

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 741**

# **Die Vernetzung der Landesbanken**

**Von**

**Florian Becker**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**FLORIAN BECKER**

**Die Vernetzung der Landesbanken**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 741**

# **Die Vernetzung der Landesbanken**

**Eine Untersuchung über verfassungsrechtliche  
Bedingungen und Grenzen der Kapitalisierung und  
partiellen Übernahme von Landesbanken/Girozentralen  
sowie der Einrichtung länderübergreifender Institute**

**Von**

**Florian Becker**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Becker, Florian:**

Die Vernetzung der Landesbanken : eine Untersuchung über verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Kapitalisierung und partiellen Übernahme von Landesbanken/Girozentralen sowie der Einrichtung länderübergreifender Institute / von Florian Becker. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 741)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09224-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09224-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

*Meiner Familie*



## Vorwort

Diese Schrift ist im Wintersemester 1996/97 der Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation vorgelegt worden. Sie befindet sich auf dem Stand von Oktober 1996; nach diesem Zeitpunkt erschienene Arbeiten und Entwicklungen konnten nur noch vereinzelt berücksichtigt werden. Die Untersuchung wurde von meinem verehrten Lehrer Herrn Professor Dr. Joachim Burmeister angeregt. Ihm schulde ich großen Dank für den immer überlegenen wissenschaftlichen Rat ebenso wie für die menschliche Unterstützung, die ich in allen Phasen meiner Tätigkeit an seinem Lehrstuhl erfahren durfte. Mein Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Dr. h.c. mult. Klaus Stern für die so zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Aus dem Bereich der Sparkassenorganisation haben mir vor allem die Herren Hubert Sühr und Benrnhard Krumwiede (SüdwestLB), Reinhard Parthe (WestLB) und Dr. Christian Witbraad (Sparkasse Bonn) ihre Zeit zur Verfügung gestellt. Zudem haben mir alle Landesbanken/Girozentralen nach ihren Möglichkeiten Satzungs- und Archivmaterial zukommen lassen. Auch ihnen allen schulde ich Dank.

Viele Freunde haben mir während Abfassung und Korrektur der Arbeit mit Rat und Tat zur Seite gestanden; stellvertretend für sie alle danke ich Herrn Robert Schallenberg. Besonderer Dank gebührt indes Frau Michaela Fischer nicht allein für ihre sehr gewissenhafte Hilfe bei der Endredaktion der Arbeit, sondern auch für ihren unermüdlichen Zuspruch während der vielen Phasen, in denen der Text nicht leicht von der Hand ging.

Ich widme dieses Buch meiner Familie, meiner Mutter Brigitte Becker, meinem Vater Dr. jur. Klaus-Dieter Becker und meiner Schwester Carolin Becker. Ohne ihre großartige Unterstützung zu allen Zeiten und in allen Belangen wäre meine gesamte Ausbildung, deren sichtbares Ergebnis diese Untersuchung ist, sicherlich nicht möglich gewesen.

Bonn, im Juni 1997

*Florian Becker*



# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Einleitung</b> .....   | 17 |
| <b>Erster Teil: Die Stellung der Landesbanken/Girozentralen im deutschen Kreditgewerbe und ihre länderübergreifenden Vernetzungen</b> .....   | 21 |
| A. Rechtsgrundlagen, Stellung und Aufgaben der Landesbanken/Girozentralen im Spannungsbogen zwischen privater Kreditwirtschaft und öffentlicher Verwaltung.....   | 21 |
| I. Die Landesbanken/Girozentralen als Baustein der Sparkassenorganisation und Säule der deutschen Kreditwirtschaft .....  | 22 |
| 1. Der Gruppenwettbewerb im deutschen Kreditgewerbe .....   | 22 |
| 2. Die Geschichte der Sparkassenidee und ihrer Organisation .....   | 27 |
| a) Die historische Entwicklung der Sparkassenidee und der Sparkassenorganisation .....  | 28 |
| b) Die historische Entwicklung der Girozentralen.....   | 36 |
| 3. Die heutigen Aufgaben- und Geschäftsfelder der Landesbanken/Girozentralen .....  | 42 |
| a) Girozentrale und Sparkassenzentralbank .....   | 43 |
| b) Staats- und Kommunalbank .....   | 47 |
| c) Geschäftsbank mit Universalbankcharakter .....   | 52 |
| II. Die Landesbanken und die öffentliche Hand .....   | 53 |
| 1. Die Landesbanken als „öffentliche“ Unternehmen.....  | 54 |
| 2. Die Schichten des Landesbankenrechts .....   | 57 |
| 3. Die Landesbanken als juristische Personen in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts .....  | 66 |
| a) Die Anstalt des öffentlichen Rechts: Rechtssubjekt zur Wahrnehmung ausgegliederter Verwaltungsaufgaben.....  | 66 |
| b) Die Anstaltslast als Ausfluß von Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....  | 73 |
| 4. Der öffentliche Auftrag der Landesbanken/Girozentralen .....   | 80 |
| a) Das Wesen des öffentlichen Auftrags als Hintergrund staatlicher Wettbewerbsteilnahme .....   | 80 |
| b) Die „gemeinwohlorientierte, kreditwirtschaftliche Versorgung des Landes, seiner Kommunen und seiner sonstigen öffentlichen Vorhabenträger sowie der im Landesgebiet tätigen Privat- und Geschäftskunden“ als öffentlicher Auftrag der Landesbanken/Girozentralen ..... | 82 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 5.   | Die Tätigkeit von Landesbanken/Girozentralen als Verwaltung im materiellen Sinne: Der öffentliche Auftrag als Zuordnungskriterium .....                                   | 87  |
| a)   | Tafel der Verwaltungsagenden .....  | 88  |
| b)   | Die Geschäftstätigkeit der Landesbanken/Girozentralen als Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne? .....  | 91  |
| aa)  | Die geschäftliche Annäherung an private Wettbewerber als befreiendes Moment? .....  | 91  |
| bb)  | Fördertätigkeit der Landesbanken/Girozentralen als Leistungsverwaltung .....  | 92  |
| cc)  | Die Geschäftstätigkeit der Sparkassen als Grundlage für die Geschäftstätigkeit der Landesbanken/Girozentralen: Daseinsvorsorge als Verwaltung im materiellen Sinne? ..... | 93  |
| (1)  | Daseinsvorsorge nur bei Fehlen privatwirtschaftlicher Konkurrenz? .....   | 94  |
| (2)  | Die Problematik einer Gleichsetzung von Daseinsvorsorge und Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne .....   | 98  |
| (3)  | Staatliche Wettbewerbsteilnahme als Komplementärbegriff zur Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne? .....  | 99  |
| (4)  | Staatliche Wettbewerbsteilnahme als Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne .....   | 104 |
| dd)  | Ergebnis: Die Geschäftstätigkeit der Landesbanken/Girozentralen als Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne .....   | 109 |
| c)   | Die mittelbare Beteiligung der kommunalen Gewährträger an den Landesbanken/Girozentralen als Ausfluß der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie? .....                      | 110 |
| 6.   | Die doppelte Aufsicht über Landesbanken/Girozentralen .....   | 114 |
| III. | Die Organverfassung der Landesbanken/Girozentralen .....  | 116 |
| 1.   | Der Vorstand .....  | 120 |
| 2.   | Der Verwaltungsrat (Aufsichtsrat) .....   | 121 |
| 3.   | Die Gewährträgersammlung .....  | 128 |
| B.   | Die Vernetzung von Landesbanken/Girozentralen durch einseitige Beteiligungen und gemeinsame, länderübergreifende Anstalten .....  | 134 |
| I.   | Politische und ökonomische Hintergründe der Vernetzung .....  | 134 |
| 1.   | Die Veränderung der kreditwirtschaftlichen Rahmenbedingungen .....  | 135 |
| 2.   | Das McKinsey-Gutachten .....  | 137 |
| 3.   | Die Finanznot der Anstaltsträger: Bankanstalten als „Tafelsilber“ .....   | 143 |
| II.  | Das Dotationskapital als die Basis für die Geschäftstätigkeit der Landesbanken/Girozentralen .....  | 146 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | Die Funktionen des Eigenkapitals von Kreditinstituten aus der Sicht des Bankenaufsichtsrechts.....  | 146 |
| 2.   | Das Dotationskapital der Landesbanken/Girozentralen und Maßnahmen zur Verbreiterung der Kapitalbasis.....   | 150 |
| a)   | Das Dotationskapital der Landesbanken/Girozentralen.....  | 151 |
| b)   | Die Rücklagenbildung aus Geschäftsgewinnen.....   | 154 |
| c)   | Die Aufnahme „stiller Gesellschafter“.....  | 154 |
| d)   | Die Einräumung von Genußrechten und Annahme nachrangigen Haftkapitals.....  | 155 |
| e)   | Die Übertragung von Förderprogrammen auf die Landesbanken (Fusionslösung).....  | 157 |
| f)   | Die Kapitalisierung der Anstalt: Kapitalerhöhung durch Abgabe von neugeschaffenen „Anteilen“ an der Landesbank.....                                 | 161 |
| III. | Die länderübergreifenden Vernetzungen der Landesbanken/Girozentralen durch einseitige Beteiligungen und gemeinsame Anstalten: Bestandsaufnahme..... | 163 |
| 1.   | Die Geschichte der einzelnen Landesbanken/Girozentralen vor Beginn der länderübergreifenden Vernetzungen.....                                       | 164 |
| a)   | Baden-Württemberg.....  | 164 |
| b)   | Bayern.....   | 167 |
| c)   | Berlin.....   | 168 |
| d)   | Bremen.....   | 169 |
| e)   | Hamburg.....  | 172 |
| f)   | Hessen.....   | 173 |
| g)   | Niedersachsen.....  | 175 |
| h)   | Nordrhein-Westfalen.....  | 176 |
| i)   | Rheinland-Pfalz.....  | 178 |
| j)   | Saarland.....   | 178 |
| k)   | Schleswig-Holstein.....   | 180 |
| l)   | Das Gebiet der ehemaligen DDR.....  | 183 |
| 2.   | Terminologische Vorbemerkung.....   | 184 |
| 3.   | Die Fusionsfälle (Errichtung gemeinsamer, länderübergreifender Institute).....  | 185 |
| a)   | Die Erweiterung der Landesbank Hessen zur „Landesbank Hessen-Thüringen-Girozentrale“.....   | 185 |
| b)   | Die Ausweitung der Nord/LB von Niedersachsen nach Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.....  | 189 |
| 4.   | Die Beteiligungsfälle.....  | 193 |
| a)   | Die Beteiligung der Nord/LB an der Bremer LB Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale.....  | 193 |
| b)   | Die Beteiligung der SüdwestLB an der SachsenLB.....   | 196 |
| c)   | Die Beteiligung der Bayerischen LB an der SaarlB.....   | 198 |
| d)   | Die Beteiligung der WestLB und der SüdwestLB an der LB Rheinland-Pfalz.....   | 200 |

|  |  |            |
|--|--|------------|
| e)   | Die Beteiligung der WestLB und der SüdwestLB an der LB Schleswig-Holstein .....  | 202        |
| f)   | Die Beteiligung der LB Berlin und der WestLB an der Investitionsbank Brandenburg .....   | 204        |
| g)   | Sonderfall: Die LB Berlin als Tochter der Berliner Bankgesellschaft AG mit Beteiligung der Nord/LB .....   | 206        |
| IV.  | Die Vernetzung der Landesbanken/Girozentralen als Verwirklichung „strategischer Allianzen“ im betriebswirtschaftlichen Sinne .....                                       | 209        |
| 1.   | Die strategische Allianz im betriebswirtschaftlichen Sinne .....   | 210        |
| 2.   | Die Beteiligungsfälle und die Errichtung gemeinsamer, länderübergreifender Anstalten als Verwirklichung strategischer Allianzen im betriebswirtschaftlichen Sinne? ..... | 214        |
| V.   | Die Rechtsgrundlagen für die Kapitalisierung der Landesbanken/Girozentralen .....  | 216        |
| 1.   | Die Rechtsgrundlagen auf der „Nehmerseite“ (Beteiligungsklauseln) .....  | 217        |
| a)   | Baden-Württemberg .....  | 218        |
| b)   | Bayern .....   | 219        |
| c)   | Berlin .....   | 219        |
| d)   | Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt .....  | 220        |
| e)   | Nordrhein-Westfalen .....  | 221        |
| 2.   | Die Rechtsgrundlagen auf der „Geberseite“ (Öffnungsklauseln) .....   | 222        |
| a)   | Berlin .....   | 222        |
| b)   | Rheinland-Pfalz .....  | 223        |
| c)   | Saarland .....   | 225        |
| d)   | Sachsen .....  | 226        |
| e)   | Schleswig-Holstein .....   | 227        |
| 3.   | Die Rechtsgrundlagen für die Kapitalisierung der Landesbanken/Girozentralen im Lichte der Wesentlichkeitstheorie .....   | 228        |
| VI.  | Zusammenfassung des ersten Teils und Ausblick .....  | 239        |
| <br><b>Zweiter Teil: Die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Implikationen der Vernetzung von Landesbanken/Girozentralen .....</b> |  | <b>240</b> |
| A.   | Inkurs: Die Terminologie als Indiz für das Selbstverständnis der Beteiligten .....   | 240        |
| B.   | Die Vernetzung der Landesbanken und ihre organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen .....  | 244        |
| I.   | Die Grenzen aus dem „Wesen“ der Anstalt .....  | 244        |
| 1.   | Der Anstaltsbegriff .....  | 244        |
| a)   | Die organisationsrechtlichen Vorgaben durch das Grundgesetz .....  | 245        |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| b)  | Die Entwicklung und Definition des Anstaltsbegriffs in Wissenschaft und Praxis .....   | 246 |
| 2.  | Die Distinktion zwischen Anstaltsträger, Errichtungskörperschaft und Kapitalträger .....   | 248 |
| 3.  | Die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer zur Ausbildung einer „Kapitalgesellschaft des öffentlichen Rechts“ .....   | 254 |
| a)  | Die „Kapitalgesellschaft des öffentlichen Rechts“ zwischen landesrechtlicher Organisationshoheit und bundesrechtlichem privaten Gesellschaftsrecht .....                     | 254 |
| b)  | Die Abgrenzung der Kompetenzmaterien .....   | 260 |
| c)  | Abschied von der Figur des Kapitalträgers in der öffentlichen Anstalt des Landesrechts .....   | 269 |
| II. | Ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts veräußerbar? .....  | 271 |
| 1.  | Die Landesbanken im Koordinatensystem des Staatsvermögensrechts .....  | 273 |
| a)  | Die Landesbanken und der Dualismus des Staatsvermögensrechts .....   | 273 |
| b)  | Die grundsätzlich zivilistische Ausrichtung des gesamten Staatsvermögensrechts .....   | 276 |
| aa) | Die Zuordnungsfunktion der Widmung als einende Klammer von staatlichem Vermögens- und öffentlichem Sachenrecht .....   | 276 |
| bb) | Die zivilrechtliche Zuordnung aller Sachen und sonstigen Vermögensgegenstände als dogmatische Basis der Widmung .....  | 283 |
| 2.  | Die mangelnde Verkehrsfähigkeit der Anstalt des öffentlichen Rechts im privaten Rechtsverkehr .....  | 284 |
| a)  | Der Streit um das öffentliche Eigentum als Exempel für die grundsätzlich zivilistische Ausrichtung der gesamten Staatsvermögensordnung .....                                 | 284 |
| b)  | Die Lehre vom „öffentlichen Eigentum“ als Schlüssel zu einer modernen Ordnung des Staatsvermögensrechts .....  | 286 |
| c)  | Die Fiskustheorie: Hinfalliger staats-theoretischer Hintergrund der zivilistisch konstruierten Staatsvermögensordnung .....  | 298 |
| d)  | Konsequenzen für die privatrechtliche Verkehrsfähigkeit von Anstaltsanteilen und Notwendigkeit einer öffentlich-rechtlich orientierten Umdeutung der Beteiligungsfälle ..... | 302 |
| 3.  | Der Unterschied zwischen der Stellung eines (privaten) Eigentümers einer Gesellschaft und der eines Verwaltungsträgers bei der Veräußerung eines Unternehmens .....          | 305 |
| C.  | Die Vernetzung der Landesbanken und die bundesstaatliche Kompetenzordnung .....  | 309 |
| I.  | Die Landesbankenvernetzung als Neuordnung von auf Verwaltungsaufgaben bezogenen Steuerungskompetenzen .....  | 310 |
| 1.  | Der Gegenstand der Übertragung .....   | 311 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 2.   | Der Umfang der Übertragung.....  | 312 |
| 3.   | Die Intensität der Übertragung.....  | 313 |
| 4.   | Die Facetten der Zuordnungsproblematik.....  | 315 |
| II.  | Die Rahmenbedingungen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung des Grundgesetzes.....  | 326 |
| 1.   | Der erste Grundsatz: Bund und Länder als Staaten im Sinne des Grundgesetzes.....   | 328 |
| 2.   | Der zweite Grundsatz: Aufgabenkompetenz immer auch Aufgabenlast (Grundsatz der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung).....  | 329 |
| a)   | Die allgemeine Ausprägung des Grundsatzes der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung.....  | 330 |
| b)   | Die Geltung des Grundsatzes der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung auch im Verhältnis der Länder untereinander.....  | 332 |
| aa)  | Die Erhaltung der Verantwortungsräume im Verhältnis zwischen den beiden bundesstaatlichen als alleiniger Schwerpunkt der wissenschaftlichen Diskussion.....  | 332 |
| bb)  | Die Verwirklichung des Grundsatzes der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung auch im Verhältnis der Länder untereinander als bundesstaatlich-kompetenzrechtliches Anliegen.....                               | 334 |
| c)   | Die Geltung des Grundsatzes der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung für das Verhältnis aller bundesstaatlichen Gebietskörperschaften untereinander.....   | 340 |
| 3.   | Der dritte Grundsatz: Aufgaben, die die Leistungskraft eines Landes übersteigen, wachsen nicht praeter constitutionem dem Bund zu (faktischer und mittelbarer Zwang zur Kooperation).....                  | 341 |
| III. | Die dogmatische Analyse der Kooperationsformen in dem Bereich der Landesbanken/Girozentralen und die bundesstaatlich-kompetenzrechtlichen Grenzen der institutionalisierten Kooperation.....               | 343 |
| 1.   | Die Beteiligungsfälle in dem Bereich der Landesbanken/Girozentralen und die bekannten Konstellationen der Beteiligungsverwaltung.....  | 346 |
| 2.   | Die Fusionsfälle in dem Bereich der Landesbanken/Girozentralen und die bekannten Konstellationen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Errichtung einer gemeinsamen, länderübergreifenden Anstalt.....   | 349 |
| 3.   | Beteiligungsfälle und gemeinsame, länderübergreifende Anstalten aus dem Blickwinkel der bundesstaatlichen Kompetenzordnung im allgemeinen und der Verbandskompetenz (ultra vires-Lehre) im besonderen..... | 358 |
| IV.  | Ergebnis.....  | 373 |

|  |            |
|--|------------|
| D. Die Vernetzung der Landesbanken und das Erfordernis demokratischer Legitimation.....  | 375        |
| I. Der Gegenstand und die Formen demokratischer Legitimation.....  | 375        |
| II. Die These: Verminderte Anforderungen an das Postulat demokratischer Legitimation bei wirtschaftlich relevanter Tätigkeit der Verwaltung..... | 377        |
| 1. Die Begründung der These.....   | 379        |
| 2. Das Erfordernis demokratischer Legitimation der Geschäftstätigkeit von Landesbanken/Girozentralen.....  | 381        |
| III. Die demokratische Legitimation der beiden Vernetzungskonstellationen.....   | 384        |
| 1. Die gemeinsamen, länderübergreifenden Anstalten.....  | 384        |
| 2. Die Beteiligungsfälle.....  | 386        |
| IV. Ergebnis.....  | 392        |
| <b>Resümee.....</b>  | <b>393</b> |
| <b>Literaturverzeichnis.....</b>   | <b>398</b> |
| <b>Sachwortverzeichnis.....</b>  | <b>412</b> |



## Einleitung

*„Das Netz der Verflechtungen unter den deutschen Banken wird dichter“.*

Diese Überschrift zu einem „Hintergrund“-Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (12. Juli 1996, S. 17) weist auf eine sich zunehmend entfaltende Konzentrationsdynamik der deutschen Kreditwirtschaft hin. Bei Beobachtung paralleler gesamteuropäischer und ausländischer Szenarien<sup>1</sup> wird klar, daß auch der deutschen Kreditwirtschaft beträchtliche Umwälzungen bevorstehen. Der „global player“ ist gefragt. Althergebrachte Strukturen werden durch die zunehmende Dynamik in der Branche aufgebrochen: Kleine Kreditinstitute werden von den Großen übernommen, andere Wettbewerber fusionieren oder werden andere Formen der Zusammenarbeit suchen, um ihre Stellung am Markt mit vereinten Kräften behaupten zu können<sup>2</sup>. Wieder andere Kreditinstitute werden - von den Veränderungen überrollt - gänzlich aus dem Markt verdrängt. Angesichts dieser unbequemen Aussichten ist allemal bei den schwächeren Instituten eine gewisse Zukunftsangst nicht zu übersehen. Unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarktes und des Weltmarktes sind aber auch die Größeren der Branche gezwungen, sich durch wechselseitige Verbindungen für den härter werdenden internationalen Wettbewerb zu rüsten. Bündelung der Kräfte, Erzeugung von Synergieeffekten, strategische Allianzen und organisatorische Vernetzungen sind die Zeichen der Zeit.

Das Interesse des öffentlichen Rechts an diesen Vorgängen überrascht zunächst. Die Probleme wechselseitiger Vernetzungen in der Kreditwirtschaft scheinen mehr in den Bereichen des Gesellschafts- oder des Wettbewerbs-

---

<sup>1</sup> Als beispielhaft und wegweisend mag die Entwicklung in Großbritannien gelten: siehe FAZ v. 10. Oktober 1996, S. 23 („*Gegenseitige Übernahmen und Fusionen im britischen Finanzwesen*“). Erhellend auch die übrigen Artikel einer „Hintergrund“-Serie in der FAZ zu den Strukturveränderungen im europäischen Kreditgewerbe: „Banken im Umbruch“ 8. bis 12. Oktober 1996.

<sup>2</sup> Angesichts dieser Entwicklungen ist es nicht überraschend, daß die auf Fusionen und Beteiligungen spezialisierten M&A-Banken der Londoner City für das Geschäftsjahr 1997 einen besonderen Geschäftszuwachs durch Fusionen im Bereich der deutschen Kreditwirtschaft erwarten; siehe Handelsblatt v. 3./4. Januar 1997, S. 15.

rechts<sup>3</sup> angesiedelt zu sein. Neben diesen wirtschaftsrechtlichen Aspekten muß jedoch auch berücksichtigt werden, daß das Engagement des Staates, von Bund, Ländern und Gemeinden, Erscheinungsbild und Wettbewerb in der deutschen Kreditwirtschaft nicht unerheblich prägt: Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute bilden eine der drei Säulen in der Architektur der deutschen Bankenlandschaft. Als deren integrierter Bestandteil können sich auch die öffentlichen Institute den Entwicklungen, von denen die Branche erfaßt wird, nur schwer widersetzen. Auf der anderen Seite dürfen aber gerade diese Institute aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Charakters auch nicht ohne weiteres mit Instituten anderer Gruppen der Kreditwirtschaft auf eine Stufe gestellt werden. Die öffentlich-rechtliche Verfaßtheit und die hieraus resultierenden Bindungen öffentlicher Bankanstalten sperren sich gegen die nahtlose Imitation der Geschäftsphilosophie oder der strategischen Weichenstellungen anderer Wettbewerber. Der öffentlichen Rechtsform korrespondieren Bindungen, die jedenfalls nicht allein unter Hinweis auf eine faktische Assimilation des öffentlichen an das private Bankgeschäft außer Kraft gesetzt werden können.

Die hier im Mittelpunkt der Betrachtungen stehenden Landesbanken/Girozentralen sind als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert. Sie agieren in dieser organisationsrechtlichen Form durchweg als Sparkassenzentralbanken, Hausbanken der Länder und Geschäftsbanken mit nahezu universalem Geschäftskreis. Gerade in der letztgenannten Funktion treten sie auf den großen Märkten in Deutschland und der Welt auf und führen dabei mit den privaten und genossenschaftlichen Geschäftsbanken einen scharfen Konkurrenzkampf. Die organisatorische Verwurzelung der Landesbanken/Girozentralen im öffentlichen Recht führt dazu, daß die Verflechtungsvorgänge innerhalb dieser Gruppe von Kreditinstituten abseits des Gesellschafts- und des Kartellrechts nicht unerhebliche Probleme verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Art aufwerfen. Diese Probleme erstrecken sich auf Form und Inhalt der Vernetzungsvorgänge, die in der Branche unter dem Begriff der „strategischen Allianzen“ populär geworden sind: Können Anstalten des öffentlichen Rechts ganz oder teilweise an andere Kreditinstitute veräußert werden? Kann eine Anstalt des öffentlichen Rechts ohne weiteres zu einer „Kapitalgesellschaft des öffentlichen Rechts“ mit verkäuflichen und übertragbaren Anstaltsanteilen umgewandelt werden? Darf sich ein Bundesland an der Anstalt eines anderen Bundeslandes durch die Übernahme von Anstaltsanteilen beteiligen? Kann das „Mitregieren“ eines Landes in dem Institut eines anderen Landes vor den An-

---

<sup>3</sup> Das Wettbewerbsrecht ist freilich aufgrund seiner Aufgabe, mit den hoheitlichen Mitteln von Zwang und Kontrolle in den Prozeß der Marktwirtschaft zu intervenieren, keinesfalls dem Bereich des Privatrechts zuzuordnen. Dennoch zählt es nicht zu den klassischen Materien des öffentlichen Rechts.

forderungen des Grundgesetzes an die Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bundesländer bestehen?

Die öffentlich-rechtlichen Probleme der Vernetzung von Landesbanken/Girozentralen sind vielschichtig. Umso erstaunlicher erscheint es, daß sie in der interessierten juristischen Öffentlichkeit kaum Interesse erregen konnten und daher noch weitestgehend der Aufarbeitung und der juristischen Analyse harren. Hängt diese Zurückhaltung mit der tatsächlichen Assimilation der Landesbanken/Girozentralen an die großen Geschäftsbanken zusammen, die den Gestaltungs- und Geltungsanspruch des öffentlichen Rechts in diesem Bereich verdrängt hat? Dies ist die Ausgangsfrage, von deren Beantwortung es abhängt, ob und inwieweit die Vernetzungsvorgänge bei den Landesbanken/Girozentralen das öffentliche Recht überhaupt als Richtmaß ihres Handelns zu berücksichtigen haben. Zunächst gilt es daher, Klarheit über Aufgaben und verfassungs- wie verwaltungsrechtliche Stellung der Landesbanken/Girozentralen in der Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen. Hier liegt ein Schwerpunkt der Untersuchung. Die dogmatische Einordnung ihrer Geschäftstätigkeit in den Kanon von Staatsaufgaben und öffentlichen Handlungsinstrumentarien ist die Voraussetzung für die Analyse verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Vorgaben wechselseitiger Vernetzungen dieser Institute. Die Darstellung der vielfachen und bisweilen undurchsichtigen Vernetzungen in Form von Beteiligungsverhältnissen und gemeinsamen, länderübergreifenden Instituten bildet den zweiten Schwerpunkt der Arbeit. Anschließend erfolgt die verfassungsrechtliche Beurteilung dieser Vernetzungsvorgänge. Die Erörterung der Vernetzungen aus dem Blickwinkel der grundgesetzlichen bundestaatlichen Kompetenzordnung und des Erfordernisses demokratischer Legitimation schließt sich an, und zwar nach einer Untersuchung der vorgegebenen organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen.

Ausgespart bleibt aus der vorliegenden Untersuchung der Bereich, der sich schlagwortartig als „Privatisierungsdiskussion“ bezeichnen läßt. Die Frage nach der grundsätzlichen Legitimation des Staates zur Teilnahme an dem Wettbewerb im Kreditwesen wird nur am Rande, bei der Ergründung des öffentlichen Auftrags von Landesbanken/Girozentralen, erörtert. Ebenso wird die vorgelegte Untersuchung nicht auf die Diskussion eingehen, ob bestimmte Geschäfte, die im Zusammenhang mit der Geschäftsbanktätigkeit der Landesbanken abgewickelt werden, noch mit dem normierten öffentlichen Auftrag in Einklang zu bringen sind. Grundlage aller hier angestellten Überlegungen ist insofern allein die Gesetzeslage, die den Instituten ihren öffentlichen Auftrag und die zulässigen Geschäfte vorgibt, dabei die Legitimation des Gewinnstrebens bei den Landesbanken kanalisiert und zu den übrigen Geschäftstätigkeiten in ein Spannungsverhältnis setzt. Daß dieser gesetzliche Handlungsauftrag bisweilen überdehnt und deshalb darüber diskutiert wird, ob und inwieweit