

Kommunale Sparkassen privatisieren?

Bemerkungen aus ordnungs- und wettbewerbstheoretischer Sicht

Von Helmut Cox, Duisburg

I. Das gängige Argumentationsmuster für die Forderung nach Privatisierung der Sparkassen

1. In jüngster Zeit wurde von verschiedenen Seiten die Privatisierung der öffentlichen Sparkassen gefordert. Damit ist nicht nur die formelle Privatisierung als Überführung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in privatrechtliche Rechtsformen gemeint, sondern auch deren *materielle* Privatisierung, d. h. deren Verkauf an Private. Der *Kronberger Kreis* hat in einer kürzlich herausgegebenen Schrift „Privatisierung auch im Westen“ das „Tabuthema“ einer echten Privatisierung der Landesbanken/Girozentralen auf Länderebene und der Sparkassen auf kommunaler Ebene angesprochen¹. Dieselbe Frage hat neben dem *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium* auch die *Monopolkommission* in ihrem IX. Hauptgutachten „Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik“ aufgeworfen². Im politischen Raum fordert im besonderen die F.D.P. die Privatisierung der Sparkassen, und neuerdings gibt es auch Stimmen in der CDU, die die Privatisierung der Sparkassen fordern.

2. Die Argumentation der Privatisierungsbefürworter verläuft mehr oder weniger nach einem einheitlichen Muster³:

¹ Vgl. *Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung* e.V. (Hrsg.), *Privatisierung auch im Westen*, Bd. 26/1993, S. 35 ff.

² *Monopolkommission* (Hrsg.), *Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik*, IX. Hauptgutachten, 1990/91, Baden-Baden 1992, Tz 43 - 53; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium*, *Gesamtwirtschaftliche Orientierung bei drohender finanzieller Überforderung*, BMWi-Studienreihe, Nr. 78, Bonn 1992.

³ Vgl. hierzu *W. Möschel*, *Privatisierung der Sparkassen. Zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission*, in: *Wertpapier Mitteilungen*, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*, 47. Jg., 1993, S. 93 - 132. Kritisch zu den Argumenten: *H. Rehm*, *Diskussion über Sparkassenprivatisierung – eine Herausforderung*, in: *Sparkasse*, 4/1993, 110. Jg., S. 173 ff.; *derselbe*, *Öffentlich-rechtliche Sparkassen: Privatisierung, weil erfolgreich im Wettbewerb?*, in: *Wertpapier Mitteilungen*,

- a) Das *ordnungspolitische* Argument: Privatisierung sei ordnungspolitisch geboten, weil öffentliches Eigentum wegen Entscheidungscentralisierung und politisch vorgegebener Zwecke systeminkonform sei. Außerdem sprächen Allokationseffizienz und produktive Effizienz für Privatisierung, auch der Sparkassen.
- b) Eng mit dem ordnungspolitischen Argument verknüpft ist das Argument des *wettbewerbsinkonformen Gruppenwettbewerbs*, wonach der Gruppenwettbewerb zwischen Privatbanken, öffentlichen Kreditinstituten und Genossenschaftsbanken auf der Vorstellung eines „geschlossenen, abgeschotteten und verteilbaren Bankenmarktes“ (Möschel) basiere. Dies sei wettbewerbstheoretisch unhaltbar.
- c) Das Argument des nicht mehr vorhandenen *öffentlichen Auftrags* der Sparkassen, wonach der Anspruch der öffentlichen Aufgabenerfüllung überholt sei und nur noch im historischen Kontext erklärbar und nachvollziehbar sei: Bisherige öffentliche Aufgaben der Sparkassen könnten und würden heute genauso gut, wenn nicht gar besser von privaten Banken wahrgenommen. Deshalb seien die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in öffentlicher Trägerschaft und daher öffentlich-rechtliche Sparkassen überflüssig. Die Funktionen der Förderung von Sparsinn und Vermögensbildung der unteren Einkommensgruppen, die Gewährleistung der flächendeckenden Versorgung mit Bankdienstleistungen, die Hausbankenfunktion für Kommunen und Länder, die regionalpolitisch motivierte Struktursicherungsfunktion und die Aufgaben der Wettbewerbssicherung könnten auch ohne öffentliche Banken und Sparkassen erreicht werden.
- d) Das *fiskalische Argument*: Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen allgemein und der kommunalen Sparkassen im besonderen würde nach Ansicht der Privatisierungsbefürworter den defizitären öffentlichen Haushalten auf einen Schlag einen beachtlichen „Entlastungseffekt“ bringen und die Gesamtverschuldung von Ländern und Gemeinden im Westen auf Null bringen⁴. Die Größenordnungen der Privatisierungserlöse, die in der Diskussion gehandelt werden, liegen bei 50 - 60 Mrd. DM im Falle der kommunalen Sparkassenprivatisie-

Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, 46. Jg., 1992, S. 5f.; U. Gröschel, Wettbewerbspolitische Aspekte einer Privatisierung von Sparkassen, in: Sparkasse, 11/1992, 109. Jg., S. 519; E. Ketzler, Privatisierung der Sparkassen – nicht zu Ende gedacht, in: Wirtschaftsdienst, 2/1990, S. 623ff.; P. Eichhorn, Privatisierung von Sparkassen: Wachsende Bankenmacht, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 45. Jg., 24/1992, S. 1129 - 1134.

⁴ W. Möschel, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 93f.

rung, bis zu 500 Mrd. DM im Falle der Privatisierung der Gesamtheit der Institute in öffentlicher Trägerschaft⁵.

3. Diese Argumente durchziehen in jeweils unterschiedlicher Pointierung die meisten Stellungnahmen zur Privatisierung der Sparkassen. Manche Stellungnahmen vermitteln auch den Eindruck, als wenn Privatisierung um jeden Preis und um ihrer selbst willen gefordert und durchgesetzt werden müßte. Ob diese Position wissenschaftlich und theoretisch eindeutig abgesichert ist und frei von nicht beweisbaren Werturteilen ist, wird in der aktuellen Diskussion nicht (selbst-)kritisch genug hinterfragt, sondern als selbstverständlich unterstellt. Dabei ist gerade die Diskussion über ordnungspolitische Paradigmen – genauso wie in der Theorie der Wirtschaftspolitik der Streit oder „Glaubenskrieg“ (Pätzold)⁶ zwischen Neoklassik und Postkeynesianismus, zwischen Angebots- und Nachfragetheorie – nicht frei von Basishypothesen, die letztlich auch Wertungen implizieren, die sich nicht von selbst verstehen. Man kann auch in der Privatisierungsdiskussion durchaus von einer Grauzone des nicht Bewiesenen oder Unbeweisbaren sprechen. Wer dies verkennt, setzt sich, bewußt oder unbewußt, dem Vorwurf der Ideologisierung aus. Dabei sollen hier in partieller Anlehnung an den Soziologen Theodor Geiger unter *Ideologien* solche Aussagen verstanden werden, die sich nach der Form und dem Inhalt als objektive Sachaussagen geben, aber nicht die objektive Wirklichkeit betreffende Bestandteile enthalten und nicht selten verdeckte (subjektive) Werturteile und Meinungen, oder wie es *Albert* formuliert, „kryptonormative“ Aussagen wiedergeben⁷.

4. Es muß festgestellt werden, daß die Privatisierungsdiskussion heute zu einem gewissen Teil in diesem Sinne ideologisch und wenig sachlich geführt wird. Es wird zum Teil dogmatisch Position bezogen und so getan, als sei eine bestimmte Position die einzige Möglichkeit, der „best one way“, der einzig und allein wissenschaftliche oder politische Geltung beanspruchen dürfe. Dabei sollte man sich immer der Begrenztheit und der Relativität der Aussagen bewußt sein, weil diese letztlich auf

⁵ Vgl. *H. Geiger*, Die Folgen für den Wettbewerb werden geflissentlich außer acht gelassen, Handelsblatt, Nr. 172 vom 7. 9. 1992, S. 12.

⁶ *J. Pätzold*, Stabilisierungspolitik, Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, 1. Aufl., Bern - Stuttgart 1985, S. 50.

⁷ *Th. Geiger*, Ideologie und Wahrheit, 2. Aufl., Neuwied - Berlin 1968, S. 58 ff.; *H. Albert*, Probleme der Wissenschaftslehre in der Sozialforschung, in: R. König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, I. Bd., Stuttgart 1967, S. 38 - 63; *derselbe*, Wertfreiheit als methodisches Prinzip, in: E. Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln - Berlin 1965, S. 181 - 210; *G. Weisser*, Zur Erkenntniskritik der Urteile über den Wert sozialer Gebilde und Prozesse, in: *Albert/Topitsch* (Hrsg.), Werturteilsstreit, Darmstadt 1971, S. 125 - 149.

bestimmten, meist nicht explizit ausgewiesenen Basissätzen bzw. Basisurteilen beruhen. Derartige Basisurteile sind auch in einem bestimmten (Wert-)Verständnis von Staat und Marktwirtschaft enthalten, das keineswegs so absolut und selbstverständlich ist, wie dies in der Privatisierungsdiskussion selbst von Wissenschaftlern, und nicht nur von Politikern, behauptet wird. Je nachdem, welche Position und Sichtweise von Staat und Marktwirtschaft vertreten wird, fällt auch das Urteil über die Wertschätzung der verschiedenen Eigentumsformen, von Staat und Markt aus. Vertreter einer puristischen Marktwirtschaftskonzeption urteilen anders als Vertreter einer gemischten Wirtschaftsordnung. Dies ist auf unterschiedliche Basishypothesen bzw. Basisurteile zurückzuführen, die nicht zur Gänze rein wissenschaftlich bewiesen werden können.

5. Der Vorwurf der Ideologisierung und Einseitigkeit richtet sich im übrigen nicht nur an diejenigen, die Privatisierungsideologien propagieren, sondern auch an diejenigen, die staatliche Produktionstätigkeit oder öffentliches Eigentum nahezu dogmatisch verteidigen und sich jeglicher Privatisierung kategorisch verschließen. *Beide* Extrempositionen gilt es zu überwinden, weil sie eine im obigen Sinne relativierende Betrachtung von Staat und Markt, öffentlichem und privatem Eigentum verhindern. Gerade in Anbetracht der zunehmenden Budgetrestriktionen der öffentlichen Hände und des hohen Finanzbedarfs zur Bewältigung des Strukturumbruchs in den fünf neuen Bundesländern kann Privatisierung in ihren unterschiedlichen Formen und Abstufungen durchaus eine Alternative zur Staatstätigkeit sein, wenn z.B. sichergestellt ist, daß eine im bestimmten Sinne definierte öffentliche Aufgabe auch im Rahmen privater oder gemischter Organisationsformen durchgeführt werden kann⁸.

II. Der systemtheoretische Wettbewerbsansatz als Referenzsystem der Privatisierungsforderung

1. Befürworter wie Kritiker der Privatisierung gehen von dem Erhalt bzw. der Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung aus. Die Befürworter argumentieren, daß erst durch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen die auf Wettbewerbsfreiheit basierende Marktwirtschaft zur vollen Entfaltung komme. Sie sehen – wenig differenzierend – in öffentlichen Unternehmen ein „zentralgesteuertes Wirtschaftssystem“,

⁸ Vgl. hierzu: *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (GÖW)*, Finanzierung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern, Berlin 1991; abgedruckt in: Finanzierung und Organisation der Infrastruktur in den neuen Bundesländern, Heft 34 der GÖW, Baden-Baden 1993, S. 189 ff.

das sich mit den individuellen Freiheitsrechten nicht vereinbaren lasse (Freiheitsargument) und stellen diesem die dezentrale, nicht autoritär sich koordinierende Marktwirtschaft gegenüber, in der die Wirtschaftssubjekte selbstdefinierte eigene – und nicht vorgegebene – Zwecke verfolgen⁹ und bei freiem Wettbewerb quasi automatisch positive Marktergebnisse entstehen.

Ordnungs- und wettbewerbstheoretisch scheint diese Position Anleihen bei dem *systemtheoretischen* Denkansatz der österreichischen Schule zu beziehen, der auf *von Mises* und *von Hayek* zurückgeht und dem freien evolutorischen Marktprozeß als Entdeckungsverfahren und Informationssystem eine dynamische Optimalität zuordnet¹⁰.

2. Neben dem Effizienz- und Freiheitsargument wird für die Begründung der Privatisierung auch das Demokratieargument angeführt, weil Wettbewerb und Privatisierung mit Dezentralisierung ökonomischer Macht verbunden sei und so die Chance zur Lösung des Machtproblems höher sei, als wenn sich zentrale politische und zentrale ökonomische Macht vereinigen. Schließlich spräche auch das rechtsstaatliche Argument für die Privatisierung, weil ein System inhaltlich konkretisierbarer subjektiver (Eigentums-)Rechte in Form abstrakt genereller Regelungen ermöglicht werde und so der Staat auch von einem permanenten Ad-hoc-Dezisionismus befreit werde¹¹.

Dies sind aus der Sicht *Möschels* und auch der *Monopolkommission* die Eckpunkte, die den Referenzrahmen für die Bewertung öffentlicher Unternehmenstätigkeit und öffentlichen Eigentums ausmachen und letztlich Privatisierungspolitik begründen sollen. Im folgenden sollen weniger die rechtstheoretischen Argumente als vielmehr die ordnungs- und wettbewerbstheoretischen Aspekte im Vordergrund stehen, die wohl auch die Hauptbegründung für die Position der Monopolkommission gebildet haben.

⁹ W. Möschel, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 94f.

¹⁰ Zum systemtheoretischen Ansatz vgl. J. M. Kirzner, Wettbewerb und Unternehmertum, Tübingen 1978; E. Hoppmann, E.-J. Mestmäcker, Normenzwecke und Systemfunktionen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Tübingen 1974; D. Schmidtchen, Wettbewerbspolitik als Aufgabe: Methodologische und systemtheoretische Grundlagen für eine Neuorientierung, Baden-Baden 1978; F. A. von Hayek, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze von F. A. von Hayek, Tübingen 1969, S. 249 - 265; E. Hoppmann, Marktmacht und Wettbewerb, Tübingen 1977; derselbe, Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1988.

¹¹ W. Möschel, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 95.

III. Aspekte der Gegenargumentation: Methodologische Kritik, ordnungspolitische Differenzierung, Privatisierung ohne Wettbewerbstest

Auch die Kritiker der Privatisierungspolitik argumentieren auf dem Hintergrund des marktwirtschaftlichen Systems und stellen die besondere Bedeutung öffentlicher Unternehmen für deren Funktionsfähigkeit heraus. In diesem Zusammenhang wird vor allem die Frage nach den *Möglichkeiten* des privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlichen Systems und – was genauso wichtig erscheint – nach dessen *Grenzen* gestellt.

1. Enthält die Argumentation der Monopolkommission *Werturteile*, die sich einer strengen wissenschaftlichen Diskussion und einem wissenschaftlichen Test entziehen, so relativieren sich auch die aus der Wertbasis gezogenen Schlußfolgerungen¹². Mit gleichem Anspruch können auch andere Wertpositionen mit anderen Schlußfolgerungen (Beibehaltung der öffentlichen Trägerschaft und des öffentlichen Eigentums) gezogen werden, die, abgesehen von Konsistenzaspekten, einem strengen wissenschaftlichen Wahrheitstest allerdings genauso wenig zugänglich sind¹³. Am Beispiel formuliert: Sind die aus freiem privatwirtschaftlichen Wettbewerb resultierenden Marktergebnisse als solche automatisch gut *oder* dürfen Marktprozesse in bestimmten Fällen auch nach vorgegebenen Normen beeinflußt oder gar korrigiert werden? Es geht in beiden Fällen letztlich um (personengebundene) Werturteile, die die Basis der Beurteilung bilden. Wer beansprucht, absolute Wahrheiten zu verkünden, produziert – bewußt oder unbewußt – Ideologien im vorgenannten Sinn. In der Wirtschaftswissenschaft hat die Werturteilsfrage seit jeher ihre Bedeutung gehabt, wenn man etwa an die Frage der Gestaltung und Korrektur der Originärverteilung, an die Meritorisierungsproblematik in der Finanzwissenschaft oder an das regionalpolitisch motivierte Ausgleichsziel in der Theorie der Regionalpolitik denkt. Auf den hier besonders interessierenden öffentlichen Unternehmenssektor bezogen, stellt sich das Werturteilsproblem z.B. hinsichtlich der Fragen der flächendeckenden Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen oder der Förderung bestimmter sozialer Gruppen. Soll die Versorgung in der Fläche strikt nach dem Gesetz der Marktrationalität bzw. Privatrentabilität und damit als Ergebnis privatwirtschaftlicher Marktprozesse *oder* auch nach vorgegebenen, „vorweg definierten“ Normen, beispielsweise nach Versor-

¹² Bekanntlich heißt es im Volksmund – im Kern durchaus zutreffend: „De gustibus non est disputandum“.

¹³ Vgl. hierzu die Debatte über den Werturteilsstreit in den Sozialwissenschaften.

gungszielen für dünn besiedelte ländliche Regionen erfolgen? Diese Frage, der durchaus ein Zielkonflikt zwischen reinen Marktprozeßergebnissen und dem regionalpolitischen Ausgleichsziel zugrunde liegt, kann letztlich ohne Zuhilfenahme von Werturteilen nicht definitiv gelöst werden¹⁴. Zwar kann die positive Ökonomik theoretische und empirische Aussagen, z.B. in Form von Ziel-Mittel-Wirkungsaussagen, dazu liefern, der Bewertung kann jedoch letztlich nicht ausgewichen werden.

Diese mehr methodologisch orientierten Aspekte sollen hier im folgenden nicht weiter vertieft werden, sie zeigen jedoch die *Relativität* mancher auch in der Privatisierungsdiskussion verwendeter Argumente. Auf diesem Hintergrund kann durchaus auch die Ausgangsposition der Monopolkommission bzw. Möschels reflektiert werden. *Möschel* selbst spricht hinsichtlich seines Referenzsystems zu Recht von Werturteilen, die sich unbestreitbar einer interpersonellen Überprüfung und einem wissenschaftlichen Wahrheitstest entziehen. Damit grenzt sich diese Position deutlich von den mehr ideologisch gefärbten Stellungnahmen ab. Problematisch ist jedoch die Ansicht, daß es der Monopolkommission „um eine bloße Konsistenzfrage“ gehe, weil „die Werturteile (Freiheit, Wohlstand, Frieden) auch von ... (den) Kritikern in aller Regel nicht infrage gestellt“ werden¹⁵. Diese Behauptung erscheint insofern als sehr gewagt, als sich die Geister bei der Konkretisierung dieser Werte durchaus scheiden können und auch tatsächlich scheiden. Was unter „Wohlstand“ konkret gemeint ist, kann z.B. auch etwas mit dem erstrebenswerten Grad „flächendeckender“ Versorgung durch öffentliche Unternehmen oder öffentlich gebundene (regulierte) Unternehmen zu tun haben. Dann ist das Problem mehr als eine „bloße Konsistenzfrage“, es ist eine Frage nach dem *Ziel* bzw. nach der *Zieldefinition* und danach, ob sich das konkrete Ziel besser durch rein privatwirtschaftlichen Wettbewerb oder durch öffentliche Organisationsformen oder öffentliche Regulierung erreichen läßt.

2. Wenn die marktwirtschaftliche Ordnung als Referenzsystem zugrunde gelegt wird, wäre zu prüfen, ob die Schlußfolgerungen der Privatisierung öffentlicher Unternehmen im allgemeinen und der Sparkassen im besonderen konsistent und schlüssig sind. Zunächst ist zu bemerken, daß generalisierende Aussagen hierzu nicht möglich sind, weil jede öffentliche Unternehmenstätigkeit einen Einzelfall darstellt. Die Vielfalt öffentlicher Unternehmen in unterschiedlicher Trägerschaft, Organisa-

¹⁴ Dieses Problem stellt sich bei fast allen Gütern der (öffentlichen) Infrastrukturversorgung.

¹⁵ W. *Möschel*, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 95.

tionsformen und mit unterschiedlichen Zielsystemen verbietet Generalisierungen. Deshalb soll die Untersuchung im folgenden sich nur auf den Fall der kommunalen Sparkassen beschränken, der wettbewerbstheoretisch insofern ein interessanter und auch schwieriger Bewertungsfall ist, weil die Sparkassen als regionale Wettbewerbsunternehmen sich in einem intensiven Wettbewerb mit privaten und genossenschaftlichen Kreditinstituten befinden („Gruppenwettbewerb“) und zugleich öffentlichen Bindungen vielfältiger Art unterliegen.

3. Der systemtheoretische Wettbewerbsansatz, der der Monopolkommission wohl als Referenzsystem dient, ist ein möglicher Ansatz unter mehreren anderen. Die Wettbewerbstheorie bzw. die „Theory of Industrial Organization“ selbst steht in einem intensiven Wettbewerb um das „richtige“ Wettbewerbsparadigma. Dem von *Möschel* und der Monopolkommission bevorzugten systemtheoretischen *Austrian Approach* stehen das *Harvard-Konzept*¹⁶ der funktionsfähigen Konkurrenz („workable competition“) und der wohlfahrtstheoretische Ansatz der *Chicago-School*¹⁷ (Survivor-These) gegenüber. Wenn auch in der Vergangenheit eine Konvergenz dieser Schulen festzustellen ist und deren Grenzen sich immer mehr zu verwischen scheinen, so kann hinsichtlich der Sparkassenfrage der Workability-Ansatz der Harvard-School als geeignete Alternative zum systemtheoretischen Ansatz der Monopolkommission angesehen werden, weil es wert ist zu prüfen, ob die durch intensiven „Gruppenwettbewerb“ bestimmte *Marktstruktur* im Bankensektor sich wettbewerbslich positiv auf das Wettbewerbsverhalten und die daraus resultierenden Marktergebnisse auswirkt (market structure-conduct-performance approach). Wenn dies zutreffen sollte, wären Sparkassen als ausgesprochene Wettbewerbsfaktoren zu sehen, die durch ihre Existenz im Markt zur Funktionsfähigkeit des Bankenwettbewerbs beitragen.

4. Öffentliche Unternehmen haben einen *öffentlichen Auftrag* zu erfüllen. Die öffentliche Aufgabenstellung ist in den meisten Fällen institutionell durch Gesetz, Satzung oder auf andere Weise festgelegt. Bei den

¹⁶ Vgl. hierzu: *F. M. Scherer, D. Ross*, Industrial Market Structure and Economic Performance, 3d ed., Boston u.a. 1990; *W. G. Shepherd*, The Economics of Industrial Organization, Englewood, Cliffs, 2d ed., 1985; *J. S. Bain*, Industrial Organization, 2d ed., New York u.a. 1968; *H. W. De Jong, W. G. Shepherd* (ed.), Mainstreams in Industrial Organization, Dordrecht 1986.

¹⁷ Vgl. hierzu: *G. J. Stigler*, The Organization of Industry, Homewood/Ill. 1968; *H. Demsetz*, Economics as A Guide to Antitrust Regulation, in: Journal of Law and Economics, Vol. 19 (1976), S. 371 ff.; *Y. Brozen*, The concentration-collusion doctrine, in: Antitrust Law Journal, Vol. 46, S. 826 ff., *R. A. Posner*, The Chicago School of Antitrust Analysis, University of Pennsylvania Law Review, 127/1979, S. 925 ff.

kommunalen Sparkassen sind es die von den Bundesländern erlassenen Sparkassengesetze und darauf basierenden Satzungen. Die Hauptlegitimation beziehen öffentliche Unternehmen, so auch Sparkassen und Landesbanken, von den ihnen übertragenen Zielen. Als „öffentlicher Auftrag“ werden solche Aufgaben und Funktionen verstanden, die privatwirtschaftliche, d.h. primär auf Gewinnmaximierung (Rentabilität) ausgerichtete Unternehmen nicht oder nur partiell wahrnehmen können oder wollen, deren Erfüllung aber im „öffentlichen Interesse“ liegt und deshalb eine besondere Institution oder besondere institutionelle Regelungen erfordern. Was das „öffentliche Interesse“ letztlich ist und wie es festgelegt wird, ist nicht objektivierbar und kann auch nicht rein wissenschaftlich gelöst werden. Die Definition des öffentlichen Interesses basiert auf Werturteilen und Entscheidungen der hierfür legitimierten Organe des Gemeinwesens.

5. Wer bereit ist, der These zu folgen, daß das privatwirtschaftlich-marktwirtschaftliche System Schwächen haben kann, weil Lücken unausgefüllt bleiben, somit Marktmängel oder gar Marktversagen zu attestieren ist, wird ordnungspolitisch zu der Schlußfolgerung kommen, daß nicht idealtypisch-reine Ordnungskonzepte, sondern *Mischordnungen* gefragt sind, in denen sich unterschiedliche Entscheidungs- und Lenkungsmechanismen zu einer sich nicht störenden, widerspruchsfreien Einheit zusammenfügen. Man kann im Gegensatz zum Ordnungsmonismus diesen Typus als „integrierte Gesamtordnung“ bezeichnen, die sich aus miteinander verwobenen Teilsystemen zusammensetzt und somit eine Einheit darstellt. Die verschiedenen Teilsysteme privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlicher und öffentlicher Art bedingen einander in der Weise, daß sie sich gegenseitig ergänzen, stützen, modifizieren, systemimmanente Wirkungen abschwächen oder systembedingte Lücken schließen¹⁸. Die Interdependenz der Teilsysteme ist das wichtigste Kriterium integrierter Gesamtordnungen, wobei die Existenz des einen Teilsystems in einem unmittelbaren Bedingungs-zusammenhang zum anderen Teilsystem steht. Dem öffentlich-staatlichen Sektor kommt dabei bewußt nicht der Charakter einer Gegenordnung oder Parallelordnung zum marktwirtschaftlich-dezentralen System zu; und er hat schon gar nicht die Aufgabe, im Sinne eines ordnungspolitischen Gegenkonzepts das marktwirtschaftliche System zu überwinden oder allmählich zu transformieren. Der öffentlich-staatliche Unternehmensbereich ist nicht

¹⁸ Zum Typus der integrierten Gesamtordnung vgl. H. Cox, Öffentliche Unternehmen und Wettbewerb, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 12, Göttingen 1980, S. 62 ff.

Bestandteil oder Hebel einer irgendwie gearteten „zentralen Verwaltungswirtschaft“, sondern als Bereich öffentlicher Aufgabenerfüllung in ihren vielfältigen Organisationsformen, u. a. in Gestalt öffentlicher Unternehmen, zu verstehen, der nicht mit einem *gesamtwirtschaftlichen* Planungs- und Lenkungssystem bzw. „zentralgesteuerten, autoritärem Wirtschaftssystem“ verwechselt werden darf. Es könnte nicht schaden, wenn man sich in der gegenwärtigen ordnungspolitischen Diskussion gelegentlich der Klassiker der Staatswirtschaftslehre wie Albert Schäffle, Adolf Wagner und Emil Sax erinnerte¹⁹, die wichtige und heute noch durchaus aktuelle Grundlagen für das Denken in „dualistischen“ oder „multiformen“ Ordnungen (*von Mühlentfels, Ritschl*)²⁰ gelegt haben.

6. Der Denkansatz von der integrierten Gesamtordnung ordnet nun keineswegs dem öffentlichen Eigentum und der öffentlichen Aufgabenerfüllung eine dominierende Funktion zu. Vielmehr erfüllen öffentliche Unternehmen eher Lücken [„Lückenbüßertheorie“ nach *Thiemeyer*²¹] oder beseitigen Marktängel oder gar als Marktversagen attestierte Schwachstellen des marktwirtschaftlich-privatwirtschaftlichen Systems. Dies kommt schon deutlich darin zum Ausdruck, daß dem privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlichen System eine die reale Gesamtordnung prägende Stellung zukommt. Die realen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen marktwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften bestätigen dies. Deshalb stehen auch die Privatisierungsgrundsätze des Bundesfinanzministers in ihren wesentlichen Teilen hierzu nicht im Widerspruch, wenn es heißt: „In der sozialen Marktwirtschaft gebührt grundsätzlich Privatinitiative und privatem Eigentum Vorrang vor staatlicher Zuständigkeit und staatlichem Eigentum (Subsidiaritätsprinzip). Privates Eigentum und privatwirtschaftliche, durch Markt und Wettbewerb gesteuerte und kontrollierte unternehmerische Tätigkeit gewährleisten am besten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse...“.

Allerdings beinhaltet dieser Grundsatz auch die implizit enthaltene, aber nicht ausgesprochene Regel, daß nur solche Bereiche bzw. öffentlichen Unternehmen zu privatisieren sind, auf die der Grundsatz der Pri-

¹⁹ Vgl. auch: *Th. Thiemeyer*, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970, S. 21 ff., 300.

²⁰ Vgl. *A. v. Mühlentfels*, Zur Problematik vielfältiger Wirtschaftsordnungen, in: *Kyklos*, 1949, S. 1 ff.; *derselbe*, Der Vergleich von Wirtschaftsordnungen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 1948, S. 415 ff.; *H. Ritschl*, Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft. Zur Erkenntnis der dualistischen Wirtschaftsordnung, Tübingen 1931.

²¹ *Th. Thiemeyer*, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, a.a.O., S. 21 ff.

vatisierung auch *anwendbar* ist. Deshalb ist auch für die Privatisierungspolitik *Rationalität* gefordert, d.h., Privatisierungsentscheidungen sind nur dann rational getroffen, wenn im Vorfeld geprüft und befunden worden ist,

- daß die bisherigen oder auch neuen öffentlichen Aufgaben in ihrer konkreten Definition dauerhaft und effizient auch von (rentabilitätsorientierten) Privatunternehmen im Wettbewerb wahrgenommen werden (können), und
- daß die Wirkungen einer Privatisierung auf den Wettbewerb nicht negativ zu beurteilen sind. Dies erfordert einen entsprechenden *Wettbewerbstest*.

Wenn diese an eine rationale Privatisierungspolitik zu stellenden Fragen positiv beantwortet werden können, stünde einer Privatisierung grundsätzlich nichts im Wege. Allerdings deutet vieles darauf hin, daß die gegenwärtige Privatisierungspolitik von einer derartigen „rationalen“ Strategie noch weit entfernt ist. Argumentationen aus einem bloßen Ordnungsprinzip heraus können Rationalität auch in der Privatisierungsfrage nicht ersetzen.

IV. Öffentliche Unternehmen, Sparkassen und Marktsystem

1. Indes ist zu fragen, ob der systemtheoretische Wettbewerbsansatz als universelles Ordnungsprinzip eine fundierte Argumentation für die Privatisierungspolitik liefern kann, konkret: ob kommunale Sparkassen als Wettbewerbsbanken einen Fremdkörper im Marktsystem darstellen. Zunächst ist festzuhalten, daß in der wettbewerbstheoretischen Diskussion dieses Wettbewerbskonzept keineswegs so unumstritten ist, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag. Die Hauptkritik hat sich z.B. an der Identitätsthese (Non-Dilemma-These) entzündet, d.h. an der absoluten Entsprechung von Wettbewerbsfreiheit (verstanden als Entschließungs- und Handlungsfreiheit im wettbewerblichen Parallel- und Austauschprozeß) und „guten“, „vorteilhaften“ Marktergebnissen. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, daß die Identitätsthese zumindest überspitzt²² und solange nicht bewiesen sei, „wie die sozialen und psychologischen Bedingungen für das Vorliegen bzw. die Bildung eines „spirit of competition“ theoretisch und empirisch nicht ausreichend belegt seien²³. Die Wettbewerbsgesinnung könne nicht ohne weiteres als

²² Vgl. H. Bartling, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980, S. 51.

²³ I. Schmidt, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 4. Aufl., Stuttgart-New York 1993, S. 17f.

ursprünglich menschlicher Trieb (Hoppmann) angesehen werden, denn dem spirit of competition stehe die „propensity to monopolize“ (Zimmermann) gegenüber²⁴. Wenn die Wettbewerbsbereitschaft fehlt, sind schlechte Marktergebnisse auch bei Wettbewerbsfreiheit möglich, so daß sich möglicherweise auch die Frage nach dem marktstrukturellen Umfeld stellt, die der Wettbewerbsgesinnung eher förderlich ist. Deshalb darf unter dem Themenaspekt der wichtige Zusammenhang zwischen dem sog. Gruppenwettbewerb, d.h. der Marktstruktur im Bankensektor, und der Wettbewerbsbereitschaft und Wettbewerbsintensität nicht vernachlässigt werden.

2. In der Theorie der Wettbewerbspolitik stellt sich auf der Norm- und Instrumentalebene die Frage nach dem normadäquaten Instrumentarium der Wettbewerbspolitik. In einem evolutiv-dynamischen Marktsystem kann es aus systemtheoretischer Sicht keine Marktstrukturnormen im Sinne „optimaler“, „idealer“ Marktstrukturen geben. Damit erübrigen sich prinzipiell auch funktionalistische Marktstruktureingriffe als Maßnahmen der Wettbewerbspolitik. Statt dessen werden im Rahmen des systemtheoretischen Ansatzes *Per-se-Verbote* für wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen präferiert, weil Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit identisch mit schlechteren Marktergebnissen sind²⁵.

An dieser Stelle soll sich die Analyse weniger auf die Möglichkeiten und Grenzen von *Per-se-Verbotsregelungen* konzentrieren – gibt es eindeutig und unzweifelhaft typische wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen in Anbetracht der „wettbewerblichen *Ambivalenz* vieler Verhaltensweisen²⁶?“ –, als vielmehr die Frage nach der Notwendigkeit von Marktstrukturpolitik gestellt werden. Es kann der Fall eintreten, daß die Wettbewerbsdynamik so gravierend durch verfestigte, nichtkompetitive Marktstrukturen gestört ist, daß *Per-se-Verhaltensverbotsregelungen* allein nicht greifen, sondern Marktstrukturpolitik wettbewerbspolitisch effizienter sein kann. Die aus Wettbewerbsprozessen resultierenden Marktstrukturen werden also nicht einfach hingenommen, weil sie eo ipso optimal sind, sondern korrigiert oder gestaltet, weil die Marktdynamik nicht mehr funktioniert. Aus dieser Sicht reichen Spiel-

²⁴ *Ebenda*, S. 17; vgl. auch: H. Cox/H. Hübener, Einführung in die Wettbewerbstheorie und -politik, in: H. Cox/U. Jens/K. Markert, Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, S. 6.

²⁵ Vgl. hierzu: E. Hoppmann, Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1988, S. 257 ff., 296 ff.

²⁶ Vgl. W. Möschel, Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmereichen, in: *Ordo*, Bd. 32/1981, S. 99.

regeln in Gestalt von Per-se-Verhaltensverboten nicht aus, sondern müssen durch Marktstrukturpolitik ergänzt werden.

3. Damit gewinnt in verfestigten, wettbewerblich kaum auflösbaren Marktstrukturen neben der Verbotspolitik auch die *Marktstrukturpolitik*, z.B. als Dekonzentrationspolitik (Fusionskontrolle, Entflechtungspolitik), an wettbewerbspolitischer Relevanz. Marktstrukturpolitik ist in der Wettbewerbstheorie umstritten²⁷. Ob sie als Per-se-Verbotsregelungen ohne dezisionistische Ermessensspielräume formulierbar ist, ist ebenso umstritten²⁸, wie die Begründung durch Marktstrukturnormen, die im Rahmen funktionalistischer Wettbewerbskonzepte auf sog. optimale Marktstrukturen setzen (Kantzenbach: „Optimale Wettbewerbsintensität im weiten Oligopol“)²⁹.

Marktstrukturnormen werden von Vertretern des systemtheoretischen Ansatzes strikt abgelehnt und als „Anmaßung von Wissen“ (*von Hayek*)³⁰ über viel zu komplexe Wettbewerbsprozesse gebrandmarkt. Auch wenn diese Argumente nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden können, braucht dies keine Absage an Marktstrukturpolitik im Falle richtig georteter verfestigter Marktstrukturen zu bedeuten. Zusammenschlußverbote oder Entflechtungsmaßnahmen mit dem Ziel, kompetitive oder wettbewerbsintensivere Marktstrukturen zu schaffen oder wieder herzustellen, müssen aber und können auch durchaus im Rahmen von Annahmen („Mustervorausagen“), beispielsweise über bessere Marktkoordinierungsergebnisse in weiteren Marktformen und schlechtere in engen, weniger wettbewerbsintensiven Marktstrukturen, begründet werden.

4. Damit kristallisiert sich ein Ordnungstyp von Marktwirtschaft heraus, der nicht in jeder Hinsicht von selbst funktionsfähig ist und bleibt und nicht automatisch zum Optimum hin zu tendieren braucht, sondern dessen Marktkoordinierungsleistungen und Marktergebnisse durch *Wettbewerbspolitik* in Form von Verhaltensverbotsregelungen und Marktstrukturpolitik verbessert werden können. Nach *Bartling*³¹ kann bei einer vergleichenden Analyse von Marktverläufen zu Recht neben der

²⁷ Hoppmann spricht sogar von „staatlicher Mikrosteuerung“. Siehe *E. Hoppmann*, Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, a.a.O., S. 276 ff.

²⁸ Vgl. *E. Hoppmann*, Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, a.a.O., S. 474 ff.

²⁹ *E. Kantzenbach*, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen 1966; *derselbe/H. Kallfass*, Das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs, in: *Cox/Jens/Markert*, a.a.O., S. 105 ff.

³⁰ *F. A. von Hayek*, Die Anmaßung von Wissen, in: *Ordo*, Bd. 26/1975, S. 12 ff.

³¹ *H. Bartling*, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 52. Die folgenden Zitate v. Hayeks entstammen dieser Publikation.

Wettbewerbsfreiheit auch „nach den alternativen, institutionellen Bedingungen“ gefragt werden, die eine höhere Markteffizienz im Sinne einer verbesserten Koordinationsleistung und damit günstigerer Marktergebnisse gewährleisten. *Bartling* verweist auf die Feststellung *von Hayeks*, daß wir nie sicher sein können, schon die besten Bedingungen für ein funktionierendes Marktsystem gefunden zu haben. „Der Bereich und die Vielfalt der staatlichen Tätigkeit, die zumindest im Prinzip mit einem freien System vereinbar ist, sind ... ganz beträchtlich ... Es ist reichlich Raum für Experimentation und Verbesserung ... Wir können wahrscheinlich in keinem Stadium sicher sein, daß wir schon die besten Arrangements oder Institutionen gefunden haben, die die Marktwirtschaft zu der vorteilhaftesten Funktion bringen wird, der sie fähig ist.“ In seiner Schrift gegen den Konstruktivismus erkennt *von Hayek*³² es prinzipiell als legitim an, daß der Sozialwissenschaftler, der das Funktionieren der Gesellschaft verstehen oder die Möglichkeit von Verbesserungen erforschen will, das Recht hat, „jeden einzelnen Wert kritisch auf seine Funktion zu untersuchen und zu beurteilen“. Daraus könnte durchaus der Schluß gezogen werden, daß es eine wichtige Aufgabe des Wettbewerbstheoretikers ist, die Effizienz des Wettbewerbssystems auch unter *alternativen* Rahmenbedingungen zu prüfen.

5. Damit schließt sich der Kreis zum Thema öffentliche Unternehmen, Sparkassen und Marktsystem. Es ist legitim zu fragen, ob nicht im Bankensektor der Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Typen von Wettbewerbsunternehmen, der sog. *Gruppenwettbewerb* zwischen privaten, öffentlichen und genossenschaftlichen Banken, ein wesentlich effizienteres Marktarrangement darstellt, als einfach vorschnell und kategorisch bei öffentlichem Eigentum und öffentlicher Trägerschaft die Unvereinbarkeit mit dem Ordnungsprinzip zu konstatieren, wie das z.B. die Monopolkommission tut. Auch die Prüfung dieser Frage ist Voraussetzung einer rationalen Privatisierungsentscheidung. Hierbei hätten fundierte Mustervoraussagen über die Koordinations- und Evolutionsleistungen von durch „Gruppenwettbewerb“ bestimmten Marktstrukturen und Marktprozessen eine sehr wichtige Rolle zu spielen.

³² F. A. von Hayek, Die Irrtümer des Konstruktivismus, Tübingen 1975, S. 22.

V. Der Wettbewerbstest für den Bankenmarkt als Grundlage rationaler Privatisierungsentscheidungen

1. Der hier geforderte Wettbewerbstest ist ein *Marktstrukturtest*³³, weil im Zentrum die spezifische Struktur des (regionalen) Bankenmarktes und deren Wirkungen auf das Wettbewerbsverhalten der Marktteilnehmer und die Marktergebnisse stehen. Er vereinigt Elemente der Theory of Industrial Organization, deren empirische Richtung inzwischen in mehreren Untersuchungen die mehr oder weniger oder gar nicht bestehenden Zusammenhänge zwischen Marktstruktur, Marktverhalten, Marktergebnis zu belegen versucht hat.

Auf der Basis des Marktstrukturansatzes wäre zu untersuchen, ob die Privatisierung kommunaler Sparkassen die Marktstruktur verbessert, verschlechtert oder neutral wirkt. Marktstrukturverschlechterung würde bedeuten, daß eine privatisierungsbedingte (quantitative oder/und qualitative) Marktstrukturveränderung ungünstigere Marktergebnisse oder Verhaltensweisen als im Marktstrukturstatus quo ante zur Folge hätte.

2. Die Marktstrukturverschlechterung durch Privatisierung öffentlicher Unternehmen bzw. der kommunalen Sparkassen kann quantitativ und qualitativ interpretiert werden. Wenn beim Eigentumsübergang von der öffentlichen in die private Hand die Kapitalanteile langfristig von den ohnehin marktbeherrschenden Unternehmen bzw. Privatbanken übernommen werden und somit die Konzentration von Kapital und Verfügungsmacht verstärkt wird, so hat dies eine Verengung der Marktform zur Folge, die, zumal in einem marktbeherrschenden Oligopol, nicht ohne negative Auswirkungen auf das Marktverhalten und die daraus resultierenden Marktergebnisse sein dürfte. Ob z.B. das bisherige Leistungsprogramm einer ehemals öffentlichen Sparkasse aufrechterhalten bleibt, oder ob eine privatisierte Sparkasse langfristig noch auf dem bisherigen relevanten Markt anbieten wird, ist in hohem Maße fraglich, weil eine Konkurrenz zwischen mehreren eigenen Unternehmen oder Zweigstellen auf ein und demselben (sachlichen oder räumlichen) Markt als nahezu unrealistisch eingeschätzt werden darf. Selbst wenn nach wie vor das privatisierte Unternehmen auf dem bisherigen relevanten Markt anböte, muß kritisch gefragt werden, ob und in welchem Ausmaß der Wettbewerb durch die Möglichkeit der Verhaltensabstimmung beein-

³³ Vgl. hierzu H. Cox, Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Wettbewerb. Versuch der Verbindung von dynamischer Wettbewerbstheorie und Theorie der öffentlichen Wirtschaft, in: H. Brede, Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1988, S. 79 ff.

trächtigt wird, was bekanntlich bei homogenen Angebotsstrukturen eher möglich ist als bei heterogenem („Gruppen“) Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Unternehmenstypen.

3. Diese kritischen Fragestellungen und Einschätzungen führen zu der hier vertretenen These, daß vor einer Privatisierungsmaßnahme im Rahmen eines Wettbewerbstests die möglichen oder wahrscheinlichen Wettbewerbswirkungen positiver und negativer Art abgeschätzt und mit den Wettbewerbsverhältnissen vor der Privatisierung verglichen werden müssen. Stellt sich hierbei heraus, daß eine öffentliche Bank in der Vergangenheit nachhaltig die Wettbewerbsverhältnisse positiv beeinflußt hat und dies auch künftig erwartet werden kann, so sind diese Schätzergebnisse ausdrücklich bei der Privatisierungsentscheidung zu berücksichtigen. Überwiegen die zu erwartenden negativen Wettbewerbseffekte einer Privatisierung, so wäre dies aus wettbewerblicher Sicht höchst bedenklich. Außerdem müssen im Rahmen eines umfassenden Tests auch die öffentlichen Aufgaben mit in die Analyse einbezogen werden, weil zu prüfen ist, wie eine Privatisierung auf die Erfüllung des „öffentlichen Auftrags“ wirkt. Von dieser spezifischen Problematik soll hier bewußt abstrahiert werden, weil der Wettbewerbsaspekt im Vordergrund stehen soll.

Bei der Entwicklung eines solchen Wettbewerbstests sind Variablen der Marktstruktur, des Marktverhaltens und der Marktergebnisse heranzuziehen, weil es darum geht, Kausalbeziehungen zwischen der Marktstruktur, dem Marktverhalten und den Marktergebnissen theoretisch zu begründen und nachzuweisen³⁴. Im Blick auf den Bankenmarkt liegt das interessante Forschungsanliegen in der Frage, ob überhaupt und wenn ja, welche Kausalbeziehungen zwischen der heterogenen, vom sog. Gruppenwettbewerb bestimmten Marktstruktur und den Marktverhaltensweisen bzw. Marktergebnissen bestehen.

4. Zunächst ist hinsichtlich der Fruchtbarkeit des Marktstruktur-Verhaltens-Ergebnisansatzes eine wichtige Einschränkung zu machen. Von den Vertretern des systemtheoretischen Wettbewerbsparadigmas ist zu Recht kritisiert worden, daß wegen der Komplexität des Wettbewerbsphänomens eine streng deterministische Kausalbeziehung zwischen wenigen Variablen der Marktstruktur, des Marktverhaltens und der Marktergebnisse nicht nachgewiesen werden kann und daß einer bestimmten Marktstruktur kein bestimmtes Marktverhalten oder gar

³⁴ Ebenda, S. 82 f.

bestimmte Marktergebnisse eindeutig zugeordnet werden können. Nach *von Hayek* sind soziale Phänomene wie das Marktsystem viel zu komplex, als daß sie mit dem Untersuchungsobjekt der Naturwissenschaften verglichen werden könnten³⁵. *K. R. Popper*³⁶ sieht allerdings trotz der Komplexität sozialer Phänomene zu Recht jedoch die Möglichkeit, auch für komplexe soziale Strukturen und Prozesse Theorien (Hypothesen) zu bilden, die *annäherungsweise* menschliches Verhalten erklären, was natürlich immer Wissen auf Abruf sei („Approximationstheorie der Erkenntnis“). Deshalb besteht auch kein Anlaß, auf den Versuch der Erhellung von Marktstruktur-, Marktverhaltens- und Marktergebniszusammenhängen zu verzichten, wenn sich die Wissenschaft immer der Grenzen ihrer Erkenntnis bewußt bleibt. Manche Wissenschaftler vertreten in diesem Zusammenhang einen ausgesprochenen Skeptizismus hinsichtlich der Funktion von Wirtschaftspolitik im allgemeinen und von Wettbewerbspolitik im besonderen, was zwar nachvollziehbar ist, aber letztlich Abstinenz von Wirtschaftspolitik bedeuten kann³⁷. Es ist *Kaufer*³⁸ zuzustimmen, wenn er meint, die positive Industrieökonomik brauche dennoch auf das Struktur-Verhaltens-Ergebnisschema der Harvard School nicht zu verzichten. Nach *Bartling*³⁹ hat „die Struktur in gewisser Weise Einfluß auf das Verhalten, ... denn jeder Marktteilnehmer wird in seinem Kalkül die objektiven Umstände zu berücksichtigen suchen“; noch sei zu bestreiten, „daß die tatsächlichen Verhaltensweisen die Marktergebnisse wesentlich mitbestimmen“. Aussagen über die Zusammenhänge und Interdependenzen von Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnissen können zwar nicht als eindeutige, streng deterministische, sondern in den oben angedeuteten Grenzen als *vorsichtig formulierte Aussagen* interpretiert werden, denen eine mehr oder weniger hohe Wahrscheinlichkeit oder mehr oder weniger begründete Vermutungen zugrunde liegen können. Sie sind auch keine Immer- und Überallaussagen, sondern haben räumliche, zeitliche, sektorale, branchenmäßige oder gar unternehmenszentrierte Bezüge. Was z.B. für den

³⁵ *F. A. von Hayek*, Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen 1972; *derselbe*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze von F. H. von Hayek, Tübingen 1969, S. 249 - 265.

³⁶ *K. R. Popper*, Logik der Forschung, Tübingen 1971; *derselbe*, Prognose und Prophetie in den Sozialwissenschaften, in: E. Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, a.a.O., S. 113 - 125; auch: *H. Albert*, Plädoyer für kritischen Rationalismus, München 1971.

³⁷ *W. Möschel*, Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmebereichen, a.a.O., S. 95 ff.

³⁸ *E. Kaufer*, Industrieökonomik, München 1980, S. 9.

³⁹ *H. Bartling*, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 25.

Bankensektor gilt, braucht auf den Mineralölsektor oder andere Industrien noch lange nicht zuzutreffen.

5. Im Rahmen der so gezogenen Grenzen wäre auch der Wettbewerbstest für den Bankenmarkt zu verstehen, der von Variablen der Marktstruktur, des Marktverhaltens und der Marktergebnisse ausgeht. Die Wirtschaftswissenschaft steht bei dieser Aufgabe eher noch an den Anfängen. Bei diesem Forschungsanliegen steht der mögliche Einfluß der spezifischen Bankenmarktstruktur auf das Wettbewerbsverhalten und die Marktergebnisse und deren Rückkopplung bzw. Interdependenzen (etwa im Sinne *Scherers*) im Vordergrund. Unter dem speziellen Aspekt der Marktstruktur des Bankensektors geht es dabei vor allem um mögliche, wahrscheinliche und tatsächliche Wirkungen der *heterogenen Trägerschaft* (private, öffentliche und genossenschaftliche Kreditinstitute) und des *spezifischen Zielsystems* der verschiedenen Banktypen auf die Funktionsfähigkeit des Bankenwettbewerbs.

VI. Wettbewerbsintensive Marktstrukturen im Bankenmarkt: Die Sparkassen als Wettbewerbsfaktoren in der Sozialen Marktwirtschaft?

1. Die Banken- und Marktstruktur ist in Deutschland durch „*Gruppenwettbewerb*“ gekennzeichnet. Dieser in der aktuellen Diskussion verwendete Begriff ist sehr mißverständlich und auch unzweckmäßig, weil nicht Bankengruppen, sondern *Einzelbanken* aus der gleichen Gruppe und/oder aus verschiedenen Gruppen miteinander konkurrieren. Bei Verwendung dieser Terminologie könnte auch von Intra- und Intergruppenwettbewerb gesprochen werden. So stehen auf den relevanten Märkten die kommunalen Sparkassen mit (großen und kleinen) Privatbanken, genossenschaftlichen Kreditinstituten, der bundeseigenen *Postbank*, zum Teil noch mit Kreissparkassen und früher auch mit der ehemals gewerkschaftseigenen BfG im Wettbewerb. Zwischen all diesen Einzelinstituten – nicht Bankengruppen – bestehen vielfältige Wettbewerbsbeziehungen auf grundsätzlich offenen Märkten. Der sog. Gruppenwettbewerb ist also ein Wettbewerb der verschiedenen Banktypen, die sich durch ihre Trägerschaft, Ziele und organisatorischen Formen voneinander unterscheiden. Dies ist zu beachten, wenn man sich der zwar unzweckmäßigen, aber dennoch weit verbreiteten Terminologie vom „Gruppenwettbewerb“ bedient.

2. Was die Eigenart der kommunalen Sparkassen angeht, so geht *Möschel* von problematischen Voraussetzungen aus, wenn er die Sparkassen außerhalb einer „dezentral und nicht autoritär sich koordinierenden Wirtschaft“⁴⁰ ansiedelt. Öffentliche Wettbewerbsunternehmen, ob in der Rechtsform des privaten oder des öffentlichen Rechts (selbständige Anstalt), so auch die Sparkassen, haben trotz öffentlicher Bindungen Entscheidungs- und Handlungsfreiheiten, damit sie im Wettbewerb erfolgreich agieren und reagieren können. Ohne diese Freiräume könnte kein Unternehmen, auch keine Sparkasse, im Wettbewerb bestehen. Daß die kommunalen Sparkassen solche Dispositionsspielräume in der Vergangenheit gehabt haben müssen, darauf scheinen die folgenden Erfolgsindikatoren hinzudeuten:

Der Marktanteil der Sparkassen am Geschäftsvolumen aller Kreditinstitute liegt bei etwa 21%. Sie führen ungefähr die Hälfte aller Girokonten und sind bei der Versorgung der Arbeitnehmerbevölkerung überdurchschnittlich vertreten. Sie geben die meisten Scheckkarten aus, verfügen über die Mehrzahl der Zahlungsverkehrskonten und über mehr als 50% der Spareinlagen und Sparbriefe. Im Kreditgeschäft liegt der Marktanteil bei der Finanzierung von Mittelstand, Handwerk und Arbeitnehmerbevölkerung weit über dem der anderen Banken, wenn man bedenkt, daß die Sparkassen mit annähernd 60% bei der Finanzierung des Handwerks, ca. 30% bei den Mittelstandskrediten und bis zu 40% bei der Kreditversorgung der Unselbständigen vertreten sind. Auch bei der Wohnungsbaufinanzierung sind die Sparkassen trotz der intensiven Konkurrenz mit Hypothekenbanken und anderen Spezialeinrichtungen mit ca. 28% Marktanteil vertreten. Diese Zahlen verdeutlichen, daß die Sparkassen insgesamt im Bereich der Kreditversorgung von Mittelstand und Arbeitnehmerbevölkerung ihre Hauptaufgaben sehen⁴¹.

3. Der Wettbewerbsgrad auf dem Bankenmarkt zeigt sich in Deutschland auch an der großen Zahl der fast 4500 selbständigen Kreditinstitute mit annähernd ca. 50 000 Bankstellen. Wettbewerb findet nicht nur in den Ballungsräumen statt, wo mehrere Banken unterschiedlichen Typs miteinander in Konkurrenz stehen, sondern auch in anderen, weniger dicht besiedelten Regionen. Die Entwicklung in der Nachkriegszeit hat dazu geführt, daß ein breit gefächertes und leistungsfähiges Angebot an Bankdiensten nicht nur in den wirtschaftlich interessanten Ballungsgebieten, sondern auch in der Fläche und in weniger strukturstarke

⁴⁰ *W. Möschel*, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 94 ff.

⁴¹ Vgl. hierzu *H. Rehm*, Diskussion über Sparkassenprivatisierung, a.a.O., S. 176.

Gebieten zur Verfügung steht. Bei der flächendeckenden Versorgung mit Bankdienstleistungen nimmt das deutsche Bankengewerbe mit einer Bankstelle auf ca. 1400 Einwohner eine Spitzenstellung im internationalen Vergleich ein⁴². Dies trifft tendenziell auch schon auf die neuen Bundesländer zu. Dieser hohe Flächendeckungsgrad wird von *Möschel* dahingehend kritisiert, daß Deutschland „overbanked“ sei⁴³. Diese Behauptung, gestützt auf Vergleichszahlen aus dem Ausland, ist wettbewerbstheoretisch nicht unproblematisch, weil zum einen, wie die Kritik am Vergleichsmarktkonzept in der Wettbewerbspolitik zeigt, räumliche Vergleichsmärkte nicht oder nur höchst begrenzt für Vergleichszwecke herangezogen werden können⁴⁴. Zum anderen dürfen hinsichtlich der Overbanked-Problematik die verschiedenen möglichen Argumentationsebenen nicht vermischt werden. Ein hoher Flächendeckungsgrad durch Sparkassenfilialisierung kann das Ergebnis einer bisher explizit gewollten „öffentlichen“ Aufgabe der Sparkasse sein, um Wirtschaft und Bevölkerung vor Ort optimal mit Bankleistungen zu bedienen (Gewährleistungsfunktion). Er kann auch marktstrategisch begründet sein, wenn Märkte systematisch erschlossen werden sollen (Markterschließungsfunktion). Die relativ starke Präsenz der Sparkassen „in der Fläche“, z.B. in den neuen Bundesländern, und überhaupt das dichte Filialnetz in den Städten kann wesentlich auf derartige Zielsetzungen zurückgeführt werden. Aus der Sicht der normativen Theorie der öffentlichen Wirtschaft wäre deshalb der Overbanked-Vorwurf nicht gerechtfertigt. Indes ist in anderen Fällen jedoch zu Recht die Overbanked-Frage zu stellen. Wenn es möglich ist, die Aufgaben der Sparkassen durch Betriebsgrößenerweiterung und damit unter bewußter Inkaufnahme von Konzentration allokationseffizienter zu erfüllen, wäre Konzentration zu befürworten. Das gleiche gilt für den aktuellen Fall, daß auf dem Hintergrund des EU-Binnenmarkts die Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen auch durch Konzentration gesichert werden kann. Insofern darf auch für den Sparkassensektor Konzentration kein Tabu sein. Mit anderen Worten: Hinsichtlich der Bewertung der Overbanked-These ist also *Differenzierung* angebracht. Unternehmensstrategisch bedeutet dies aber auch, daß immer wieder ein Ausgleich zwischen Gewährleistungszielen und dem Effizienzziel gefunden werden muß.

4. Nimmt man die Dezentralität, die Wettbewerbsintegration und die bisherige Tätigkeit der kommunalen Sparkassen zur Kenntnis, so ist

⁴² Vgl. R. Fischer, Sparkassenstruktur und Privatisierung, in: Sparkasse, 12/1992, S. 567 ff.

⁴³ W. Möschel, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 96.

⁴⁴ Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, a.a.O., S. 258 ff.

nicht nachzuvollziehen, daß dezentrale öffentliche Wettbewerbsunternehmen, wie die Sparkassen, mit der zentralistischen Planwirtschaft konfundiert werden⁴⁵. Ein Autonomiegrad, wie er den Sparkassen gesetzlich und satzungsmäßig zusteht, wäre mit den konstitutiven Merkmalen einer zentralistischen Planwirtschaft unvereinbar.

„Gruppenwettbewerb“ steht auch nicht im Konflikt mit einem offenen Marktsystem, das natürlich nur bei freiem Marktzutritt und Marktaustritt funktionieren kann. Diesen Sachverhalt verkennt *Möschel*, wenn er meint, der Gruppenwettbewerb basiere notwendig auf der Vorstellung eines „geschlossenen und dann verteilbaren Marktes“⁴⁶. Diesem Gedankengang könnte nur dann gefolgt werden, wenn Gruppenwettbewerb als kartellierte Marktaufteilung zwischen den Bankengruppen interpretiert würde. Eine solche Begriffsbestimmung bzw. Konzeption von Gruppenwettbewerb ist nicht nur unfruchtbar, sondern steht auch im Widerspruch zur Wettbewerbswirklichkeit, selbst wenn mitberücksichtigt wird, daß die kommunalen Sparkassen hinsichtlich der Einschränkung ihrer Geschäftstätigkeit dem Regionalprinzip unterliegen. Der Bankenmarkt ist in Deutschland für Newcomer einschließlich ausländischer Konkurrenten grundsätzlich offen. Dies beweist schon der wettbewerbspolitisch positiv zu bewertende Zugang ausländischer Banken in der Vergangenheit.

5. Unter dem Aspekt des Zielsystems betrachtet, haben die kommunalen Sparkassen nach der in die Länderkompetenz fallenden Sparkassengesetzgebung allgemeine und besondere Aufgaben wahrzunehmen. Sparkassengesetze und ggf. Satzungen definieren den „öffentlich“ genannten Auftrag der Sparkassen mehr oder weniger konkret. Im Zentrum stehen hierbei die regionale Versorgung mit Bankdienstleistungen (Gewährleistungsfunktion) und die Entwicklung und Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Entwicklungs- und Struktursicherungsfunktion). Diese Funktionen finden in der Regel ihren Niederschlag in gesetzlich und/oder satzungsmäßig oder auf andere institutionelle Weise festgelegten Aufgaben wie: Förderung des Sparsinns und der Vermögensbildung, Kreditversorgung wirtschaftlich schwacher Bevölkerungskreise, Entwicklung der heimischen Wirtschaft und deren Struktur, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen, Kreditversorgung strukturschwacher Gebiete, Finanzierung von Infrastrukturleistungen, Mitwirkung bei öffentlichen Förderprogrammen oder Stärkung der kom-

⁴⁵ Vgl. *W. Möschel*, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 94 ff.; vgl. auch *Monopolkommission*, VIII. Hauptgutachten, Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, 1988/89, Baden-Baden 1990, Tz. 66.

⁴⁶ *W. Möschel*, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 98.

munalen Selbstverwaltung und des föderalen Systems⁴⁷. Diese Aufgaben sind den Sparkassen in globaler Form vorgegeben und im Wettbewerb zu konkretisieren.

Das ordnungspolitische Gebot der Marktkonformität erfordert, daß dieser Bankenwettbewerb frei von Wettbewerbsverfälschungen sein muß. Bei den im Wettbewerb erbrachten Leistungen dürfen öffentliche Banken keinen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz haben. Deshalb unterliegen die Sparkassen grundsätzlich nicht nur den geltenden Wettbewerbsgesetzen. Ebenso würden auch Privilegien der Sparkassen nicht mit dem Prinzip eines unverfälschten, freien Wettbewerbs zu vereinbaren sein. Deshalb ist entscheidend, daß diese öffentlichen Aufgaben nach wirtschaftlichen Kriterien umgesetzt und nicht durch externe Subventionierung über den kommunalen Haushalt oder in Form anderer Privilegien finanziert werden⁴⁸. Unter diesen Bedingungen steht der öffentliche Auftrag nicht im Widerspruch zu den Determinanten des Marktsystems, in das auch die Sparkassen als Wettbewerbsunternehmen voll integriert sind und genauso auf Gewinnerzielung angewiesen sind wie Privatbanken.

6. Ein Teil dieser Aufgaben, z.B. Förderung des Sparsinns, dürfte im Laufe der Zeit als spezielle Aufgabe der Sparkassen weitestgehend an Bedeutung verloren haben, so daß Anpassungen der Sparkassengesetze und Satzungen notwendig werden. Bei einem anderen Teil von besonderen Aufgaben kann nicht ausgeschlossen werden, daß diese heute auch von anderen Bankinstituten wahrgenommen werden. In der normativen Theorie der öffentlichen Wirtschaft ist deshalb der Grundsatz entwickelt worden, daß öffentliche Unternehmen regelmäßig auf ihre besonderen „öffentlichen“ Aufgaben hin überprüft werden müssen. Dieser Grundsatz hat auch im Laufe der Zeit seinen Niederschlag in den relevanten Haushaltsordnungen, z.B. in der Bundeshaushaltsordnung gefunden. Im Ergebnis können öffentliche Unternehmen aufgrund ihres Aufgabenwandels partiell oder sogar ganz funktionslos werden und somit zur Disposition stehen. Es wäre jedoch nicht gerechtfertigt oder zumindest voreilig, aus der Tatsache, daß andere, private Unternehmen dieselben oder ähnliche Aufgaben wahrnehmen, gleich auf Privatisierung der öffentlichen Unternehmen zu schließen. Dies geschieht vielfach in der aktuellen Spar-

⁴⁷ *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (GÖW)*, Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, in: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 6, Berlin 1990, S. 7.

⁴⁸ *H. Rehm*, Die öffentlichen Banken in der Bundesrepublik Deutschland, in: Österreichisches Bankarchiv, 12/1988, S. 1172; *derselbe*, Diskussion über Sparkassenprivatisierung, a.a.O., S. 135.

kassendiskussion. Wie gezeigt, bedarf es nicht nur eines Wettbewerbstests, sondern auch einer genauen Untersuchung, ob die speziellen, „öffentlich“ genannten Aufgaben tatsächlich von Privatunternehmen genauso effizient und ungeschmälert wahrgenommen werden. Auch bei einer solchen Untersuchung sind äußerst diffizile Prognoseprobleme zu beachten, die zu wissenschaftlicher Zurückhaltung Veranlassung geben. Die empirische Forschung scheint in dieser Frage über den Stand der Hypothesenbildung noch nicht weit hinausgekommen zu sein, weshalb allzu voreilige Behauptungen und Schlußfolgerungen fehl am Platze sein dürften.

7. Nach dem Sparkassenrecht sind die Sparkassen als kommunale Institutionen und Einrichtungen ihrer Gewährträger räumlich in ihrer Geschäftstätigkeit beschränkt. So wie die Kommune ihre Aufgabenzuständigkeit nur in ihrem Hoheitsgebiet entfalten kann, ist auch die kommunale Sparkasse demselben Territorialprinzip unterworfen. Dieses der regionalen Beschränkung kommunaler Zuständigkeit Rechnung tragende Regionalprinzip ist neben dem öffentlichen Auftrag eines der sinnbestimmenden Merkmale *kommunaler* Sparkassen. Daß kommunale Sparkassen nur im Gebiet ihres kommunalen Gewährträgers tätig sind und nicht aus Gründen der Rentabilität außerhalb der kommunalen Grenzen geschäftlich tätig werden dürfen, ergibt sich kommunalverfassungsrechtlich aus dem Fundamentalprinzip der All- und Alleinzuständigkeit der kommunalen Gewährträger in ihren Hoheitsgebieten. Danach müssen Sparkassengeschäftsgebiet und Gewährträrgesamtgebiet identisch bleiben. Hieraus ergeben sich strukturimmanente Grenzen der Niederlassungsfreiheit der kommunalen Sparkassen. „Diese im Regionalprinzip manifestierte begrenzte ‚Mobilität‘ der Sparkassen ist nicht nur ein wesentypisches, sondern zugleich konstitutives Merkmal, dessen Durchbrechung ... die Geschäfts- und Rechtsfähigkeit der Sparkassen außerhalb der Verbandskompetenz ihrer kommunalen Muttergemeinwesen in Frage stellen würde⁴⁹.“ Daraus ergibt sich auch, daß erst mit der Privatisierung der öffentlichen Aufgaben und der Organisationsform der Sparkassen auch das Regionalprinzip zur Disposition stünde und nicht mehr haltbar wäre.

Ob die Wettbewerbswirkungen, die mit der regionalen Beschränkung der Sparkassen verbunden sind, denen eines „klassischen Gebietskartells“ entsprechen⁵⁰, bedarf einer genauen Prüfung. Zutreffend ist, daß

⁴⁹ M. Nierhaus, K. Stern, Regionalprinzip und Sparkassenhoheit im Europäischen Bankenbinnenmarkt, Frankfurt a.M. 1992, S. 252.

⁵⁰ W. Möschel, Privatisierung der Sparkassen, a.a.O., S. 97.

den kommunalen Sparkassen der Marktzutritt außerhalb ihres Gewährsträgergebietes verwehrt ist. Für die wettbewerbstheoretische Beurteilung ist aber entscheidend, ob durch das Regionalprinzip die Wettbewerbsfreiheit im Parallel- und Austauschprozeß so beeinträchtigt ist, daß die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs wesentlich gefährdet ist. Zur Beantwortung dieser Frage müßten, ähnlich wie im Rahmen der kartellrechtlich anzuwendenden Folgetheorie⁵¹, in einem Wettbewerbstest die Wettbewerbswirkungen geprüft werden, die von der Anwendung des Regionalprinzips ausgehen.

Bei aller Vorsicht, die wissenschaftlich geboten ist, kann aufgrund des intensiven Bankenwettbewerbs mit einigem Recht bezweifelt werden, ob die aufgrund des Regionalprinzips bewirkte Einschränkung der Niederlassungsfreiheit der Sparkassen objektiv geeignet ist, den Wettbewerbsprozeß *spürbar* zu beeinflussen, d.h. z.B., Dritte am Markteintritt oder an der Anwendung der Wettbewerbsparameter zu behindern oder die Wahlfreiheit der Bankkunden einzuschränken. Vieles spricht dafür, daß bei einer Marktfolgenprüfung des Regionalprinzips derartige Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit kaum festgestellt werden können.

Es wären also nicht nur kommunalverfassungsrechtliche, sondern auch wettbewerbstheoretisch und wettbewerbsspolitisch abgesicherte Argumente, welche die „Kartellwirkungen“ des Regionalprinzips deutlich relativieren. Im übrigen kommen *Nierhaus* und *Stern* unter EG-rechtlichen Aspekten zu dem Ergebnis, daß das Regionalprinzip keine unzulässige Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellt und nicht mit dem EWG-Vertrag kollidiert⁵².

8. Der Bankenwettbewerb kann, wie gezeigt, durch nicht gerechtfertigte Privilegien öffentlicher Sparkassen verfälscht sein. Die Beseitigung derartiger Wettbewerbsvorteile ist die Voraussetzung eines unverfälschten Wettbewerbs. Nach Jahrzehnte währender Bankordnungspolitik kann nach *Rehm* heute davon ausgegangen werden, daß diese Bedingung des unverfälschten Wettbewerbs prinzipiell als erfüllt gelten darf. Hierauf wird in der aktuellen Privatisierungsdiskussion immer wieder hingewiesen, wenn z.B. festgestellt wird, daß die Körperschaftssteuerreform von 1974 den besonderen Steuersatz für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute beseitigt hat, daß in der KWG-Novelle von 1984 bei der Definition der haftenden Mittel einer besonderen Quantifizierung der Anstaltslast die Anerkennung versagt geblieben ist und daß schließlich

⁵¹ Vgl. V. *Emmerich*, Kartellrecht, 3. Aufl., München 1979, S. 62 f.

⁵² M. *Nierhaus*, K. *Stern*, Regionalprinzip und Sparkassenhoheit, a.a.O., S. 250 ff.

die Novelle des Hypothekendarlehenbankgesetzes von 1988 den privaten Hypothekendarlehenbanken bzw. privaten Bankkonzernen zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten im Außerdeckungsgeschäft und bei der Refinanzierung eingeräumt hat und damit die im Langfristgeschäft bestehenden unterschiedlichen Wettbewerbsvoraussetzungen angeglichen worden sind⁵³. Ebenso wenig werden externe Subventionen des Gewährträgers, sei es zum Ausgleich für Ineffizienzen oder für die öffentliche Aufgabenerfüllung, gezahlt. Die Sparkassen sind rechtlich und wirtschaftlich selbständig, verfolgen das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip und haben ihre besonderen Aufgaben aus der eigenen Ertragskraft zu finanzieren. „In der Konkurrenz zu privaten Banken haben sie mithin keine besonderen Vorteile, auch keine Möglichkeit zu besonderer spezifischer Machtausübung. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sind im Gegenteil aufgrund ihrer Struktur transparenter als ihre Konkurrenten und stehen damit mit ihrem gesamten Geschäftserfolg weitaus stärker unter der Kontrolle der Öffentlichkeit⁵⁴.“

9. Aufgrund der genannten quantitativen und qualitativen Marktstrukturmerkmale sind die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb auf den regionalen Bankenmärkten günstig zu nennen. Die in der Literatur immer wieder angeführte hohe Wettbewerbsintensität und das aktive Wettbewerbsverhalten der Marktteilnehmer können zum einen aus der vielfältigen, heterogenen Angebotsstruktur, zum anderen auch aus den unterschiedlichen betrieblichen Zielsystemen der regional miteinander konkurrierenden Banken resultieren. Es dürfte mit einigem Recht die durch Beobachtungen abgestützte Hypothese vertreten werden, daß der auf die heterogene Angebotsstruktur zurückgehende „Gruppenwettbewerb“ sich positiv auf das Marktverhalten und die daraus resultierenden Marktergebnisse ausgewirkt hat⁵⁵. Die exakte Beweisführung für diese Hypothese durch eine vergleichende empirische Untersuchung der Wettbewerbsparameter, der Zinsspannen und deren Determinanten steht allerdings noch aus. Eine solche Untersuchung wäre im Interesse

⁵³ H. Rehm, Die öffentlichen Banken in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 1160; derselbe, Öffentlich-rechtliche Sparkassen: Privatisierung, weil erfolgreich im Wettbewerb?, a.a.O., S. 5 f.

⁵⁴ H. Rehm, Öffentlich-rechtliche Sparkassen, a.a.O., S. 134; vgl. auch: W. D. Becker, Kontrollinstrumente bei öffentlichen Banken und Sparkassen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Bd. 1, Baden-Baden, 1980, S. 117 ff.

⁵⁵ Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, Monopolkommission gegen funktionsfähigen Wettbewerb im Bankensektor, Berlin 1992, veröffentlicht in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 16, 1/1993, S. 75 ff.

einer rationalen Privatisierungsentscheidung jedoch sinnvoll. Für den Bereich des Hypothekarkredits z.B. hat in der Vergangenheit *Kirchhoff*⁵⁶ die Zins- und Konditionenpolitik von 38 Hypothekeninstituten in der Bundesrepublik Deutschland miteinander verglichen und ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die DSL Bank und die Depfa als (ehemals) öffentliche Banken im Hypothekarkreditgeschäft in der Vergangenheit eine aktive, den Wettbewerb belebende Zinspolitik betrieben haben. Dieses Marktverhalten wurde als bewußte Strategie zur Behauptung im Markt betrieben und mit dem satzungsmäßigen öffentlichen Auftrag, günstige Konditionen anzubieten, begründet. Die amtliche Privatisierungspolitik hat derartige nachgewiesene Wettbewerbseffekte bei ihren Entscheidungen allerdings unberücksichtigt gelassen.

10. In Umkehrung der o.g. Hypothese kann begründet vermutet werden, daß durch Privatisierung entstehende homogenere Bank- und Marktstrukturen eher mit negativen Wettbewerbseffekten verbunden sein werden. Die verschlechterte Marktstruktur bietet ungünstigere Voraussetzungen für einen aktiven Parameterwettbewerb. Dieser Negativeffekt dürfte sich verstärken, wenn mit der Privatisierung eine Kapital- und Verfügungsmachtkonzentration zugunsten der Großbanken einherginge. Die Ansicht, daß ausländische Banken bzw. Interessenten im Falle der Sparkassenprivatisierung zum Zuge kommen⁵⁷, erscheint allzu optimistisch und verkennt das Interesse der heimischen Privatbanken an der Sicherung und am Ausbau ihrer Marktposition. Vieles spricht dafür, daß die Privatisierung der Sparkassen mit einem nicht zu unterschätzenden Konzentrationsschub verbunden sein dürfte, der, sicherlich regional in unterschiedlicher Stärke, zu einer wettbewerblich problematischen Ausdünnung der Banken- und Zweigstellenstruktur führen kann. Diese Mustervoraussage kann allein schon aus dem ökonomischen Rationalitätskalkül der potentiellen Kaufinteressenten abgeleitet werden. Die begründete Vermutung geht dahin, daß nicht unbedingt Intensivierung des Wettbewerbs – wie *Möschel* vermutet –, sondern eher Abbau der durch „Gruppenwettbewerb“ verursachten Wettbewerbsintensität die Folge von Sparkassenprivatisierung sein dürfte. Die politisch Verantwortlichen hätten somit zu prüfen, ob der durchaus funktionierende

⁵⁶ *U. Kirchhoff*, Zielwandel bei öffentlichen Unternehmen, aufgezeigt am Beispiel der Banken des Bundes, Berlin 1987; *H. Cox/U. Kirchhoff*, Sollen die Hypothekenbanken des Bundes privatisiert werden?, in: *Diskussionsbeiträge zur Öffentlichen Wirtschaft*, hrsg. von der Forschungsgruppe Öffentliche Wirtschaft der Universität – GH – Duisburg, Nr. 18, Duisburg 1986/87; *H. Cox*, Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Wettbewerb, a.a.O., S. 84ff.

⁵⁷ *W. Möschel*, Privatisierung der Sparkassen, S. 98.

Bankenwettbewerb nicht ein allzu wichtiges Kollektivgut ist, das es im Interesse einer stabilen marktwirtschaftlichen Ordnung zu erhalten gilt. Ob einmalige Privatisierungserlöse für haushaltspolitische Zwecke in einem vertretbaren Verhältnis zu den in Kauf zu nehmenden negativen Wettbewerbseffekten stehen, wäre ebenso zu prüfen, ganz abgesehen davon, daß die Vorstellungen über die Verkaufserlöse aus Privatisierungen unrealistisch zu nennen und wissenschaftlich kaum begründet sind. Ordnungspolitisch betrachtet, dürfte das gruppenwettbewerbsbestimmte Marktarrangement vorzugswürdiger sein als dasjenige, was sich nach Privatisierung und Konzentrationsprozessen herausbilden dürfte.

11. Die Frage, ob die vorbeugende Zusammenschlußkontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 22, 23, 24 GWB), die auf die „wettbewerblich kritischen Fälle“⁵⁸ angewandt werden soll, den Konzentrationsprozeß wird bremsen können, ist schwieriger zu beantworten, als angenommen wird. Der Grund liegt in den relativ weiten Dezisionsspielräumen der Kartellbehörde bei der Anwendung der Fusionskontrollvorschriften. Um nur einige der in diesem Zusammenhang zu beachtenden Probleme einer Bankenfusionskontrolle zu nennen:

Entscheidungsprobleme ergeben sich schon bei der Abgrenzung des relevanten Bankenmarktes in sachlicher, räumlicher oder zeitlicher Hinsicht. Dabei dürfte im besonderen die Frage einer engen oder weiteren Abgrenzung des räumlichen Marktes ganz entscheidend für den Marktbeherrschungstatbestand sein. Sowohl für eine enge als auch für eine weite Abgrenzung des relevanten räumlichen Marktes können durchaus gleichermaßen überzeugende Argumente vorgebracht werden, so daß die Kartellbehörde vor einer schwierigen Ermessensentscheidung steht. Das gleiche gilt für die eigentliche Fusionskontrolle nach § 24 GWB in Verbindung mit § 22 GWB, wo es um den Nachweis der marktbeherrschenden Stellung und um die Abwägung zwischen den Nachteilen einer Marktbeherrschung und der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen (Abwägungsklausel) geht. Würde sich die Kartellbehörde bei dieser Abwägung stärker in Richtung der Argumentation der Chicago-School orientieren, die Zusammenschlüssen grundsätzlich die Vermutung höherer Effizienz attestiert, so dürften einer Bankenfusionskontrolle nach geltendem Recht deutliche Grenzen gezogen sein. All diese Schwierigkeiten scheinen Hedrich zu der Empfehlung bewogen zu haben, ähnlich wie im Presse- und Medienbereich „unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Bankenmarktes klarstellende oder sogar verschärfende Regelun-

⁵⁸ *Ebenda*, S. 98; vgl. auch: C. C. Hedrich, Die Privatisierung der Sparkassen, Baden-Baden 1993, S. 326 ff.

gen in das GWB aufzunehmen, d.h. die Sparkassenderegulierung regulierend zu begleiten“⁵⁹.

12. Wenn man die Wirksamkeitsgrenzen der Zusammenschlußkontrolle und alle damit verbundenen Schwierigkeiten zusammennimmt, wird zu Recht gefragt werden dürfen, ob nicht der insgesamt positiv zu bewertende „Gruppenwettbewerb“ im Bankensektor das effizienteste Mittel gegen wettbewerbsbeschränkende Konzentration und Marktstrukturverschlechterung bleibt. Selbst *Hamm*, der von einer konsequent neoliberalen Position aus die Marktfunktionsstörungen durch „Kollektiveigentum“ untersucht hat, hat den Gedanken einer Wettbewerbskontrolle „von innen“ durch die öffentlichen Unternehmen nicht gänzlich verworfen, weil diese Kontrolle unter Umständen „einfacher und wirksamer“ sein könnte als die Kontrolle privater marktbeherrschender Unternehmen „von außen“, etwa durch die staatliche Wettbewerbsbehörde⁶⁰. Zwar plädiert *Hamm* letztlich für die Kontrolle von außen durch die staatliche Monopolaufsicht, hält es aber für vertretbar, öffentliche Unternehmen als Konkurrenten marktbeherrschender privater Unternehmen „solange nicht zu privatisieren, bis eine schlagkräftige Monopolkontrolle vorhanden ist“⁶¹. Ob wir schon über eine solche schlagkräftige Monopolkontrolle verfügen, darüber läßt sich trefflich streiten. Bedenkt man aber, daß Konzentrationsprozesse und die Vermachtung der Märkte in der Vergangenheit zugenommen haben und die Mißbrauchskontrolle marktbeherrschender Unternehmen nach § 22 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgrund der ungelösten und wahrscheinlich nie lösbaren Problematik der Festlegung des sog. mißbräuchlichen Preises letztendlich gescheitert ist, so liegt die Frage auf der Hand, ob diese ungelösten Probleme nicht eher für eine *Wettbewerbskontrolle „von innen“ durch öffentliche Unternehmen* sprechen, wie wir sie mit dem funktionsfähigen Modell des sog. Gruppenwettbewerbs im Bankenbereich vorfinden. Unter diesen wettbewerbstheoretischen Aspekten wären einer Privatisierung öffentlicher Wettbewerbsunternehmen im allgemeinen und kommunaler Sparkassen im besonderen deutliche Grenzen gezogen.

⁵⁹ C. C. *Hedrich*, Die Privatisierung der Sparkassen, a. a. O., S. 333.

⁶⁰ *W. Hamm*, Kollektiveigentum – Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, Heidelberg 1961, S. 200.

⁶¹ *Ebenda*, S. 206.

VII. Ausblick: „Öffentlicher Auftrag“ der Sparkassen und Wettbewerbsziel – Zur Frage der Neudefinition der öffentlichen Leistungsaufgaben

1. Bei den bisherigen Ausführungen standen die Marktstruktur- und Wettbewerbsaspekte im Vordergrund der Betrachtung. Die positiv beurteilten Wettbewerbsfunktionen der Sparkassen haben in Wissenschaft und Verbandspraxis zu Überlegungen geführt, das Wettbewerbsziel künftig als spezifische „öffentliche“ Aufgabe in den relevanten Gesetzen (z.B. Sparkassengesetzen) oder in den Sparkassensatzungen institutionell zu verankern⁶². Hierbei wird auch an Gedankengänge aus der normativen Theorie der öffentlichen Wirtschaft angeknüpft, wonach öffentliche Unternehmen, die im Wettbewerb mit Privaten stehen, die wettbewerbspolitische Instrumentalfunktion wahrnehmen bzw. wahrnehmen sollen⁶³. Gegen diese nicht nur in Verbandskreisen, sondern auch in der Theorie der öffentlichen Wirtschaft vertretene Ansicht müssen jedoch Bedenken sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht angemeldet werden. Es dürfte nicht leicht, wenn nicht gar unmöglich sein, das wettbewerbspolitische Ziel der Förderung des sog. Gruppenwettbewerbs durch die kommunalen Sparkassen im Sinne der o.g. Instrumentalthese als *unmittelbaren, direkten* öffentlichen Auftrag konkret zu definieren und gesetzlich zu verankern, wie dies bei öffentlichen Leistungszielen, z.B. der flächendeckenden Durchdringung mit Bankdienstleistungen, der Förderung mittelständischer Unternehmen durch spezifische Finanzierungsprogramme usw., möglich ist. Wenn ein gesetzlich institutionalisierter öffentlicher Auftrag aussagefähig und anwendbar sein soll, müsste er als *konkrete* (und nicht nur abstrakte) Verhaltensnorm gefaßt werden. Im bezug auf das Wettbewerbsziel würde dies bedeuten, daß ein öffentlicher Wettbewerbsauftrag durch spezifische erwünschte Wettbewerbsverhaltensweisen konkretisiert werden müßte⁶⁴.

2. In diesem Zusammenhang wäre es denkbar, dieses der Wettbewerbsnorm entsprechende Verhalten *positiv* zu umschreiben, z.B. hinsichtlich der anzuwendenden Wettbewerbsparameter. Eine solche posi-

⁶² So z.B. W. Zügel, Sparkassen zwischen Marktorientierung und öffentlichem Auftrag aus der Sicht der Praxis, in: Sparkasse, 102. Jg., 1/1985, S. 19 ff.

⁶³ Vgl. Th. Thiemeyer, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Hamburg 1975, S. 90 ff.

⁶⁴ Vgl. auch: H. Cox, Öffentliche Unternehmen in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftspolitik, dargestellt am Beispiel der Ordnungs- und Strukturpolitik, in: Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, hrsg. von Th. Thiemeyer, Baden-Baden 1990, S. 206 - 215.

tive Umschreibung des Wettbewerbsauftrags stünde jedoch im Widerspruch zum Wettbewerbsleitbild, in welchem die Anbieter aufgrund der Offenheit des Marktsystems flexibel und situationsbezogen über die Wettbewerbsparameter entscheiden können müssen, ohne vorab durch eine positiv umschriebene Wettbewerbsverhaltensnorm gebunden zu sein. Auf diesem Hintergrund erscheint ein öffentlicher Wettbewerbsauftrag in Gestalt einer positiv umschriebenen Verhaltensnorm sehr problematisch.

3. Außer einer positiven Umschreibung der Wettbewerbsnorm wäre auch eine *negative* Formulierung des Wettbewerbsziels möglich, indem beispielsweise den Sparkassen ausdrücklich vorgegeben wird, bestimmtes, nämlich wettbewerbschädliches Verhalten in Form von wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen zu *unterlassen*. Eine derartige explizite Verhaltensvorgabe für bestimmte Unternehmen oder Unternehmensgruppen dürfte sich in einer Marktwirtschaft jedoch erübrigen, weil das Verbot wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens generell für alle Wettbewerber gilt, ob es sich nun um private oder öffentliche Unternehmen handelt. Deshalb dürfte auch eine negativ umschriebene Wettbewerbsverhaltensnorm nicht als expliziter öffentlicher Wettbewerbsauftrag der Sparkassen in Frage kommen.

4. Aus diesen wettbewerbstheoretischen Überlegungen ergibt sich, daß die wettbewerbspolitische Instrumentalfunktion als vorgegebener öffentlicher (Verhaltens-)Auftrag theoretisch kaum begründbar ist und auch praktisch kaum umsetzbar sein dürfte, wobei auch die Kontrolle des Wettbewerbsziels auf nicht überwindbare theoretische und praktische Grenzen stoßen dürfte. All diese Schwierigkeiten sollten in der aktuellen Diskussion über die Reform des öffentlichen Sparkassenauftrags und der Sparkassengesetzgebung beachtet werden.

5. Von der expliziten wettbewerbspolitischen Instrumentalfunktion sind jedoch die *Wettbewerbswirkungen* zu unterscheiden, die von den Sparkassen im Wettbewerb ausgehen können. Wenn in novellierten Sparkassengesetzen auf diesen Tatbestand hingewiesen würde, wäre dagegen nichts einzuwenden. Diese (positiven) Wettbewerbseffekte entstehen jedoch nicht deshalb, weil die kommunalen Träger ihre Sparkassen bewußt als aktive Instrumente der Wettbewerbspolitik einsetzen, um so dem Wettbewerb als *Ziel an sich* zu dienen, sondern weil die Sparkassen in dem intensiven Bankenwettbewerb *Sachziele* verfolgen, d. h., ein bestimmtes Leistungsprogramm haben und hierdurch den Wettbewerb aktivieren. Der öffentliche Auftrag der Sparkassen kann deshalb nicht auf der Formalebene des Wettbewerbsziels, sondern nur auf der

Sachzielebene sinnvoll definiert und konkretisiert werden. Dies scheint der eher geeignete Ansatzpunkt auch für die Reformdebatte um die (Neu-)Bestimmung des Sparkassenauftrags zu sein. Im übrigen dürfte nur im Rahmen einer *aktualisierten Sachzielbestimmung* die öffentliche Trägerschaft der Sparkassen auch für die Zukunft begründbar und haltbar sein. Sparkassen, die sich als Privatbanken verstehen und die der öffentliche Träger als primär gewinnorientierte Banken geführt sehen will, können auf die öffentliche Trägerschaft verzichten und privatisiert werden, wenn nicht das Argument der spürbaren Marktstrukturverschlechterung dem entgegensteht. Dies müßte jeweils im Rahmen einer Einzelfallanalyse festgestellt werden.

6. Die Zukunft der kommunalen Sparkassen dürfte entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die speziellen Aufgaben durch eine aussagefähige und zeitgemäße *Sachzielformulierung* zu begründen, diese in die Praxis umzusetzen und die Sparkassen hierdurch von der privaten Konkurrenz deutlich abzuheben.

Daß auch private Bankinstitute auf vielen Geschäftsfeldern der Sparkassen aktiv sein können und auch tatsächlich sind, kann nicht als Argument für die These dienen, die Sparkassen seien überflüssig geworden und müßten privatisiert werden. Im Gegenteil: Gerade durch intensiven „Gruppenwettbewerb“ im vorgenannten Sinn können diese Bankdienstleistungen möglicherweise gesamtwirtschaftlich effizienter angeboten werden, als dies unter engeren und homogeneren Bank- und Marktstrukturen möglich wäre.

Zusammenfassung

Kommunale Sparkassen privatisieren?

Bemerkungen aus ordnungs- und wettbewerbstheoretischer Sicht

Der Verfasser geht in diesem Beitrag der Frage nach, ob die Forderung nach Privatisierung der kommunalen Sparkassen unter ordnungs- und wettbewerbstheoretischen Aspekten geboten ist. Hierbei setzt er sich kritisch mit den Hauptargumenten der Monopolkommission auseinander, die in ihrem 9. Hauptgutachten die Privatisierung der Sparkassen aus ordnungsprinzipiellen Gründen gefordert hat. In diesem Zusammenhang kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß bei öffentlichen Wettbewerbsunternehmen, so auch bei kommunalen Sparkassen, von „Entscheidungscentralisierung“ und „politisch vorgegebenen Zwecken“ im Sinne der Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft nicht die Rede sein könne und der sog. Gruppenwettbewerb zwischen öffentlichen Kreditinstituten, Privatbanken und Genossenschaftsbanken nicht auf der Vorstellung eines „geschlossenen, abgeschoteten und verteilbaren Bankenmarktes“ beruhe. Es wird nachzuweisen versucht,

daß der sog. Gruppenwettbewerb kein Wettbewerb zwischen Gruppen, sondern zwischen Einzelbanken mit unterschiedlicher Trägerschaft und teilweise unterschiedlichen Zielsystemen ist und gerade die Heterogenität der Bankenstruktur wesentlich zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs beitragen kann. Der Verfasser schließt nicht aus, daß unter bestimmten Voraussetzungen öffentliche Unternehmen durchaus privatisiert werden können, fordert aber im Vorfeld der Privatisierungsentscheidung nicht nur eine eingehende Prüfung der mit dem „öffentlichen Interesse“ begründeten Aufgaben, sondern auch einen Wettbewerbstest (Marktstrukturtest), in welchem die Wirkungen einer Privatisierung auf die Marktstruktur und das künftige Wettbewerbsverhalten abgeschätzt werden sollen.

Summary

Privatise Municipal Savings Banks? Competition-Theory and Competition-Policy Observations

The author of this contribution studies whether the demand for privatising the municipal savings banks is a requirement under general economic and competition-theory aspects. In doing so, he reviews in a critical manner the pros and cons of the Monopoly Commission's demand included in its 9th main expertise to privatise the municipal savings banks for general economic policy principles. In this context, the author of this contribution reaches the conclusion that – in the case of commercial enterprises which are, though in public ownership, exposed to competition and which include the municipal savings banks – one cannot at all speak about “centralised decision-making” and “politically defined business objectives” within the meaning of the theory of central economic management and that competition amongst groups of financial institutions, i. e. publicly owned credit institutions, private banks and cooperative banks, is not limited to a “closed and self-contained banking market they divide up amongst themselves”. He attempts to prove that what is called group competition is no competition among groups, but between individual banks in different ownership pursuing partly divergent business objectives and that especially the heterogeneity of the banking structure might contribute substantially to the functioning ability of competition. The author does not rule out the possibility of privatising publicly owned companies under specific circumstances, but he demands that the tasks justified by reasons of the “public interest” be thoroughly examined and that a market structure analysis be made in the interest of assessing the implications of privatisation for the market structure and the competition pattern in the future, before any privatisation decision is taken.

Résumé

Privatiser les caisses d'épargne communales? Quelques remarques dans une perspective théorique et politique de la concurrence

L'auteur se demande dans cet article si la revendication de privatisation des caisses d'épargne communales est adéquate sous des aspects théoriques de régulation et de concurrence. Il y examine de façon critique les principaux arguments de

la Commission de Monopole qui a exigé dans son 9ème rapport principal la privatisation des caisses d'épargne pour des raisons de principe de régulation. Dans ce contexte, l'auteur en conclut que, pour des entreprises publiques concurrentielles, donc aussi pour les caisses d'épargne communales, une «centralisation des décisions» et des «objectifs fixés par la politique» dans le sens de la théorie de l'économie planifiée sont hors de question, et que la dite concurrence de groupe entre les instituts de crédit publics, les banques privées et les banques coopératives ne repose pas sur la notion d'un «marché bancaire fermé et répartissable». Il essaie de prouver que la dite concurrence de groupe n'est pas une concurrence entre des groupes mais entre des banques individuelles avec des appuis différents et en partie des systèmes d'objectifs différents, et que c'est justement l'hétérogénéité de la structure bancaire qui peut contribuer en grande partie au fonctionnement de la concurrence. L'auteur n'exclut pas qu'on peut privatiser sous certaines conditions des entreprises publiques, mais, avant de prendre une telle décision de privatisation, il exige non seulement un examen détaillé des missions justifiées par «l'intérêt public», mais aussi un test concurrentiel (test de structure des marchés) dans lequel doivent être estimés les effets d'une privatisation sur la structure du marché et sur le comportement concurrentiel futur.