftsbetriebes grundsätzlich selbst tragen müssen, sah man hierin eine unzulässige, allgemein nicht zu rechtfertigende Privilegierung der Sparkassen gegenüber sonstigen Banken. Die Kommission eröffnete ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik. Der Streit dauerte einige Jahre an, schließlich einigte man sich 2003 auf eine halbherzige Variante, die de facto der EU-Position Rechnung trug. Das Verfahren wurde zum Ruhen gebracht. Es fiel die Gewährträgerhaftung mit Wirkung vom 18. Juli 2005 für alle deutschen Sparkassen.⁹

Eine daraus folgende Auseinandersetzung hierzulande dreht sich um die Frage, ob die Sparkassen unter den so gewandelten Bedingungen noch eine gemeinwohlbezogene Funktion hätten oder ob sie nicht besser als lukrativer Vermögenswert unter den Verhältnissen klammer Kassen verkauft werden sollten. Dies versuchte beispielsweise die Stadt Stralsund unter Regie eines CDU-Bürgermeisters. Der Plan wurde durch das Eingreifen des Landes vereitelt. Damit konnte bisher die Geschlossenheit und weitgehend öffentlich-rechtliche Gestalt des Sparkassensektors gesichert bleiben. Inzwischen wird von den Gegnern des Sparkassensektors argumentiert, die Privilegierung der öffentlich-rechtlichen Sparkasseninstitute bestehe in der Garantie des »Kollektiv« Markenzeichens »S« für einen gesamten Unternehmenssektor, dessen Verwendung privaten Unternehmen gegenwärtig nicht möglich sei. Vor diesem Hintergrund ist weiterer Druck auf den öffentlichen Sparkassensektor zu erwarten und der Sonderfall Berlin entwickelt sich zu einem besonderen symbolischen Bestandteil dieser Auseinandersetzung.

Der Berliner Sonderfall

Im Bankenkonzern BGB gab es und gibt es keine rechtlich selbständige Institution Sparkasse. »Sparkasse« war und ist lediglich ein Markenzeichen und eine unselbständige Abteilung, mit ihr hat der Bankenkonzern im Massen-Privatkundengeschäft Bankdienstleistungen angeboten, mehr nicht. Zum Hintergrund:

Der Bankenkonzern wurde in den Neunziger Jahre schrittweise mit dem Ziel gebildet, ein Kapitalbeschaffungsinstitut für die Finanzierung der Infrastrukturentwicklung der wiedervereinigten Stadt Berlin zu schaffen. Es war im Wesentlichen die Zusammenfassung der drei städtischen Bankinstitute, die die Subventionsökonomie des Mikrokosmos Westberlin bestimmten: Sparkas-

⁹ Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Bundesrepublik Deutschland über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, die im Genuss von Anstaltslast und/oder Gewährträgerhaftung stehen (Verständigung I)

se/LBB, Berliner Bank und Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank. An den beiden Großen, der öffentlich-rechtlichen Anstalt LBB und der privatrechtlichen BB, wurde die Bankgesellschaft als Holding mehrheitlich beteiligt. Das Eigenkapital des Unternehmens war deutlich zu hoch bewertet, wodurch kreditwirtschaftsrechtlich eine expansive Ausweitung des Bankgeschäfts ermöglicht wurde. Reichliche haushaltswirksame Geldbeschaffung unmittelbar für das Land Berlin ergab sich in der Folge aus dem Verkauf von Aktien des Bankenkonzerns und aus der Ausschüttung von Renditen, die sich am überdimensionierten Eigenkapital auf dem Blatt orientierte. Das Konstrukt sicherte die gesamtschuldnerische Haftung der LBB für Kapitalaufnahmen an den internationalen Märkten – und auch damit die Vollhaftung des Landes Berlin für die Transaktionen des Bankenkonzerns – ab.

Insbesondere mit der politisch legitimierten Entwicklung des Immobiliendienstleistungsbereichs (LBB-Tochter IBG, seit 1998 abgesichert mit Patronatserklärung¹⁰ der gesamten BGB) im Bankenkonzern zur »Cash-Maschine« des Konzerns – zulasten der öffentlichen Hand und unter Nutzung der öffentlich-rechtlichen Konzerngarantien – geriet der Bankenkonzern nachhaltig in die ökonomische Krise, die anhand einer 40.000-DM Spende eines Immobilienunternehmens an die Hauptstadt-CDU offenbar¹¹ und als Bankenskandal bekannt geworden ist. Der Bankenskandal ließ die völlig fehlende ökonomische Kontrolle und die absehbar letztlich ruinierende Geschäftsstrategie erkennen, die im BGB-Konzern sukzessive Platz gegriffen hatte und schon seit 1996 dazu führte, dass die von der Konzernseite real nicht abzuschätzenden Risiken systematisch aus dem Ruder liefen. Nach einem Schneeballsystem wurden Fondsanteile vertrieben, die mit umfassenden Garantien und Sicherungen (zu Lasten des Landes) versehen waren. Die Einnahmen aus den Fondsverkäufen (z. B. Garantiegebühren) wurden eingenommen und als Rendite ausgeschüttet oder in weitere Fondsentwicklungen gesteckt. Nebenbei ließ sich manches verdienen, wenn die gesamte Wertschöpfungskette des Fondsgeschäfts bedient wurde. Die einzelnen Schritte im Fondsgeschäft – von der Entwicklung des Fonds, der Vor- und Zwischenfinanzierung, dem Vertrieb und der Sicherung des Fondsrisikos bis zur Fondsbewirtschaftung – wurden im Konzern selbst organisiert. Mit jeder Stufe konnten jeweils satte Gewinne realisiert werden. Risikovorsorge wurde nicht betrieben,

¹⁰ Die Patronatserklärung ist eine besondere Form der Sicherung vor allem von (Groß-)Krediten. Sie bezeichnet als Sammelbegriff verschiedenartige Erklärungen einer Muttergesellschaft gegenüber dem Kreditgeber ihrer Tochtergesellschaft, in denen ein Verhalten der Muttergesellschaft in Aussicht gestellt oder versprochen wird, das die Aussichten auf Rückzahlung des Kredits verbessert. Vgl. OLG Düsseldorf, NJW-RR 1989, 1116.

¹¹ Diese Spendenaffäre stand mehr im Licht der Öffentlichkeit als die Entwicklung des Konzerns, seine Geschäftspolitik und -praxis sowie die spezifische Berliner Interessenkonstellation zu Beginn der 1990er Jahre, die den Bankenskandal eigentlich ermöglicht und bedingt hatte.

stattdessen wurden die Risiken durch geschickte Rechtskonstruktionen und Bilanzführung »versteckt«.

Der Bankenkonzern wurde mit solchen Angeboten zur Nummer 1 im bundesweiten Immobilienfondsgeschäft. Und auch der Eigentümer, in Mehrheit das Land Berlin, hatte daran Teil. Nicht vergessen werden darf, dass das Land zunächst ein paar »goldene Jahre« hatte. So wurden beispielsweise im Jahr 1996 stille Reserven der LBB in Höhe von über 300 Mio. DM bilanzaktiviert, um ein positives Jahresergebnis mit entsprechender Dividende zugunsten des Eigentümers Land Berlin ausweisen zu können. Für 1,5 Mrd. DM hat das Land 1998 gegen den Widerstand der Bankvorstände die Gewinnansprüche des Landes gegenüber der LBB für Jahre vorgreiflich an die Konzernmutter BGB verkauft. Deshalb ist die Sicht, die Gewinne wären »privatisiert«, die Verluste (Privater) dagegen »sozialisiert« – also den Berliner Steuer- und Gebührenzahlern übergewälzt – worden, grundfalsch.¹² Bereits mit der Gründung des öffentlich-rechtlich und wirtschaftlich abgesicherten Bankenkonzerns waren die Risiken dem Land und damit – mittelbar – der Allgemeinheit zugewiesen. Das Risiko der Geschäftspolitik des Bankenkonzerns war von Anfang an und politisch gestützt das öffentliche Finanzrisiko. Das Land stand und steht also letztlich für die von ihm und in seiner Regie unternommenen Abenteuer gerade. Diese feine, aber bedeutende Differenz darf nicht verwischen, wenn die Konsequenzen des Bankenskandals diskutiert werden.

Die Risikotransaktionen nahmen immer mehr an Zahl und Umfang zu, das Fondssystem wurde weiter ausgereift und perfektioniert. Aber erst zur Jahrtausendwende wurden die vorhandenen Zweifel darüber laut, dass das System auf einer tragfähigen Investitionsstrategie beruhe und ökonomisch dauerhaft stabil Gewinne abwerfen könne. Der Immobilienmarkt gab die prognostizierten Anlagechancen niemals her. Es war eine Frage der Zeit, bis die Notwendigkeit gravierender Wertberichtigungen und Risikoprognosekorrekturen das System zum Einsturz bringen würde. Das Geflecht des Immobiliendienstleistungsgeschäfts zog den gesamten Bankenkonzern von 1999 an in den ökonomischen Kollaps. Doch dauerhaft ließen sich die Risiken im Konzern nicht mehr verstecken und verschieben. Die Manager bemühten sich verzweifelt um Kontrolle und versuchten die bilanzkosmetische Verabschiedung des Bankenkonzerns von den Risiken des Immobiliendienstleistungsgeschäfts. Daran schloss sich die sukzessive Aufdeckung der Geschäftspraktiken innerhalb des Bankenkonzerns an. Im Jahr 2001 war die Lage innerhalb des Konzerns endgültig nicht mehr beherrschbar.

¹² Nicht falsch ist dagegen, dass an diesem System auch Private verdient haben und dass diese schon deshalb an seiner Aufrechterhaltung ein ernsthaftes Interesse hatten.

¹³ Zumindest für den öffentlich-rechtlichen Teil war eine Insolvenz ohnehin ausgeschlossen, da das Land ja gerade die Garantie für den Bestand der Pflichten der Anstalt übernommen hat. Damit ist ein Fall der klassischen Insolvenz hier nicht denkbar.

Nicht die drohende »Insolvenz«¹³ war das politische Hauptproblem: das Land Berlin stand ja schon über die Konstruktion des Bankenkonzerns mit der öffentlich-rechtlichen »Parallelstruktur« in der Vollhaftung. Aufgrund der kreditrechtlichen Anforderungen an das Verhältnis zwischen ausgereichten Krediten und die erforderlichen Sicherungen mittels Eigenkapital drohten die Schließung der Bank und der Entzug der bankenrechtlichen »Betriebserlaubnis«. Denn die Voraussetzung des Betriebs von Bankgeschäften liegt in der Sicherung einer an den Risiken orientierten Mindestausstattung von Eigenkapital im Bankunternehmen selbst. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen forderte das Land auf, in Höhe der Risiken haushaltsrechtliche Vorsorge zu treffen. Es ist nämlich befugt und auch verpflichtet, die Eigenkapitalausstattung zu überwachen und ggf. aufsichtsrechtliche Anordnungen (z. B. Schließungsverfügung) auf Grundlage von §§ 45–46a KWG zu erlassen. Nach einer Kapitalzuführung über 1,755 Mrd. seitens des Mehrheitseigentümers Land Berlin (damals noch repräsentiert durch den rot-grünen Übergangssenat) Mitte 2001 wurde aber recht schnell deutlich, dass der auflaufende Wertberichtigungsbedarf weit umfassender sein würde.

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen forderte Ende 2001 vom Land eine Garantieerklärung über die ungedeckten Risiken aus dem IBG-Geschäft, die allerdings wegen der fehlenden Undurchschaubarkeit der Finanzbeziehungen und Risikotransaktionen nicht vollständig bezifferbar waren. Deshalb wurde zunächst als maximal denkbarer Risikofall die Gesamtsumme von zunächst höchstens 35,34 Mrd. (Grundsatzvereinbarung) bzw. 21 Mrd. (Detailvereinbarung) zugrunde gelegt.¹⁴ Die Garantieerklärung sollte quasi eine Erhöhung des Eigenkapitals der Bank durch unmittelbare Kapitalzuführung von Seiten des Eigentümers ersetzen. Es drohten durch die Unterdeckung des Bankkapitals immerhin der Ausfall des Zahlungsverkehrs und die ad-hoc-Zerschlagung der Bank mit allen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Stadt Berlin. Der rot-grüne Übergangssenat gab daher die geforderte Garantieerklärung im Dezember 2001 abstrakt ab (Grundsatzvereinbarung). Sie wurde im April 2002 durch Gesetz der rot-roten Abgeordnetenhausmehrheit über die so genannte Detailvereinbarung ersetzt. Die Haftung des Landes wurde damit jedoch nicht erst begründet, sondern kreditwirtschaftlich und -rechtlich realisiert. Die abgegebene Garantie betrifft ausschließlich Altrisiken aus Geschäften, die bis einschließlich 31. Dezember 2001 vorgenommen wurden.

Die Sparkasse mit ihrem ausgreifenden Filialsystem war nur eine unselbständige Abteilung des krisengeschüttelten Bankenkonzerns. Dies war nicht immer so.

¹⁴ Dabei erfolgten Mehrfachveranlagungen von Risiken und ihre »worst case«-Bezifferung. Inzwischen wird von einem Szenario mit realer Inanspruchnahme zwischen 2,7 Mrd. und 6,1 Mrd. ausgegangen.

Die Sparkasse war als Institut des Westberliner Privatkundengeschäfts mit guter Eigenkapitalquote versehen, aufgrund des Regionalprinzips aber nach der Vereinigung an einer weiteren Expansion ihres Kreditgeschäfts gehindert. Sie saß gewissermaßen auf ihrer Kasse. Im Jahr 1990 wurde daher die Landesbank Berlin als Anstalt des öffentlichen Rechts (mit Anstaltslast und Gewährträgerhaftung) gegründet, aus der Sparkasse wurde eine unselbständige Abteilung. Die Gründung der LBB sollte die Begrenzungen des Regionalprinzips der alten Sparkasse überwinden und internationale Kapitalaufnahmen zu Investitionszwecken ermöglichen. Die neue Landesbank begann auch sogleich, ihr Geschäft auszuweiten: Zukauf von Banken und Entwicklung eigener Immobiliendienstleistungskapazitäten – gewissermaßen die Wurzeln der späteren Fonds-Produktion. Im Jahr 1992 wurde die Wohnungsbaukreditanstalt (WBK) einschließlich ihres Vermögens auf die LBB übertragen, womit sich deren haftendes Eigenkapital beträchtlich erhöhte. Die Integration der LBB in den Bankenkonzern – mit dem Ziel der Fusion von LBB und BB – im Jahr 1995 erfolgte im Grunde aus dem gleichen spezifischen Grund, der schon zu ihrer Gründung führte: Die LBB verfügte über ausreichend Eigenkapital und aufgrund des mit ihrer öffentlich-rechtlichen Haftung verbundenen Ratings über eine gute Refinanzierungsbasis. Die Berliner Bank hingegen verfügte über Erfahrungen im überregionalen Kreditgeschäft. So sollten im Bankenkonzern mehrere Banken unter Erhaltung ihrer spezifischen »Vorteile« in eine strategische Einheit verwandelt werden. Bekanntlich misslang dies letztlich.

Mit der Bildung des Bankenkonzerns war die Integration der alten Westberliner Sparkasse unter vollständiger Aufgabe ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Eigenständigkeit abgeschlossen. Dies war so gewollt und wurde zweckgerichtet verfolgt: mit der Schaffung des Bankenkonzerns sollten die bessere öffentlich-rechtliche Refinanzierung und die Nutzung des Eigenkapitals der Sparkasse bzw. LBB mit den Vorteilen der größeren geschäftlichen Spielräume von privat organisierten Banken verbunden werden. Dabei verbanden sich geschäftliches Unvermögen mit einer völlig abwegigen Zukunftsprognose der ökonomischen Perspektiven der Region durch Stadtpolitik und Bankenapparat. Dies änderte sich auch nicht, als diese Prognosen sich angesichts einer deutlich anderen Realität für alle Beteiligten sichtbar in gefällige Luftblasen auflösten.¹⁵

Die Lasten eines drohenden Kollaps waren allerdings von vornherein vom Land Berlin – und damit mittelbar den Berlinerinnen und Berlinern – zu tragen.

¹⁵ Siehe hierzu auch die ausführliche Information »Der Skandal ist das System. Systematische Vergeudung öffentlichen Vermögens« des Sprechers der Linken im Untersuchungsausschuss Bankgesellschaft des Abgeordnetenhauses, Dr. Michail Nelken,

Die EU-Privatisierungsaufgabe und ihre Reichweite

Angesichts dieser Situation während des »Bankenskandals« war aus der Perspektive der PDS keine handgreifliche Alternative zur Garantieerklärung, der »Risikoabschirmung«, ersichtlich, die die ökonomische Krise mit all ihren Folgen für die Berlinerinnen und Berliner beherrschbarer hätte werden lassen.¹⁶ Es nicht zu versuchen kam nicht in Frage. Es ging gewissermaßen um die Frage, ob die Bauchlandung mit Bremsung oder ohne Bremsung erfolgen sollte. Die Garantieerklärung war die grundlegende Voraussetzung für einen Sanierungskurs mit dem Ziel, die Steuerung im Konzern zu reorganisieren, die Investitionsbank Berlin (IBB) mit ihrer hoheitlichen Aufgabe herauszulösen¹⁷, und den Konzern auf seine regionalen Geschäftsschwerpunkte zurückzuführen.

Bei der Garantieerklärung handelt es sich jedoch – europarechtlich betrachtet – um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag, die der Notifizierungspflicht bei der EU-Kommission unterliegt. Staatliche Beihilfen werden durch den EG-Vertrag nur in sehr engen Grenzen zugelassen, da sie als staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen gelten. Im Falle der »Risikoabschirmung« kam eine Genehmigung durch die Europäische Kommission lediglich als Umstrukturierungs-(»Rettungs«)Beihilfe in Betracht, um den Ausfall des Unternehmens im Kreditsektor mit allen denkbaren Folgen zu verhindern. Die EU-Kommission war jedoch als »Hüterin der Verträge« europarechtlich befugt, zur Sicherung einer europarechtskonformen Beihilfenpraxis Auflagen zu erteilen, um »Marktverzerrungen« zu begünstigen oder diese zu begrenzen. Im Beihilfeverfahren nach Art. 88 Abs. 2 EG-Vertrag wurde deutlich, dass die Kommission die Beihilfe nur unter der Auflage der Privatisierung des Bankenkonzerns genehmigen würde.

Durch Entscheidung der EU-Kommission wurde die Beihilfe am 18. Februar 2004 genehmigt. Dies geschah unter der Bedingung der Zusage der Bundesrepublik Deutschland, dass Berlin seine Beteiligung am Bankenkonzern bis zum Ende des Jahres 2007 abgeben würde.¹⁸ In Art. 1 werden die rot-grüne Kapitalzuführung, die rot-grüne Rahmenzusage für die Risikoübernahme und die

¹⁶ Es ist davon auszugehen, dass die finanziellen Belastungen des ungebremsten Crashes der Bankgesellschaft für das Land weitaus umfangreicher gewesen wären, da in einem solchen Fall die Steuerung und Begrenzung von Risiken im Unternehmen selbst unmöglich gewesen wäre. Die Belastungen wären vielmehr in vollem Umfang auf Berlin zugekommen. Vgl. hierzu auch die aufschlussreichen Erwägungen zu den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen in: Entscheidung der Kommission vom 18. 2. 2004 über eine Umstrukturierungsbeihilfe Deutschlands zugunsten der Bankgesellschaft Berlin AG, C(2004)327fin COR, S. 44 ff., insbesondere Erwägungsgrund 169 zu den haftungsrelevanten Verflechtungen innerhalb des Konzerns.

¹⁷ Was im Verlauf der Legislaturperiode geschehen ist. Die IBB ist jetzt eine Wirtschaftsförderbank des Landes Berlin.

¹⁸ Entscheidung der Kommission vom 18. 2. 2004, a. a. O. Folgende Zitate stammen hieraus. Angabe der Seitenziffer in der Klammer.

rot-rote »Risikoabschirmung« unter der Voraussetzung der Einhaltung von Zusagen Deutschlands als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar erklärt. Deutschland hat »sicherzustellen, dass das Land Berlin seine Beteiligung an der BGB in Übereinstimmung mit den im Anhang aufgeführten Bedingungen veräußert« (S. 91). Die Entscheidung richtet sich gegen die Bundesrepublik und sie ist bindend. Im Anhang heißt es hierzu: »Deutschland stellt sicher, dass das Land Berlin ein offenes, transparentes und diskriminierungsfreies Veräußerungsverfahren einleitet, sobald der Konzernabschluss der Bankgesellschaft Berlin AG für das Jahr 2005 gebilligt wurde, und dieses bis zum 31. Dezember 2007 abschließt« (S. 93).

Die Konsequenz daraus: Das Land muss sich bis zum Jahresende 2007 vom Bankenkonzern trennen. Dies beinhaltet auch all seine unselbständigen Bestandteile, sofern sie nicht herausgelöst (IBB) oder separat veräußert (z. B. Berliner Bank¹⁹) werden sollten, was sich bereits aus dem Zusammenhang des Beihilfeverfahrens ergibt: Ziel der Beihilfe ist die Sicherung der langfristigen Rentabilität des Unternehmens, die Vermeidung seiner Betriebsaufgabe im Wettbewerbsmarkt. Das Unternehmen muss durch die Beihilfe in die Lage versetzt werden, fortan aus eigener Kraft im Wettbewerb ohne weitere staatliche Zuwendungen bestehen zu können. Daraus folgt auch, dass das Unternehmen nach der Privatisierung für sich und insgesamt ökonomisch lebensfähig sein muss. Dies wäre bei der Ausgründung einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse aus der Konzernsubstanz nicht mehr gegeben: Werthaltig und demnach Grundlage für die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Konzerns ist das Retailgeschäft mit Privat- und Firmenkunden²⁰, welches sich innerhalb des Konzerns nach der Herauslösung der Berliner Bank weitgehend *unter der Marke* »Sparkasse« vollzieht. Hier sind im Kontext der Umstrukturierung des Bankenkonzerns zu einem lebensfähigen Unternehmen weitgehend stabile Erträge zu erwarten. Man muss sich immer vor Augen halten, dass der Restrukturierungsplan auf das ursprüngliche Kerngeschäft einer klassischen regionalen Sparkasse setzt. Nur ist dieser Restrukturierungsplan nach dem Versagen der Berliner Politik nicht mehr in Trägerschaft des Landes Berlin zu realisieren.

Berlin bleibt Sonderfall: Zu den Problemen der Sicherung einer öffentlich beeinflussten Grundversor- gung im Berliner Bankensektor

Im Ergebnis des Bankenskandals steckt Berlin und jegliche Berliner Politik daher in einer Zwickmühle: Der Crash des Bankenkonzerns hätte in Hinblick auf die

Sparkasse zu keinem anderen Ergebnis geführt als die Entscheidung, ihn zur Vermeidung massiver wirtschaftlicher und sozialer Folgen zu restrukturieren. Denn es gibt keine Sparkasse, sondern lediglich die Marke innerhalb des BGB-Konzerns.

Mit der Privatisierungsaufgabe an das Land ist die Pflicht verbunden, ein »diskriminierungsfreies« Veräußerungsverfahren einzuleiten. Diskriminierungsfreiheit bedeutet nach europa-rechtlicher Lesart: es muss für private und öffentliche Bieter gleichermaßen geöffnet sein. Hürden und Bedingungen, die von vornherein nur einen kleinen, abgegrenzten Bieterkreis zulassen oder seine Chancen begünstigen, sind europarechtswidrig und unzulässig.

Die Berliner Landespolitik, und mit ihr die Linkspartei. PDS, standen und stehen vor der Frage, wie unter diesen Voraussetzungen eine öffentlich beeinflusste Grundversorgung der Bevölkerung im Berliner Bankensektor gesichert werden kann. Die Beschränkung des Bieterverfahrens für den BGB-Konzern auf öffentlich-rechtliche Kreditinstitute war von vornherein europarechtlich ausgeschlossen. Die Reorganisation einer klassischen Sparkasse, wie es sie in Berlin seit der Vereinigung nicht mehr gab, wäre einer Filetierung und Zerlegung des Bankenkonzerns gleichgekommen, in der etwa dem Erhalt einer leistungsfähigen Sparkasse auf der einen Seite (unter »Mitnahme« der werthaltigen Teile des BGB-Konzerns im Retailgeschäft) die allein nicht lebensfähigen (und insoweit auch nicht privatisierbaren) Teile des Konzerns auf der anderen Seite gegenübergestanden hätten.

Ein solcher Kurs hätte allerdings für die Legitimation einer Restrukturierungsbeihilfe nicht herangezogen werden können. Voraussetzung einer genehmigungsfähigen »Rettungsbeihilfe« im Fall des Bankenkonzerns ist, dass am Ende des Umstrukturierungsprozesses ein wirtschaftlich lebensfähiges Gesamtunternehmen steht. Das Restrukturierungskonzept musste ferner, insbesondere nach dem ersten gescheiterten Privatisierungsversuch und einem negativen Gesamtergebnis 2002, die Privatisierung der gesamten Bank ermöglichen, wobei Kompensationsmaßnahmen zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen infolge der Beihilfe auszuschließen waren.²¹ Hier holen uns die Konsequenzen der Gründungsentscheidungen des Bankenkonzerns erneut ein.

Daher verblieb dem Land Berlin politischer Spielraum lediglich in Hinblick auf die Frage, ob und wie in Berlin die Entstehung einer »sparkassenfreien Zone« verhindert werden und wie die öffentlich-rechtlichen Bindungen, denen eine Sparkasse unterworfen ist, auch nach einer (diskriminierungsfreien!) Veräußerung gesichert bleiben können. Mit dem Gesetz *über die Berliner Sparkasse und die Umwandlung der Landesbank Berlin – Girozentrale – in eine Aktiengesellschaft* (Berliner Sparkassenge-

¹⁹ Vgl. dazu die Entscheidung, a. a. O., S. 27, Erwägungsgründe 91 ff.
²⁰ Ebenda, S. 49, 50, 53, Erwägungsgründe 180, 184, 194.

²¹ Aufschlussreich die Erörterungen auf S. 47 ff.

setz – SpK –)²² ist der Versuch unternommen worden, den Spagat zwischen Privatisierungsaufgabe und Erhaltung der Sparkassenmarke mit den öffentlich-rechtlichen Pflichten durchzuhalten.

Aus diesem Grund hat sich die Linkspartei.PDS entschlossen, die Landesbank in eine private Rechtsform zu überführen und in Hinblick auf ihren rechtlich unselbständigen Teil »Sparkasse« besonderen Bindungen zu unterwerfen, die die Erfüllung sparkassentypischer Pflichten sichern soll. Die LBB wurde eine Aktiengesellschaft, deren Kapital prinzipiell verkehrsfähig ist. Ihre unselbständige Abteilung mit dem »Markennamen« Sparkasse wurde als teilrechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt konstituiert, die die Befugnis zur Führung der Bezeichnung »Sparkasse« erhält, aber – wie ein vor die AG geschaltetes Portal – letztlich mit Wirkung für und gegen die AG Geschäfte tätigt: Die Abteilung Sparkasse verfügt nicht über ein eigenes Vermögen, sondern ist Vermögensteil der AG mit eigener Rechnungslegung. Die Aktiengesellschaft wird vom Land durch Gesetz und Vertrag mit der Befugnis beliehen, Anstaltsträgerin zu sein, und verpflichtet sich im Rahmen des Beleihungsverhältnisses zur Beachtung der gesetzlichen Pflichten nach dem Sparkassengesetz. Die Aufgaben nach dem Sparkassengesetz bestehen in der Förderung des Sparens, in der Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs insbesondere des Mittelstandes, in der Ausrichtung der Geschäftspolitik auf das Land Berlin. Die Sparkasse und mit ihr die AG als Trägerin der Anstalt hat sicherzustellen, dass kaufmännische Grundsätze beachtet werden, die Gewinnerzielung aber nicht Hauptzweck ist, sondern in die Verfolgung der o.g. Geschäftsgrundsätze eingebettet wird. Organe von Bank und Sparkasse sind personenidentisch und das Land kann als Aufsichtsführender über LBB AG (als Träger der Anstalt) und Sparkasse auf die Besetzung der Organe Einfluss nehmen.

Was dadurch versucht wird ist nichts anderes, als das Verkaufsverfahren für den Bankenkonzern den Vorgaben gemäß diskriminierungsfrei zu gestalten, den Erwerbern aber gleichzeitig eine öffentlich-rechtliche Bindung aufzuerlegen, die es zumindest gestattet, die gemeinwohlbezogene Sparkassenbindung sowie den Markennamen zu erhalten und auf die Verfolgung der sparkassentypischen Ziele weiterhin öffentlichen Einfluss ausüben zu können. Im Unternehmen selbst ist der Widerspruch zwischen ungehemmter Kapitalreproduktion (»was am Markt rauszuholen ist«) und der Einhaltung der öffentlichen Pflichten (Interesse des Landes) angelegt. Die Möglichkeit der öffentlichen Einflussnahme besteht darin, die Einhaltung der gesetzlichen Bindungen auf dem Aufsichtsweg, also durch externe Regulierung, zu überwachen.

Entzieht sich der neue Eigentümer diesen Bindungen, dann bleibt als *ultima ratio* nur der Entzug der Beleihung und die Aberkennung der Sparkassenrechte – damit verbunden ist dann aber auch die völlige Freiheit des Eigentümers, den Konzern und seine Abteilungen nach seinen eigenen und völlig unbeeinflussten geschäftlichen Strategien zu steuern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Nutzung des Labels Sparkasse für sich genommen einen Wert mit sich bringt. Denn mit der Sparkassenmarke verbinden sich – um den Preis einer geringeren Durchschnittsrendite – Zugänge zu Marktsegmenten, die ein rein privates Kreditinstitut nicht ohne Weiteres für sich erschließen kann. Es handelt sich also um den allein für die Berliner Sondersituation realisierbaren Versuch, potenzielle private Bieter in den öffentlich-rechtlichen Pflichtenkreis der Sparkasse einzubeziehen. Hier gibt es eine Verkaufsaufgabe und hier kann – weil Stadt und Staat rechtlich identisch sind – ein solches Modell überhaupt nur entwickelt und gesetzlich realisiert werden.

Fraglich ist, ob diese Konstruktion zur Sicherung der Marke und des Auftrags der Sparkasse rechtlich dauerhaft Bestand haben kann. Dass eine privatrechtliche Gesellschaft an sich Träger einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse sein kann, ist unbestritten, denn dieses Modell ist in Bayern, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen bereits umgesetzt. Zweifel sind angebracht, ob eine teilrechtsfähige Anstalt genügt, um sparkassentypische Strukturen und gemeinwohlorientierte Pflichten zu sichern, und ob insoweit die Aussicht besteht, den Namen »Sparkasse« nach § 40 KWG halten zu können. Unproblematisch dürfte dies sein, wenn im Rahmen des Bieterverfahrens aus ökonomischen Gründen ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut oder eine öffentlich-rechtlicher Eigentümer den Zuschlag erhält. In diesem Fall bestehen wenig Zweifel daran, dass sich die sparkassentypischen Pflichten auch in letzter Instanz durchsetzen lassen.

Inzwischen wird als Alternative darauf verwiesen, dass das Land auch eine vollrechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts »Sparkasse in Berlin« mit eigenem Vermögen und eigener Organstruktur hätte bilden können. Jenseits der Frage, ob die vollständige Privatisierung des Vermögens einer solchen Anstalt von der EU als auflagengemäß »diskriminierungsfrei« akzeptiert worden wäre (dazu bereits eingangs), läuft dies am Ende auf das gleiche Grundproblem hinaus: Eine öffentlich-rechtliche Hülle »ummantelt« privates Kapital (eines unter Umständen nach dem Verkauf vollprivaten Anstaltsträgers) mit einem entsprechenden Zwang zur Selbstreproduktion in den im Bankensektor üblichen Margen. Auch hier wäre der permanente Konflikt zwischen Kapitalreproduktion und Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Pflichten, der Gegensatz zwischen Eigentum und Aufsicht, im Unternehmen selbst angelegt gewesen.

22 Abgeordnetenhausdrucksache 15/3802 vom 29. 3. 2005.

Einstieg in den Ausstieg aus dem Sparkassensektor?

Das Problem an der Debatte um die Berliner Sparkasse ist letztlich folgendes: Der schon eingangs unter 1. geschilderte europa- und bundespolitische Grundsatzstreit, ob § 40 KWG und das deutsche Sparkassensystem überhaupt mit dem EG-Recht vereinbar sind, tobt in vollen Zügen.²³

Auf der einen Seite des Konflikts stehen die EU und der private Bankensektor, die mit Verweis auf die Behinderung der Kapitalverkehrsfreiheit den öffentlichen Sparkassensektor mit seinen gemeinwohlbezogenen Grundpflichten kippen wollen. Begründung: Durch die Voraussetzungen an die Führung der Bezeichnung »Sparkasse« seien einzelne Akteure des privaten Sektors von der Inanspruchnahme der Exklusivrechte ausgeschlossen. Auf der anderen Seite steht die Bundesregierung mit ihrer Haltung, die Privilegierung des Sparkassensektors in § 40 KWG sei durch Aufgaben des Verbraucherschutzes und des Schutzes des Wirtschaftsverkehrs gerechtfertigt. Der Senat von Berlin muss qua objektiver Interessenlage im Sonderfall Berlins daran interessiert sein, dass auch Private Träger einer Sparkasse sein können, so sie sich den besonderen gemeinwohlorientierten, sparkassentypischen Pflichten unterwerfen. Denn sonst riskiert er ein Berlin ohne gemeinwohlpflichtiges Bankinstitut. Der Berliner Senat steht damit eher im Lager der Bundesregierung, da es um die Legitimität der Begrenzung von Kapitalreproduktion im Interesse von Verbraucherschutz und Schutz des Wirtschaftsverkehrs geht, ist aber der EU-Auflage unterworfen. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) indes hält gegen die Berliner Konstruktion daran fest, dass nur eine vollständig öffentlich-rechtlich organisierte Bank die Bezeichnung Sparkasse führen dürfe.²⁴

Berlin bildet mit seiner verzwickten Ausgangslage eine hervorragende Projektionsfläche, um diesen Streit öffentlich auszutragen. Berlin ist aber nun gerade das Pflaster, in dem die Dinge so atypisch liegen, dass hier ein »Modellfall« für die Zukunft der deutschen Sparkassenlandschaft nicht in Betracht kommt. Deshalb sollte sich die Linke am Herbeireden eines erneuten »Sündenfalls« in Berlin auch nicht beteiligen, sondern an der Legitimität öffentlicher Sparkassen gegen EU und privaten Bankensektors genauso festhalten wie an der Legitimität einer Lösung, die die Grundversorgung der Berlinerinnen

23 Eine gute Darstellung der beteiligten Akteure und ihrer Interessen und Positionen bietet Financial Times Deutschland vom 18. Mai 2006, S. 22.

24 Er besteht daher auf Schaffung einer vollrechtsfähigen Anstalt. Diese Konstruktion macht allerdings, wie das Beispiel der Berliner Wasserbetriebe zeigt, die Einbeziehung privaten Kapitals noch nicht unmöglich. Dies geschieht bei derartigen öffentlich-rechtlichen Anstalten durch Begründung einer atypisch stillen Beteiligung: der Private stellt das Kapital und bekommt im Gegenzug gesetzlich und vertraglich umfangreiche Einflussrechte zugebilligt. In der Sache läuft dies, was alle fachkundigen Beteiligten wissen, aber nicht alle offen sagen, auf die gleiche Konsequenz hinaus: privates Kapital trägt eine öffentlich-rechtliche Anstalt.

und Berliner mit Sparkassendienstleistungen sichert. Sie muss sich für die Erhaltung eines funktionsfähigen Sparkassensektors für die Sicherung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung und der klein- und mittelständischen Unternehmen einsetzen. Dies betrifft sowohl die Frage der Organisation als auch der Geschäftsausrichtung des Sparkassensektors. Denn Sparkassen sichern (oder können es zumindest) öffentliche Einflussnahme auf einen Teil des Bankensektors. Sie sind ein Mittel der Konzentrationsverhinderung in der Branche. Lokale Rückbindung ist möglich. Es ist ein Gebot politischer Vernunft, an der politischen und rechtlichen Zulässigkeit der so genannten dritten Säule des Bankensektors nach allen Möglichkeiten festzuhalten. Dies ist die politische Aufgabe, die die Linke in Berlin zu erfüllen hat. Auch wenn es hierbei zum Konflikt mit dem Sparkassen- und Giroverband kommen kann.²⁵

Die Auseinandersetzung um die Zukunft des Deutschen Sparkassensektors wird nicht in Berlin entschieden werden. Die Kommission hat die Bundesregierung bereits aufgefordert, § 40 KWG in der gegenwärtigen Form zu streichen, und für den Fall des Beharrens angekündigt, das bereits Ende der neunziger Jahre eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wieder aufzunehmen. Für die Linke dürfte es in dieser Auseinandersetzung hilfreich sein, nicht auf die formale Eigentümerzuordnung an den Sparkassen zu achten, sondern darauf, dass die öffentlich-rechtlichen Pflichten gesichert sind, die mit der Bezeichnung »Sparkasse« typischerweise verbunden werden. Denn darum geht es in der Substanz der Auseinandersetzung im bezeichneten »Namensstreit«.

Die Berliner Sparkasse – als unselbständige Abteilung einer Landesbank – war seit der Wende immer ein Sonderfall und wird es vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen wohl auch zukünftig bleiben – wenn sie es denn im kommenden Jahr überhaupt noch gibt. Das allerdings ist die Verantwortung der Linken in Berlin. Sicherlich wäre es im Ergebnis die beste Lösung, wenn sich in einem diskriminierungsfreien Veräußerungsverfahren ein öffentlicher Bieter durchsetzen könnte. Die Entscheidung darüber ist aber, und das wissen alle Beteiligten, anhand der Gebote zu treffen – hier kann der Sparkassen- und Giroverband deutlich machen, was ihn eine öffentlichrechtlich getragene Berliner Sparkasse wert ist.

Dr. Klaus Lederer ist Landesvorsitzender Linkspartei. PDS Berlin und rechtspolitischer Abgeordnetenhausfraktion der Linken.

25 Dessen Positionen sind im Übrigen durchaus wohlbegründet und nachvollziehbar. So ist die Frage berechtigt, ob die »Sparkassenfamilie« mit der Eingliederung der so gebildeten Berliner Sparkasse in den Haftungsverbund u. U. für ein Mitglied geradestehen muss, das unter dem Mantel einer öffentlich-rechtlichen Struktur eine gänzlich andere Geschäftspolitik betreibt. Die Probleme liegen hier im Detail.

Publikationen der Rosa-Luxemburg-Stiftung

ZUM THEMA PDS/DEMOKRATISCHER SOZIALISMUS/ALTERNATIVEN

Reihe Schriften

Schriften 1

**Zur Programmatik der Partei
des Demokratischen Sozialismus**

Ein Kommentar

ISBN 978-3-320-01932-7

360 Seiten, 19,90 €

Schriften 2

ReformAlternativen. Sozial – ökologisch – zivil

ISBN 978-3-320-01981-5

390 Seiten, 19,90 €

Schriften 4

Michael Brie, Rudolf Woderich (Hrsg.)

PDS im Parteiensystem

ISBN 978-3-320-02014-9

264 Seiten, 14,90 €

Reihe Texte

Texte 6

Gunther Kohlmeier

Sozialismus als Alternative

Texte von 1947 bis 1993

Hrsg. von Wolfram Adolphi und Jörn Schüttrumpf

ISBN 978-3-320-02966-1

175 Seiten, 4,90 €

Texte 9

Christoph Spehr (Hrsg.)

Gleicher als andere

Eine Grundlegung der freien Kooperation

ISBN 978-3-320-02039-2

309 Seiten, 14,90 €

Texte 12

Wolfram Adolphi (Hrsg.)

Michael Schumann. Hoffnung PDS

Reden, Aufsätze, Entwürfe 1989–2000

ISBN 978-3-320-02948-7

283 Seiten, 14,90 €

Texte 15

Anita Anand, Arturo Escobar,

Jai Sen und Peter Waterman (Hrsg.)

Eine andere Welt

Das Weltsozialforum

ISBN 978-3-320-02054-5

504 Seiten, 19,90 €

Texte 17

Erhard Crome

Sozialismus im 21. Jahrhundert

Zwölf Essays über die Zukunft

ISBN 978-3-320-02057-6

239 Seiten, 14,90 €

Texte 22

Rolf Reißig

Mitregieren in Berlin. Die PDS auf dem Prüfstand

ISBN 978-3-320-02067-5

90 Seiten, 9,90 €

Texte 23

Michael Brie (Hrsg.)

Die Linkspartei. Ursprünge, Ziele, Erwartungen

ISBN 978-3-320-02072-9

96 Seiten, 9,90 €

Texte 25

Meinhard Meuche-Mäker

Die PDS im Westen 1990–2005

Schlussfolgerungen für eine neue Linke

ISBN 978-3-320-02073-6

112 Seiten, 6,90 €

Texte 30

Michael Brie, Cornelia Hildebrandt (Hrsg.)

Parteien und Bewegungen. Die Linke im Aufbruch

ISBN 978-3-320-02087-3

264 Seiten, 14,90 €

Texte 32

Oskar Lafontaine, Jean-Luc Mélenchon

Französisch lernen!

Ein Gespräch über die Linke in Europa

ISBN 978-3-320-02090-3

60 Seiten, 6,90 €