

Timo Becker

Sparkassenpolitik in Deutschland

Eine politikwissenschaftliche Untersuchung
der Deregulierungs- und
Privatisierungsdiskussion

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	23
1 Grundlagen	27
1.1 Problemstellung und Forschungsgegenstand	27
1.2 Forschungsstand und Forschungsbedarf	29
1.3 Entwicklungen und Strukturen des Politikfeldes	42
1.4 Forschungsziele, Forschungsfragen und Forschungsansatz	46
1.4.1 Politikfeldanalyse	47
1.4.2 Akteurszentrierter Ansatz	49
1.4.3 Institutioneller Ansatz	50
1.4.4 Ansatz der strukturellen Umwelt	53
1.4.5 Advocacy-Koalitionsansatz	54
1.4.6 Formulierung der Hypothesen	60
1.5 Methodisches Vorgehen	63
1.5.1 Literatúrauswertung und Dokumentenanalyse	66
1.5.2 Vergleichende Fallauswertungen	68
1.6 Forschungsaufbau der Untersuchung	70
2 Begriffsabgrenzungen	73
2.1 Deregulierung	73
2.2 Privatisierung	74
2.2.1 Objekte der Privatisierung	75
2.2.2 Grade der Privatisierung	78

3 Sparkassen	79
3.1 Historische Entwicklungen.....	79
3.2 Bedeutung und Charakteristika der historischen Entwicklungen	84
3.3 Sparkassen-Finanzgruppe.....	85
3.3.1 Öffentlich-rechtliche Sparkassen	86
3.3.2 Freie Sparkassen	88
3.4 Zielsystem der Sparkassen	89
3.5 Haftungssystem der Sparkassen.....	91
3.6 Struktur und Ertragslage des deutschen Bankenmarkts.....	94
3.6.1 Deutscher Bankenmarkt	96
3.6.2 Sonderfall: Bankenmarkt Ost	99
3.7 Sparkassen als Stabilitätsfaktor des Drei-Säulen-Systems in Krisenzeiten	102
 4 Möglichkeiten, Grenzen und Beurteilungsansätze von Deregulierung und Privatisierung im Sparkassensektor	 105
4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	106
4.1.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen.....	106
4.1.2 Sozialisierung und Sozialstaatsprinzip.....	107
4.1.3 Rechtsstaats- und Demokratieprinzip.....	108
4.1.4 Selbstverwaltungsgarantie.....	109
4.1.5 Gleichstellung als Staatsbürger – Öffentlicher Dienst.....	110
4.1.6 Gemeinwohlgebot und Subsidiaritätsprinzip.....	111
4.1.7 Gesetzliche Vorschriften auf Bundesländerebene.....	112
4.1.8 Europarechtliche Gesichtspunkte	115
4.2 Ökonomische Beurteilungsansätze	118
4.2.1 Gesamtwirtschaftliche Argumente	118
4.2.1.1 Öffentlich-rechtliche Sparkassen im Wettbewerb.....	119
4.2.1.2 Bedeutung des öffentlichen Auftrags.....	124
4.2.2 Betriebswirtschaftliche Argumente	127
4.2.2.1 Positionierung der Geschäftspolitik	127
4.2.2.2 Bedeutung des Eigenkapitals	130

4.2.3	Kommunalwirtschaftliche Argumente.....	134
4.2.3.1	Eigentümer.....	134
4.2.3.2	Entlastung der Länder und Kommunen.....	136
4.3	Politische Beurteilungsansätze.....	139
4.3.1	Effizienzbezogene Argumentation.....	140
4.3.2	Beschäftigungsbezogene Argumentation.....	141
4.4	Zwischenergebnis.....	143
5	Politische Entwicklungslinien in der Deregulierungs- und Privatisierungsdiskussion der Sparkassen.....	147
5.1	Historische Entwicklungen.....	147
5.1.1	Apothekenurteil.....	147
5.1.2	Stützel-Gutachten.....	147
5.1.3	Grundlegende Fragen der Kreditwirtschaft.....	148
5.1.4	Grundsatzfragen innerhalb des Verbunds der Sparkassenorganisation.....	149
5.1.5	Rechtsformen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute.....	149
5.2	Sparkassenrecht als ordnungspolitische Weichenstellung.....	150
5.3	Zunahme der politischen Einflussnahme in der öffentlichen Wahrnehmung.....	153
6	Identifikation der Akteure und Bestimmung der Advocacy-Koalitionen in der Deregulierungs- und Privatisierungsdiskussion öffentlich-rechtlicher Sparkassen.....	161
6.1	Identifikation der Akteure.....	161
6.1.1	Politische Funktionsträger.....	163
6.1.2	Parteien.....	165
6.1.3	Kreditinstitute und Verbände.....	165
6.1.4	Wissenschaftliche Institute.....	167
6.1.5	Andere Gruppen.....	167
6.2	Advocacy-Koalitionen.....	168
6.2.1	Verfechter.....	169
6.2.2	Opportunisten.....	170

6.2.3	Traditionalisten	170
6.2.4	Wissenschaftliche Experten	171
6.3	Zwischenergebnis.....	171
7	Positionierungen und Ziele der relevanten Akteure im politischen Prozess unter Berücksichtigung allgemeiner Privatisierungs- und Sparkassenpolitik.....	173
7.1	Europäische Ebene.....	174
7.2	Bundesebene.....	176
7.3	Landes- und kommunale Ebene	193
7.4	Gewerkschaften	194
7.4.1	Politischer Verband.....	194
7.4.2	Verhältnis zu den Parteien	195
7.4.3	Positionierung	196
7.4.4	Gewerkschaften versus Privatisierung	199
7.5	Parteipolitische Positionen im zeitlichen Wandel	200
7.5.1	CDU und CSU.....	201
7.5.2	FDP	217
7.5.3	SPD.....	231
7.5.4	GRÜNE.....	242
7.5.5	DIE LINKE.....	255
8	Politische Prozessanalyse landesspezifischer Deregulierungs-, Fusions- und Privatisierungsvorhaben	267
8.1	Süddeutsche Bundesländer.....	274
8.1.1	Baden-Württemberg.....	274
8.1.1.1	Schaffung einer Landesbank und deren Auswirkungen auf die Sparkassen	274
8.1.1.2	Fusionsvorhaben der Sparkassen Karlsruhe und Ettlingen	276
8.1.1.3	Policy-Prozessanalyse einzelner Fallbeispiele (1987–2010)	278
8.1.1.4	Prüfung der Hypothesen.....	283

8.1.2	Bayern.....	285
8.1.2.1	Neustrukturierung der Landesbank als ein wichtiger Schritt für zukünftige Reformen im Sparkassenwesen.....	285
8.1.2.2	Fusionsvorhaben der Stadtparkasse Marktredwitz und Raiffeisen-Volksbank Marktredwitz-Selb eG	289
8.1.2.3	Fusionsvorhaben der Sparkassen Hof und Fichtelgebirge.....	290
8.1.2.4	Policy-Prozessanalyse einzelner Fallbeispiele (1999–2009)	291
8.1.2.5	Prüfung der Hypothesen.....	295
8.2	Mitteldeutsche Bundesländer.....	296
8.2.1	Hessen.....	296
8.2.1.1	Schaffung einer Bürgersparkasse im Rahmen von Änderungen des Sparkassengesetzes.....	296
8.2.1.2	Auswirkungen der Änderungen der Haftungsgrundlagen	301
8.2.1.3	Novellierung des Sparkassengesetzes	302
8.2.1.4	Policy-Prozessanalyse einzelner Fallspiele (1974–2007)	305
8.2.1.5	Prüfung der Hypothesen.....	309
8.2.2	Rheinland-Pfalz.....	310
8.2.2.1	Neustrukturierung der Landesbank als ein wichtiger Schritt für zukünftige Reformen im Sparkassenwesen.....	310
8.2.2.2	Änderungen des Sparkassengesetzes und dessen Auswirkungen auf das Sparkassenwesen im Rahmen des Fusionsvorhabens der Kreissparkasse Vulkaneifel mit der Kreissparkasse Bitburg-Prüm	313
8.2.2.3	Policy-Prozessanalyse einzelner Fallbeispiele (1984–2008)	319
8.2.2.4	Prüfung der Hypothesen.....	325
8.2.3	Nordrhein-Westfalen.....	327
8.2.3.1	Novellierung des Artikelgesetzes als Basis für die Modernisierung des Sparkassengesetzes.....	327
8.2.3.2	Policy-Prozessanalyse des Fallbeispiels (1999–2008)	333
8.2.3.3	Prüfung der Hypothesen.....	336

8.3	Ostdeutsche Bundesländer	337
8.3.1	Mecklenburg-Vorpommern	337
8.3.1.1	Privatisierungsvorhaben der Sparkasse der Hansestadt Stralsund	337
8.3.1.2	Policy-Prozessanalyse des Fallbeispiels (2003–2004)	342
8.3.1.3	Prüfung der Hypothesen.....	345
8.3.2	Sachsen	346
8.3.2.1	Neuordnung des sächsischen Sparkassenwesens und die Bedeutung der Sachsen-Finanzgruppe	346
8.3.2.2	Policy-Prozessanalyse des Fallbeispiels (1999–2002)	354
8.3.2.3	Prüfung der Hypothesen.....	357
8.3.3	Berlin	358
8.3.3.1	Deregulierungs- und Privatisierungspolitik und ein erster Versuch, die landeseigene Bankgesellschaft Berlin zu privatisieren	358
8.3.3.2	Fusionsvorhaben der Sparkasse der Stadt Berlin West mit der Berliner Bank AG	360
8.3.3.3	Das „Berliner Modell“	362
8.3.3.4	Vorgänge bei der landeseigenen Bankgesellschaft Berlin und dessen Auswirkungen auf die Berliner Sparkasse	363
8.3.3.5	Policy-Prozessanalyse einzelner Fallbeispiele (1987–2007)	367
8.3.3.6	Prüfung der Hypothesen.....	373
8.4	Norddeutsche Bundesländer	374
8.4.1	Hamburg und Schleswig-Holstein.....	374
8.4.1.1	Änderungen des Sparkassenrechts in Schleswig- Holstein und dessen Auswirkungen auf die Hamburger Sparkasse Finanzholding.....	375
8.4.1.2	Policy-Prozessanalyse des Fallbeispiels (2003–2010)	377
8.4.1.3	Prüfung der Hypothesen.....	379
8.5	Ländervergleichende Auswertung und Bilanzierung der Erklärungskraft der Theorien.....	380

9 Zusammenfassung und Ausblick.....	393
Quellen und Literatur	409
Amtliche und parlamentarische Dokumente	409
Parteiprogramme und -erklärungen.....	416
Rechtsprechungsverzeichnis	451
Rechtsquellenverzeichnis	451
Literaturverzeichnis	457