



**Institut für  
Wirtschaftsforschung  
Halle**

# **Wechselwirkungen zwischen der finanzintermediatorischen Tätigkeit kommunaler Kreditinstitute und dem kommunalen Raum**

– Eine institutionenökonomische und  
empirische Untersuchung am Beispiel der Sparkassen  
in den neuen Bundesländern –

von  
Martin O. Wengler

6/2006  
**Sonderheft**



**Wechselwirkungen zwischen der finanzintermediatorischen Tätigkeit  
kommunaler Kreditinstitute und dem kommunalen Raum**

**– Eine institutionenökonomische und empirische Untersuchung  
am Beispiel der Sparkassen in den neuen Bundesländern –**

von

*Martin O. Wengler*

Zugleich Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE - IWH

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Telefon: (0345) 77 53-60

Telefax: (0345) 77 53-8 20

Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten

Druck bei Druckhaus Schütze GmbH,

Fiete-Schultze-Str. 6, 06116 Halle (Saale)

ISBN 978-3-930963-88-1

## Vorwort

Die kommunalen Kreditinstitute oder „Sparkassen“ gehörten in Deutschland über Jahrzehnte hinweg zum „klassischen“ Bereich der kommunalen Wirtschaftstätigkeit, die sich in der Zeit des „Munizipalsozialismus“ im ausgehenden 19. Jahrhundert herausgebildet hat. Gerade der Sparkassensektor kann in manchen Städten auf eine noch längere Geschichte zurückblicken; die erste kommunale Sparkasse Deutschlands wurde im Jahr 1801 in Göttingen eingerichtet. Der „Munizipalsozialismus“ wurde seinerzeit als ein großer Fortschritt angesehen. Heute hat sich das Blatt deutlich gewendet; die kommunalwirtschaftlichen Aktivitäten werden seit geraumer Zeit zunehmend in Frage gestellt. Dies erklärt sich einerseits aus der Einsicht in die vielfältigen Ursachen einer ineffizienten öffentlichen Produktion, wie sie in der Volkswirtschaftslehre spätestens seit den Arbeiten von DOWNS und NISKANEN diskutiert werden. Andererseits hat offenbar auch aus der Sicht zahlreicher Kommunen die Bedeutung ihrer Wirtschaftstätigkeit deutlich abgenommen. Anders ist es nicht zu erklären, dass immer mehr Städte und Gemeinden dazu übergehen, sich freiwillig von ihren wirtschaftlichen Einrichtungen teilweise oder vollständig zu trennen, wobei allerdings vielfach auch sehr kurzfristige finanzielle Erwägungen dominieren. Schließlich haben auch der internationale Standortwettbewerb und die EU-Wettbewerbspolitik dazu beigetragen, dass die Kommunen auf eine höhere Effizienz sowie Effektivität ihrer Leistungserstellung bedacht sein müssen.

Die vorliegende Untersuchung von Martin Wengler stellt einen wichtigen Beitrag zur Beantwortung der Frage dar, welche regional- und gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile mit verschiedenen Ausprägungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit in der heutigen Zeit (noch) verbunden sind. Zudem liefert die Arbeit wertvolle Hinweise für mögliche Veränderungen in den gegebenen Arrangements der Kommunalwirtschaft. Das Sparkassenwesen stellt einen ganz besonders ergiebigen Gegenstand für Analysen zu diesen Fragen dar, weil die Sparkassen – anders als andere kommunale Betriebe oder Unternehmen – in direkter Konkurrenz zu privaten Kreditinstituten tätig sind und auch als Instrumente zur Finanzierung der allgemeinen kommunalen Aktivitäten eingesetzt werden. Besonders hervorzuheben ist, dass der Verfasser seine Argumentation – soweit dies in Anbetracht der Datenlage möglich ist – auf empirische Fakten gründet, denn in der (häufig recht emotional geführten) Diskussion über die Kommunalwirtschaft herrschte bislang ein deutlicher Mangel an entsprechenden Studien. Wesentliche Teile der Untersuchung entstanden während der Tätigkeit des Autors in der Forschungsabteilung für Stadtökonomik im IWH. Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um dem Verfasser noch einmal für seine stets zuverlässige und ertragreiche Mitarbeit sowie für seine vielfältigen Inputs zu allen Teilen der Abteilungsforschung sehr herzlich zu danken.

Halle, im November 2006

Prof. Dr. Martin T. W. Rosenfeld

## Danksagung

An dieser Stelle danke ich Herrn Prof. Dr. Johannes Bröcker sehr herzlich für die Bereitschaft, mich bei der vorliegenden Arbeit als Doktorvater zu betreuen. Trotz der großen Entfernung unterstützte er mich jederzeit in konstruktiven und kritischen Diskussionen. Mein Dank gilt außerdem Prof. Dr. Till Requate, der bereitwillig das Zweitgutachten übernahm.

Besonders danke ich Herrn Prof. Dr. Martin Rosenfeld für die grundlegende Anregung zu dieser Untersuchung und seine fortwährende und vielfältige Unterstützung, auch über meine Zeit am Institut für Wirtschaftsforschung Halle hinaus. Dank sage ich aber auch meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am IWH, namentlich Frau Hartung, Herrn Barkholz, Herrn Dr. Heimpold, Herrn Dr. Franz, Herrn Linne und ganz besonders Herrn Dr. Johannes Stephan, für ihre jederzeitige Diskussionsbereitschaft und Hilfe.

Weiterhin danke ich dem DSGVO, dem OSGV sowie dem Sparkassenverband Hessen-Thüringen für das mir entgegengebrachte Vertrauen – nicht zuletzt bei der Bereitstellung des Datenmaterials, ohne das diese Arbeit nicht hätte zustande kommen können.

Meinen Eltern Christa und Peter Wengler gilt mein herzlichster Dank für die vorbehaltlose Unterstützung, die sie mir in all den Jahren zukommen ließen.

Nicht ausreichend danken kann ich meiner Lebensgefährtin Beatrix Broutschek, die mich in allen Phasen dieser Arbeit begleitete. Ihre Hilfe und ihr Verständnis, vor allem jedoch ihre Geduld waren für mich und für das Gelingen der Dissertation von entscheidender Bedeutung.

Schwalbach, im Juli 2005

Martin Wengler



Teil C: Theoretische Analyse der Sparkasseninstitutionen und ihres Einflusses auf die Ausübung der Finanzintermediation	72
1 Ökonomische Analyse der institutionellen Grundlagen der Sparkassen	72
1.1 Die institutionelle Entwicklung der Sparkassen im historischen Überblick	73
1.1.1 Die Anfänge des Sparkassenwesens	74
1.1.2 Die Entwicklung zu modernen Kreditinstituten	75
1.1.3 Der Wiederaufbau und die Entwicklung in Westdeutschland seit 1945	77
1.1.4 Das Sparkassenwesen in der DDR	79
1.1.5 Die ostdeutschen Sparkassen in der Transformation	81
1.1.6 Die Privatbanken im Transformationsprozess	85
1.2 Die ökonomische Bedeutung der rechtlichen Institutionen	87
1.2.1 Rechtsform	88
1.2.2 Öffentlicher Auftrag	92
1.2.3 Regionalprinzip	108
1.2.4 Enumerationsprinzip	114
1.2.5 Verbund- und Subsidiaritätsprinzip	117
1.2.6 Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	124
1.3 Die beteiligten Akteure: Aufgaben, Restriktionen, Anreizstrukturen und institutionelle Problembereiche	129
1.3.1 Kommunale Gewährträger	130
1.3.2 Verwaltungsrat	138
1.3.3 Vorstand	153
1.3.4 Kreditausschuss	165
1.3.5 Mitarbeiter	169
1.3.6 Regionale Sparkassenverbände	170
1.4 Zusammenfassung der Ergebnisse	177
1.4.1 Institutionelle Entwicklung der Sparkassen	177
1.4.2 Rechtliche Institutionen	178
1.4.3 Die beteiligten Akteure	181
2 Die Bedeutung der Finanzintermediation für die wirtschaftliche Entwicklung	184
2.1 Mikroökonomische Theorie der Finanzintermediation	187
2.1.1 Funktionen von Finanzintermediären im Rahmen des Transaktionsprozesses	190
2.1.1.1 Transaktionskostenreduktion durch Skalen- und Verbundvorteile	191

2.1.1.2	Reduzierung von asymmetrischer Informationsverteilung	194
2.1.1.2.1	Asymmetrische Informationsverteilung und Kreditrationierung	194
2.1.1.2.2	Informationsproduktion durch Banken	198
2.1.1.2.3	Informationsproduktion in langfristigen Finanzbeziehungen	202
2.1.1.3	Fazit	206
2.1.2	Funktionen von Finanzintermediären im Rahmen des Transformationsprozesses	207
2.1.2.1	Losgrößentransformation	207
2.1.2.2	Fristentransformation	208
2.1.2.3	Risikotransformation	209
2.1.2.3.1	Liquiditätsrisiko	210
2.1.2.3.2	Investitionsrisiko	211
2.1.2.4	Liquiditätstransformation	217
2.1.2.5	Fazit	218
2.1.3	Bereitstellung von Zahlungsverkehrsfazilitäten	219
2.2	Die Rolle der Finanzintermediation im Wachstumsprozess	225
2.2.1	Finanzintermediation im Licht der Neuen Wachstumstheorie	227
2.2.2	Empirische Evidenz	233
2.3	Zusammenfassung der Ergebnisse	237
 Teil D: Empirische Analyse des wechselseitigen Zusammenhangs zwischen der kreditwirtschaftlichen Sparkassentätigkeit und der kommunalen Wirtschafts- und Sozialstruktur in den neuen Bundesländern		
1	Grundlagen der empirischen Analyse	243
1.1	Vorgehensweise und Ziele der empirischen Analyse	243
1.2	Untersuchungsgegenstand	248
1.3	Untersuchungszeitraum	249
1.4	Räumliche Abgrenzung des Untersuchungsraums	250
1.5	Regionale Gliederung des Untersuchungsraums	251
1.6	Methodik, Datenbasis und Indikatoren	256
1.6.1	Untersuchungsmethodik	257
1.6.2	Datenbasis	261
1.6.3	Indikatoren	263

2	Die kreditwirtschaftliche Sparkassentätigkeit in Abhängigkeit vom kommunalen Raum	264
2.1	Geschäftsstellennetz	265
2.1.1	Entwicklung der Geschäftsstellen in den neuen Bundesländern	267
2.1.2	Die kreditwirtschaftliche Versorgung mit Bankdienstleistungen in den USA und Großbritannien	271
2.1.3	Entwicklung der SB-Geschäftsstellen in den neuen Bundesländern	274
2.1.4	Regionale Differenzierung der Geschäftsstellen	275
2.1.4.1	Deskriptive Maße zur regionalen Differenzierung der Geschäftsstellen	276
2.1.4.2	Bestimmungsgründe der regionalen Differenzierung der Geschäftsstellen	281
2.1.4.3	Empirische Prüfung der Zusammenhänge	284
2.1.4.4	Entwicklung der Geschäftsstellen in den Vergleichsregionen	289
2.2	Sparen und Kapitalbildung	292
2.2.1	Entwicklung der Verbindlichkeiten in den neuen Bundesländern	295
2.2.1.1	Einlagen und aufgenommene Kredite insgesamt	295
2.2.1.2	Fristenstruktur im Einlagengeschäft	297
2.2.1.3	Kundenstruktur im Einlagengeschäft	303
2.2.2	Regionale Differenzierung der Spartätigkeit	309
2.2.2.1	Bestimmungsgründe der regionalen Differenzierung der Spartätigkeit	309
2.2.2.2	Empirische Prüfung des Zusammenhangs	317
2.2.2.3	Entwicklung der Verbindlichkeiten in den Vergleichsregionen	320
2.3	Kredite und Investitionen	323
2.3.1	Entwicklung der Kreditvergabe in den neuen Bundesländern	325
2.3.1.1	Kreditvergabe insgesamt	326
2.3.1.2	Fristenstruktur im Kreditgeschäft	329
2.3.1.3	Kundenstruktur im Kreditgeschäft	334
2.3.2	Regionale Differenzierung der Kreditvergabe	342
2.3.2.1	Bestimmungsgründe der regionalen Differenzierung der Kreditvergabe und Kreditnachfrage	343

---

2.3.2.2	Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Kreditvergabe an private Haushalte	353
2.3.2.3	Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Kreditvergabe an private Unternehmen	356
2.3.2.4	Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Kreditvergabe an öffentliche Haushalte	361
2.3.2.5	Entwicklung der Kredite in den Vergleichsregionen	364
2.4	Vermittlung von öffentlichen Förderkrediten	368
2.4.1	Entwicklung der Vergabe von Förderkrediten in den neuen Bundesländern	370
2.4.1.1	Förderkredite der KfW	370
2.4.1.2	Förderkredite der DtA	374
2.4.2	Regionale Differenzierung der Vergabe von Förderkrediten	382
2.4.2.1	Empirische Prüfung der Einflüsse auf das Volumen der vermittelten DtA-Förderkredite bei Sparkassen und Privatbanken	383
2.4.2.2	Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Anzahl der vermittelten DtA-Förderkredite bei Sparkassen und Privatbanken	385
Teil E:	Schlussbetrachtung	389
1	Zusammenfassung der Ergebnisse	389
2	Ausblick	395
Literaturverzeichnis		397
	Monografien und Zeitschriften	397
	Statistiken, Jahresabschlüsse und Periodika	422
	Verzeichnis der Gesetze, Rechtsverordnungen und Rechtssprechungen	423
	Zeitungen und Pressemitteilungen	425
	Quellen aus dem Internet	426
Teil F:	Tabellenanhang	429

## Tabellenverzeichnis

Tabelle C.1:	Ertragsindikatoren nach Bankengruppen in der Bundesrepublik zwischen 1995 und 2001	122
Tabelle C.2:	Entscheidungsbefugnisse der Sparkassengremien nach dem Sparkassengesetz Sachsen-Anhalts von 1994	131
Tabelle D.1:	Ausgewählte Geschäftszahlen der Sparkassen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000	249
Tabelle D.2:	Größenklassengliederung der Sparkassen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000	249
Tabelle D.3:	Regionale Abgrenzung: Die Zuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte zu den Sparkassengeschäftsgebieten (Gebietsstand Dez. 2000)	255
Tabelle D.4:	Personenbesetzte Geschäftsstellen nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000	269
Tabelle D.5:	Personenbesetzte Geschäftsstellen und Selbstbedienungs- stellen der Sparkassen nach Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000	274
Tabelle D.6:	Regionale Geschäftsstellenanzahl und Geschäftsstellen- dichte nach Bankengruppen in den neuen Bundesländern 1998 (90 Regionen)	279
Tabelle D.7:	Querschnittsregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die räumliche Geschäftsstellen- dichte der Sparkassen in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1998 (N=89)	286
Tabelle D.8:	Querschnittsregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die geografische Geschäftsstellen- dichte der Großbanken in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1998 (N=85)	288
Tabelle D.9:	Rangkorrelationsanalyse zwischen der Geschäftsstellen- entwicklung der Sparkassen und regionalen Struktur- indikatoren in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländern zwischen 1995 und 2000 (N=89)	290
Tabelle D.10:	Einlagen und aufgenommene Kredite nach Fristigkeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	299

## Fortsetzung Tabellenverzeichnis

Tabelle D.11:	Einlagenstruktur nach Fristigkeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	301
Tabelle D.12:	Durchschnittliche prozentuale Einlagen und aufgenommene Kredite insgesamt nach Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern von 1992-2000	303
Tabelle D.13:	Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten nach Fristigkeit, Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1992-2000	306
Tabelle D.14:	Ersparnis und Sparquote nach der Einkommenshöhe und Haushaltsgruppen in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 1993	311
Tabelle D.15:	Durchschnittliches Geldvermögen nach Haushaltsgruppen und Anlageformen in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 1993	313
Tabelle D.16:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Verbindlichkeiten der Sparkassen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1995-2000 (N=534)	318
Tabelle D.17:	Rangkorrelationsanalyse zwischen der Entwicklung der Verbindlichkeiten der Sparkassen und regionalen Strukturindikatoren in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländern zwischen 1995 und 2000 (N=89)	321
Tabelle D.18:	Kredite an Nichtbanken nach Laufzeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) in den Jahren 1992, 1996 und 2000	330
Tabelle D.19:	Kreditstruktur nach Laufzeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) in den Jahren 1992, 1996 und 2000	334
Tabelle D.20:	Durchschnittliche prozentuale Kreditvergabe insgesamt nach Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) von 1992	335
Tabelle D.21:	Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe nach Laufzeit, Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) in den Jahren 1992-2000	338

**Fortsetzung Tabellenverzeichnis**

Tabelle D.22:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Kreditvergabe der Sparkassen an private Haushalte je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer (ohne Thüringen) 1996-2000 (N=272)	354
Tabelle D.23:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Kreditvergabe der Sparkassen an private Unternehmen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer (ohne Thüringen) 1996-2000 (N=329)	357
Tabelle D.24:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Kreditvergabe der Sparkassen an öffentliche Haushalte je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=419)	362
Tabelle D.25:	Rangkorrelationsanalyse zwischen der Entwicklung der Kredite der Sparkassen an private Haushalte, Unternehmen und öffentliche Haushalte und regionalen Strukturindikatoren in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer zwischen 1995 und 2000 (N=70; 88)	366
Tabelle D.26:	Kreditvolumen und Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000	379
Tabelle D.27:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf das vermittelte DtA-Förderkreditvolumen der Sparkassen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)	384
Tabelle D.28:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf das vermittelte DtA-Förderkreditvolumen der privaten Kreditbanken je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)	384
Tabelle D.29:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle der Sparkassen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)	386

## Fortsetzung Tabellenverzeichnis

Tabelle D.30:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle der privaten Kreditbanken je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)	386
Tabelle F.1:	Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die räumliche Geschäftsdichte der Sparkassen in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=423)	429
Tabelle F.2:	Querschnittsregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die räumliche Geschäftsdichte der Groß- und Regionalbanken in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1998 (N=86)	429
Tabelle F.3:	Einlagen und aufgenommene Kredite (insgesamt) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	430
Tabelle F.4:	Einlagen und aufgenommene Kredite (Sichteinlagen) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	432
Tabelle F.5:	Einlagen und aufgenommene Kredite (Termineinlagen, Sparbriefe, Spareinlagen) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	434
Tabelle F.6:	Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten (insgesamt) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000	436
Tabelle F.7:	Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten (Sichteinlagen) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000	438
Tabelle F.8:	Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten (Sichteinlagen) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000	440
Tabelle F.9:	Kredite an Nichtbanken (insgesamt) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	442

**Fortsetzung Tabellenverzeichnis**

Tabelle F.10:	Kredite an Nichtbanken (kurz- und mittelfristig) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	444
Tabelle F.11:	Kredite an Nichtbanken (langfristig) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000	446
Tabelle F.12:	Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe (insgesamt) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000	448
Tabelle F.13:	Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe (kurz- und mittelfristig) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000	450
Tabelle F.14:	Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe (langfristig) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000	452
Tabelle F.15:	Vermittelte KfW-Förderkredite nach Unternehmensgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1995-2000	454
Tabelle F.16:	Vermittelte DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000	455
Tabelle F.17:	Anzahl der vermittelten DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000	456

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung A.1	Geschäftstätigkeit, kommunaler Raum und Determinanten der regionalen Entwicklung	20
Abbildung C.1	Struktur der Sparkassenfinanzgruppe 2003	118
Abbildung C.2	Konstitution der Sparkassenorgane	132
Abbildung D.1	Wirkungen und Rückkopplung zwischen Input und Output der Sparkassen und der regionalen Entwicklung	245
Abbildung D.2	Regionale Abgrenzung: Die Zuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte zu den Sparkassengeschäftsgebieten (Gebietsstand Dez. 2000)	254
Abbildung D.3	Regionale Geschäftsstellenkonzentration nach Bankengruppen in den neuen Bundesländern 1998 (90 Regionen)	277
Abbildung D.4	Schematische Darstellung der Qualität von Finanzdienstleistungsprodukten und ihre Erreichbarkeit im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzepts nach Bankengruppen	280
Abbildung D.5	Vermittelte KfW-Förderkredite nach Unternehmensgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1995-2000	372
Abbildung D.6	Vermittelte DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000	375
Abbildung D.7	Anzahl der vermittelten DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000	377
Abbildung D.8	Durchschnittliches Fördervolumen je vermittelten DtA-Förderfall (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000	380

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAKred	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen
BAnz	Bundesanzeiger
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BbgGO	Brandenburger Gemeindeordnung
BbgSpkG	Brandenburgisches Sparkassengesetz
Bd.	Band
BetrVG 1952	Betriebsverfassungsgesetz 1952
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bspw.	beispielsweise
BVG	Bergbau und verarbeitendes Gewerbe
bzgl.	bezüglich
c. p.	ceteris paribus
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGZ	Deutsche Girozentrale
d. h.	das heißt
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
dvs	Datenverarbeitungsgesellschaft der ostdeutschen Sparkassen
EGV	EG-Vertrag
et al.	et alii [und andere]
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende [Seite]
F&E	Forschung und Entwicklung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende [Seiten]
FN	Fußnote
FTD	Financial Times Deutschland

## Fortsetzung Abkürzungsverzeichnis

GG	Grundgesetz
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
insbes.	insbesondere
i. V. m.	in Verbindung mit
i. W.	im Wesentlichen
i. w. S.	im weiteren Sinne
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KSK	Kreissparkasse
KV M-V	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LB	Landesbank
LBS	Landesbausparkasse
LZB	Landeszentralbank
MFIs	Monetäre Finanzinstitute
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MuSa LSA	Mustersatzung für die Sparkassen des Landes Sachsen-Anhalt
Nord-LB	Norddeutsche Landesbank - Girozentrale
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliche[s]
ö. K.	öffentlich-rechtliche Körperschaft
OSGV	Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband
p	Irrtumswahrscheinlichkeit
RSGV	Regionaler Sparkassen- und Giroverband
S.	Seite; Satz (je nach Kontext)

**Fortsetzung Abkürzungsverzeichnis**

SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung)
SächsSparkG	Sparkassengesetz des Freistaates Sachsen
SE	Standard Error
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SFV	Sachsen Finanzverband
SGV	Sparkassen- und Giroverband
SK	Sparkasse
SpkG LSA	Sparkassengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
SpkG M-V	Sparkassengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
SpkVO LSA	Sparkassenverordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SSK	Stadtsparkasse
SuKSK	Stadt- und Kreissparkasse
TDM	Tausend DM
TGZ	Technologie- und Gründerzentrum
ThürGVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürMuSa	Thüringer Mustersatzung für kommunale Sparkassen
ThürSpkG	Thüringer Sparkassengesetz
ThürSpkVO	Thüringer Sparkassenverordnung
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
u. a.	unter anderem/n
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VIF	Varianz-Inflation-Factors
vs.	versus
WestLB	Westdeutsche Landesbank - Girozentrale
WWSU	Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
$\rho_s$	Spearman-Rho Korrelationskoeffizient

## Teil A: Einleitung

### 1 Problemstellung

Das Bankensystem der Bundesrepublik Deutschland fußt auf drei Säulen: den privaten Geschäftsbanken, den Genossenschaftsbanken und den öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Neben ihrer Rechtsform unterscheiden sich die Institutsgruppen primär durch ihre originäre Zielfunktion. Danach sind die Kreditbanken durch einen ertragsorientierten Geschäftsbetrieb gekennzeichnet und verfolgen insofern das Ziel, die Kapitalrendite ihrer Anteilseigner zu maximieren. Im Unterschied dazu streben die Genossenschaftsbanken nach der bestmöglichen Förderung des Erwerbs und der Wirtschaft ihrer Mitglieder. Die Sparkassen sind ihrerseits darauf ausgerichtet, bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Hierzu zählen insbesondere die Förderung des Sparsinns und der Vermögensbildung, die Unterstützung von KMU und Existenzgründern sowie die Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Trotz dieser institutionellen Unterschiede weisen jedoch alle drei Bankengruppen die Gemeinsamkeit auf, dass sie als Anbieter von universellen Bankdienstleistungen auftreten und somit im Wettbewerb zueinander stehen.

Losgelöst von der „sachlichen Kongruenz“<sup>1</sup> der Geschäftstätigkeit der Institutsgruppen unterscheiden sich die Sparkassen von ihren Mitbewerbern insbesondere durch ihre Versorgungsaufgabe, die ihnen seitens der Landesgesetzgeber und der Gewährträger übertragen wird. Der öffentliche Auftrag und ihre Rechtsform verbindet die kommunalen Sparkassen dabei in vielfältiger Weise mit dem kommunalen Raum und allen Akteuren – den politischen Gremien, der kommunalen Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Wirtschaftsunternehmen – innerhalb ihres Geschäftsgebietes, d. h. dem Gebiet ihrer jeweiligen Gewährträger. Dieser Zusammenhang äußert sich vor allem darin, dass die Sparkassen ihre Geschäftspolitik nahezu ausschließlich auf den kommunalen Raum und die ansässigen Wirtschaftsakteure ausrichten. Die Fokussierung der Geschäftspolitik auf das Gewährträrgelände hat zur Folge, dass die regionale Wirtschafts- und Sozialstruktur gleichzeitig eine Ursache und ein Produkt der Geschäftstätigkeit der regional ansässigen Sparkasse ist. Einerseits beeinflussen die realwirtschaftlichen und sozioökonomischen Faktoren des Raumes die Geschäftsstruktur und das Geschäftsergebnis der Sparkassen. Andererseits ist zu erwarten, dass die Geschäftstätigkeit der Institute Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung des kommunalen Raums hat.<sup>2</sup>

---

1 Rolvering (1997), S. 1.

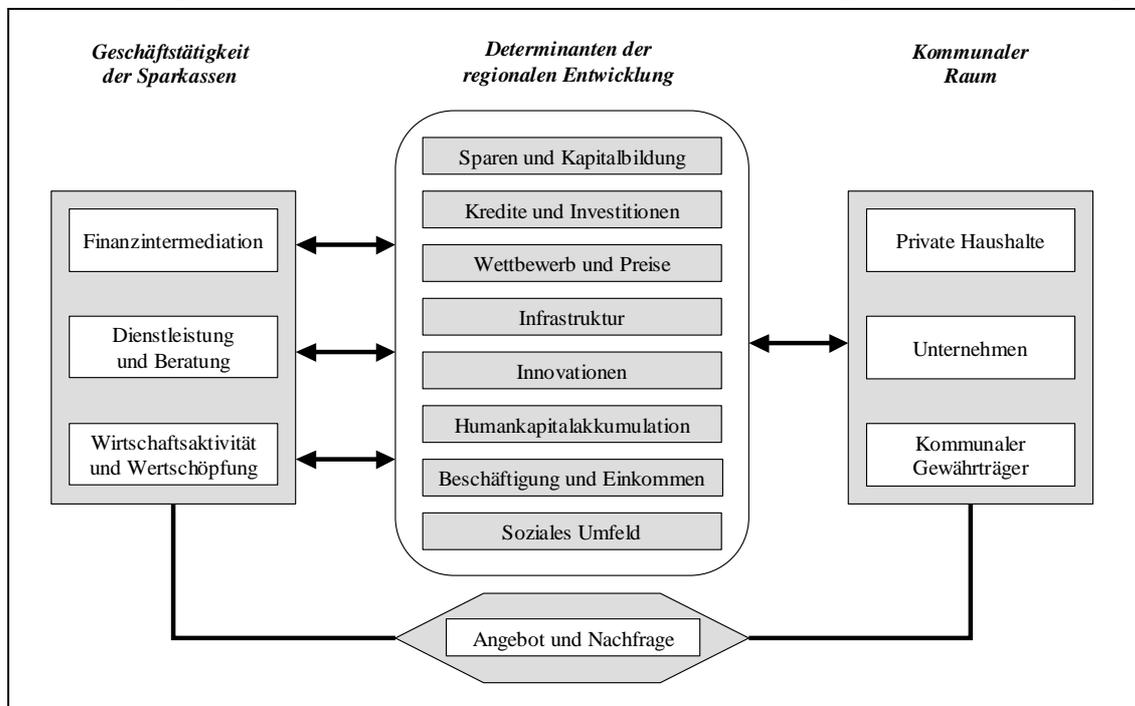
2 Vgl. *ebenda*, S. 2.

Die wechselseitigen Wirkungen zwischen den Sparkassen und dem kommunalen Raum entstehen durch Angebot und Nachfrage der Akteure und beeinflussen dabei direkt und indirekt vielfältige regionale Entwicklungsdeterminanten (Abbildung A.1). Im Rahmen der Geschäftstätigkeit der Sparkassen lassen sich drei Wirkungskanäle unterscheiden:

- (1) die Finanzintermediation und
- (2) andere Dienstleistungen, beide sind dem Sparkassenoutput zuzurechnen, sowie
- (3) die eigene Wirtschaftsaktivität, die ihre Wirkungen im Zuge der Leistungserstellung primär inputseitig entfaltet.

Abbildung A.1:

Geschäftstätigkeit, kommunaler Raum und Determinanten der regionalen Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung.

In ihrer originären Funktion sind die Sparkassen Finanzintermediäre und unterstützen mithin den Ausgleich von Kapitalangebot und -nachfrage. Die Wirkungen gehen dabei von der Geschäftstätigkeit mit Privatkunden, Unternehmen, Existenzgründern und den öffentlichen Gebietskörperschaften aus. Zu den Geschäftsfeldern zählen das Einlagen- und das Kreditgeschäft sowie die Durchleitung öffentlicher Förderkredite. Als Voraussetzung für die Wahrnehmung der Finanzintermediation muss ferner ein Mindestmaß an Finanzinfrastruktur bereitgestellt werden. Im Rahmen der Liquiditätstransformation des Kapitals und durch die Ausgestaltung ihrer Angebots- und Nachfragepolitik beeinflussen die Sparkassen die kommunale Spartätigkeit und Kreditaufnahme. Letzteres wirkt mittelbar auf die Investitionstätigkeit, was wiederum zu einer verbesserten kommunalen

Infrastruktur, einer wachsenden Innovationsneigung und einer erhöhten Humankapitalbildung in der Region beitragen kann. Die auf diese Weise veränderten regionalen Rahmenbedingungen verursachen ihrerseits Rückkopplungseffekte, die die Geschäftstätigkeit der Sparkassen beeinflussen können.

Auch in ihrer Funktion als Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen bestehen vielfältige Anknüpfungspunkte zwischen den Sparkassen und dem kommunalen Raum. Unter diese Funktion können alle Geschäftstätigkeiten subsumiert werden, die nicht der Finanzintermediation i. e. S. zuzuordnen sind, also z. B. das Angebot alternativer Anlagemöglichkeiten und Finanzierungsmodelle für Privatkunden, Unternehmen und öffentliche Gebietskörperschaften ebenso wie Beratungsleistungen bezüglich finanzwirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und marktlicher Fragestellungen. In diesem Zusammenhang ist auch die Bedeutung der Sparkassen bei der Bildung von Regionalinitiativen, der Anbahnung von Unternehmenskontakten und der Förderung unternehmerischer Netzwerkbildung zu nennen.<sup>3</sup>

Regionale Wirkungen gehen schließlich von der Wirtschaftaktivität der Sparkassen aus, die – aufgrund ihrer kommunalen Bindung – Inputfaktoren primär innerhalb ihres Gewährträgergebietes nachfragen. Insbesondere als Arbeitgeber und Ausbilder spielen die Sparkassen eine bedeutsame Rolle in der Region, und durch die lokale Verankerung profitieren auch die Unternehmen vor Ort, da Investitionsaufträge zur Stärkung der regionalen Wirtschaft bevorzugt an lokale Unternehmen vergeben werden. Als wirtschaftlich selbstständige Erwerbsbetriebe sind die Sparkassen ferner darauf angewiesen, Gewinne zu erwirtschaften, sodass die Kommunen als Gewährträger nicht nur an den Steuereinnahmen, sondern auch an Gewinnausschüttungen partizipieren können. Zu den regionalen Entwicklungsdeterminanten ist schließlich das soziale Umfeld zu zählen, das die Sparkassen aufgrund ihres gemeinnützigen Charakters im Rahmen ihres sozialen Engagements beeinflussen können.

Die universelle Geschäftstätigkeit der Sparkassen gab trotz ihres öffentlichen Auftrags bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts Anlass zu kontroversen Diskussionen, in denen die Berechtigung der kommunalen Kreditinstitute, sich im Wettbewerb mit den privaten Banken zu betätigen, kritisch hinterfragt wurde. Die Auseinandersetzungen erreichten ihren ersten Höhepunkt im Jahr 1961, als der Deutsche Bundestag die Bundesregierung mit der Prüfung der Frage beauftragte, ob und inwieweit der Wettbewerb zwischen den Institutsgruppen durch gesetzliche und verwaltungsmäßige Begünstigungen verschoben ist.<sup>4</sup> Die Debatte um Wettbewerb, Deregulierung und Privatisierung der Sparkassen

---

3 Vgl. *Gärtner* (2003).

4 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1968).

setzt sich in Deutschland bis heute fort<sup>5</sup> und erreichte im Jahr 1999 auch die Institutionen der Europäischen Union. Der EU-Wettbewerbskommissar Monti kündigte an, staatliche Garantien für Sparkassen und Landesbanken generell als Beihilfen einzustufen, die der Genehmigung der EU-Wettbewerbskommission bedürfen und für die eine angemessene Vergütung zu entrichten ist.<sup>6</sup>

Die Diskussion über die Legitimität der Sparkassengeschäftstätigkeit wurde in der Vergangenheit zumeist unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten geführt,<sup>7</sup> aber auch eine Vielzahl von wirtschaftswissenschaftlichen Publikationen und Diskussionsbeiträgen widmete sich diesem Thema. Die meisten ökonomischen Analysen sind jedoch ordnungspolitischer Natur<sup>8</sup> und mitunter dogmatisch geleitet. Fundierte empirische Studien blieben hingegen die Ausnahme. Einschlägige Arbeiten, die die Wirkungen der Sparkassen aus positiver Sicht untersuchen, sind z. B. Reinelt (1990); Brümmerhoff, Lehmann (2000) und Gärtner (2003). Die wissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem Themenkomplex werden jedoch dem wesentlichen Charakteristikum, nämlich der wechselseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit zwischen Sparkassen und dem kommunalen Raum, nicht immer hinreichend gerecht.<sup>9</sup> Gleichzeitig mangelt es den Analysen an einer kleinräumigen empirischen Fundierung, die zur angemessenen Beurteilung der regionalen Wirkungen erforderlich ist. Darüber hinaus beschränken sich die Studien in ihrem Erkenntnisinteresse auf Teilbereiche der Sparkassenwirkungen wie die Förderung des Gemeinwohls, soziale Effekte oder die Unterstützung regionaler Netzwerkbildung. Der eigentliche Kernbereich der Sparkassengeschäftstätigkeit, die Finanzintermediation, wird hingegen nur unzureichend abgebildet. Insbesondere die Fähigkeit der Sparkassen zur Gewährleistung der Finanzintermediationsfunktionen hat jedoch einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten einer Region. Der institutionellen Ausgestaltung der Sparkassen kommt in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung zu, da diese die Geschäftspolitik und die Geschäftstätigkeit in hohem Maße beeinflusst. Die institutionellen Arrangements sind ihrerseits ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal der Bankengruppen und insofern prägend für eine institutsgruppenspezifische Geschäftspolitik. Mithin ist zu erwarten, dass die Geschäftstätigkeit respektive die Finanzintermediationsleistung zwischen den Bankentypen differiert, was wiederum Auswirkungen auf den kommunalen Raum und dessen Entwicklung hat.

---

5 Vgl. z. B. Möschel (1993); Steiner (1994); Sinn (1997); Neuberger, Schindler (2001); ddp, 11.11.2004.

6 Vgl. EU-Wettbewerbskommission (2002), S. 81 f.

7 Vgl. z. B. Blume (2000); Hellermann (2000); Henneke (2000a); Brede (2001); Livonius (2001); Schwintowski (2003).

8 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1992); Möschel (1993); Steiner (1994); Sinn (1997); Donges, Eekhoff, Möschel, Neumann, Sievert (2001).

9 Vgl. Rolvering (1997), der ausgehend von dieser Beobachtung eine wirtschaftshistorische Untersuchung zum ökonomischen Beziehungsgeflecht von Sparkassen und ihrem Gewährträgersraum durchführte.

Vor diesem Hintergrund ist es das Anliegen der vorliegenden Arbeit, den Zusammenhang zwischen Sparkasseninstitutionen, Finanzintermediation und dem kommunalen Raum zu untersuchen. Dabei wird analysiert, inwieweit die Sparkassen ihre Geschäftstätigkeit auf den kommunalen Raum konzentrieren und insofern regionalpolitisch erwünschte Effekte auslösen. Derartige Wirkungen können als volkswirtschaftlicher Nutzen interpretiert werden und der Legitimation der Sparkassengeschäftstätigkeit dienen. Das kommunale kreditwirtschaftliche Angebot ist jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn die Sparkassen Leistungen erbringen, die von anderen Kreditinstitutsgruppen nicht oder nicht hinreichend angeboten werden, und wenn der volkswirtschaftliche Nutzen die Kosten des staatlichen Eingriffs übersteigt. Diese Fragestellung impliziert, dass die Geschäftstätigkeit der Sparkassen mit der anderer Bankengruppen verglichen werden muss. Als Vergleichsmaßstab dienen hierbei die privaten Kreditbanken, die aus institutioneller Sicht den Gegenpol zur Sparkassengruppe bilden.<sup>10</sup> Die empirische Untersuchung erfolgt auf Basis von regionalen Querschnittsanalysen am Beispiel der Sparkassen in den neuen Bundesländern im Zeitraum von 1995 bis 2000. Die Fokussierung auf diese Region erscheint zielführend, da die neuen Bundesländer gegenüber Westdeutschland einen weitgehend abgeschlossenen, homogenen Raum darstellen. Auf der anderen Seite bestehen innerhalb Ostdeutschlands erhebliche regionale Disparitäten, die ihren Niederschlag in der Geschäftstätigkeit der verschiedenen Sparkassen finden sollten.

## 2 Gang der Untersuchung

Als Ausgangspunkt der Arbeit wird im Teil B:1 zunächst die Zulässigkeit der kommunalen Wirtschaftsaktivität nach rechtlichen Grundsätzen erörtert. Anschließend wird geprüft, unter welchen ökonomischen Voraussetzungen die kommunale Wirtschaftstätigkeit zweckmäßig erscheint. Zur Beantwortung dieser Frage werden die Konzepte des allokativen und distributiven Marktversagens sowie des Staatsversagens herangezogen. Anhand dieser Erkenntnisse werden die zentralen Beurteilungskriterien für die ökonomische Legitimität der Sparkassengeschäftstätigkeit erarbeitet und die Fragestellungen für die Untersuchung entwickelt.

Anschließend wird im Teil B:2 als theoretische Grundlage dieser Arbeit und als Analyseinstrumentarium die Neue Institutionenökonomik mit ihren wichtigsten Teilbereichen – der property rights-Theorie, der principal agent-Theorie, dem Governancekostenansatz und der Neuen Politischen Ökonomik – in ihren Grundaussagen zusammengefasst.

---

<sup>10</sup> Die genossenschaftlichen Volks- und Raiffeisenbanken weisen zumindest partiell institutionelle Charakteristika von Sparkassen und Privatbanken auf und werden deshalb in dieser Arbeit nicht betrachtet.

Der Teil C:1 widmet sich der ökonomischen Analyse der Sparkasseninstitutionen unter Rückgriff auf das Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik. Nach einem historischen Überblick der institutionellen Entwicklung der Sparkassen, wobei ein besonderer Fokus auf dem Sparkassenwesen der DDR und der anschließenden Transformationsphase liegt, werden die rechtlichen Sparkasseninstitutionen und die beteiligten Akteure hinsichtlich des Zusammenhangs mit dem kommunalen Raum analysiert und grundlegende Hypothesen zur Geschäftspolitik der Sparkassen abgeleitet. Um die geschäftspolitischen Unterschiede des Privatbankensektors zu verdeutlichen, fließen in diese Betrachtung auch die wichtigsten institutionellen Arrangements der privaten Kreditinstitute ein.

Teil C:2.1 zeigt anhand der mikroökonomischen Theorie der Finanzintermediation die Funktionen von Finanzintermediären auf und identifiziert, aufbauend auf den institutionellen Erkenntnissen zur Geschäftspolitik, die komparativen Vor- und Nachteile der Bankengruppen bei der kreditwirtschaftlichen Leistungserstellung. Die mikroökonomische Finanzintermediationstheorie wird ferner dazu herangezogen, Einblicke in die Marktstrukturen und die Funktionsweise des Kreditsektors zu erhalten, um auf diese Weise das Auftreten von Marktmängeln einschätzen zu können.

Der Zusammenhang zwischen Kreditinstituten und der wirtschaftlichen Entwicklung wird in Teil C:2.2 mittels der makroökonomischen Finanzintermediationstheorie untersucht. Dabei werden vor allem zwei Fragen betrachtet: (1) Können Banken die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflussen oder ist ihre Geschäftstätigkeit lediglich das Ergebnis ihrer Umwelt? (2) Was sind die Transmissionsmechanismen, die durch die Finanzintermediation beeinflusst werden und somit positiven Einfluss auf das Wachstum nehmen können? Die gewonnenen Erkenntnisse werden dann im empirischen Teil der Arbeit herangezogen, um zu beurteilen, inwiefern die Sparkassen mit ihrer Geschäftstätigkeit die relevanten Entwicklungsfaktoren beeinflussen.

Aufbauend auf den theoretischen Befunden der institutionellen Analyse und den Ergebnissen der Finanzintermediationstheorie wird in Teil D: der Zusammenhang zwischen den Sparkassen und dem kommunalen Raum untersucht. Hierzu werden grundlegende Hypothesen zur Geschäftstätigkeit der Sparkassen in Bezug auf die Geschäftsstellenpolitik, das Einlagen- und das Kreditgeschäft sowie die Durchleitung öffentlicher Förderkredite spezifiziert und auf kleinräumiger Ebene empirisch überprüft. Sofern es die Datenlage erlaubt, wird die Tätigkeit der Sparkassen dabei mit der Geschäftstätigkeit der Privatbanken verglichen und bewertet. Für alle vier Geschäftsfelder wird den regionalen Querschnittsbetrachtungen jeweils eine Analyse der nach Bankengruppen aggregierten Marktanteile vorangestellt, um auf diese Weise Erkenntnisse bezüglich der Wettbewerbsverhältnisse und des Angebotsverhaltens von Sparkassen und privaten Kreditinstituten ableiten zu können.

Teil E: fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen und bewertet resümierend die Bedeutung der kreditwirtschaftlichen Tätigkeit der Sparkassen für die Region.

---

## Teil B: Fragestellung und theoretisches Analyseinstrumentarium

### 1 Zur Legitimität der kommunalen kreditwirtschaftlichen Tätigkeit

In der Bundesrepublik Deutschland wird das Betreiben einer Sparkasse, oder allgemein: die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, vielfach mit der Aufgabe der Daseinsvorsorge begründet. Dieser von Ernst Forsthoff geprägte Begriff umfasste in seiner ursprünglichen Bedeutung ein breites Spektrum an Leistungen, deren Durchsetzung er in der politischen Verantwortung der öffentlichen Verwaltung sah. Hierzu zählen:

- „Die Gewährleistung eines angemessenen Verhältnisses von Lohn und Preis, wobei das Recht auf Arbeit und einen angemessenen, durch Arbeit verdienten Lohn zugrunde liegt;
- die Lenkung des Bedarfs, der Erzeugung und des Umsatzes;
- die Darbringung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist.“<sup>11</sup>

Nach 1945 begrenzte Forsthoff den Begriff der Daseinsvorsorge auf das Angebot von öffentlichen Leistungen. Löhne, Preise, Bedarf und Produktion sollten hingegen den freien Marktkräften überlassen werden.<sup>12</sup> Damit prägte Forsthoffs Definition auch das heutige Verständnis der Daseinsvorsorge. So fasst die Europäische Union unter den „Leistungen der Daseinsvorsorge“ ... marktbezogene oder nicht marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.“<sup>13</sup> Gemäß dieser Definition scheinen die Kommunen einen beträchtlichen Spielraum bei der Ausübung von unternehmerischer Wirtschaftstätigkeit zu besitzen. Aus ökonomischer Perspektive drängt sich jedoch die Frage nach den Grenzen der kommunalen Daseinsvorsorge auf. Nicht jede gemeindliche Wirtschaftstätigkeit kann und sollte unter dem Deckmantel der Da-

---

11 Forsthoff (1938), S. 7.

12 Vgl. Gröttrup (1984), S. 94 f.

13 Bulletin EU 10-2001, Ziff. 1.3.29.

seinsvorsorge erfolgen,<sup>14</sup> denn in einer marktwirtschaftlichen, rechtsstaatlichen Wirtschaftsordnung bedarf jeglicher staatliche Eingriff einer Legitimation.<sup>15</sup>

Dieses Kapitel beleuchtet die Frage der Legitimität der kommunalen kreditwirtschaftlichen Tätigkeit aus zwei verschiedenen Blickwinkeln und thematisiert dabei rechtliche sowie vor allem ökonomische Aspekte.<sup>16</sup>

Das Fundament für das Zusammenleben in unserer Gesellschaft, aber auch für das Zusammenspiel zwischen Bevölkerung und Staat, wird durch kodifizierte Normen gebildet. Als Ausgangspunkt dieser Arbeit wird daher in Teil B:1.1 die Zulässigkeit der kommunalen Wirtschaftsaktivität nach rechtlichen Grundsätzen erörtert. Die relevanten Rechtsgrundlagen sind hierbei das Grundgesetz, die Gemeindeordnungen sowie das europäische Gemeinschaftsrecht.

Im zweiten Abschnitt wird geprüft, unter welchen ökonomischen Voraussetzungen die kommunale Wirtschaftstätigkeit zweckmäßig erscheint. Die ökonomische Theorie hält in diesem Zusammenhang zwei unterschiedliche Ansätze bereit, die zur Beantwortung dieser Frage beitragen können: das allokativen und das distributive Marktversagen. Als Ursachen des allokativen Marktversagens werden in Teil B:1.2.1 die Konzepte der externen Effekte sowie der Unteilbarkeiten in der Produktion beschrieben und der Zusammenhang mit der kreditwirtschaftlichen Versorgung hergestellt. Das distributive Marktversagen als Legitimation der kommunalen Wirtschaftstätigkeit wird in Teil B:1.2.2 unter dem Aspekt der regionalen Wirtschaftspolitik diskutiert. Dabei ist der Referenzmaßstab die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den verschiedenen Teilräumen Deutschlands. Abschließend wird zur Frage der ökonomischen Legitimität in Teil B:1.2.3 das Konzept des Staatsversagens skizziert und als Gegenstück des Marktversagens thematisiert. Auf diese Weise werden die Grenzen des staatlichen bzw. kommunalen Handelns aufgezeigt.

Schließlich werden in Teil B:1.3 die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst und insbesondere die zentralen Restriktionen herausgearbeitet, die sich aus wirtschaftstheoretischer und regionalpolitischer Sicht, aber auch aus rechtlicher Perspektive für die kommunale kreditwirtschaftliche Tätigkeit ergeben. Diese Restriktionen bilden das Grundgerüst für die Beurteilung der Legitimität der Sparkassen und dienen insofern der Konkretisierung der Fragestellungen für diese Arbeit.

---

14 Vgl. *Blankart* (2001), S. 3.

15 Vgl. *Blume* (2000), S. 32.

16 Vgl. zur Daseinsberechtigung der kommunalen Sparkassen in der Marktwirtschaft *Steiner* (1994), S. 60-74.

## 1.1 Rechtliche Legitimität

### 1.1.1 Kommunales Selbstverwaltungsrecht im Grundgesetz

Grundsätzlich lässt sich die Legitimität der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune<sup>17</sup> aus der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG ableiten:<sup>18</sup> „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten *der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze* [kursive Darstellung des Autors] in eigener Verantwortung zu regeln.“ Diese Regelung des Grundgesetzes hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur programmatischen Charakter, sondern formuliert unmittelbar geltendes Recht.<sup>19</sup> Die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts hat den Rechtsgehalt der Verfassungsgarantie präzisiert und zwei wesentliche Bestandteile betont: die *institutionelle Bestandsgarantie* und die *Aufgabenbestandsgarantie*, nach der die kommunale Selbstverwaltung vor einem ungerechtfertigten Aufgabenentzug im Rahmen der Gesetze geschützt ist. Der geschichtlichen Entwicklung und den historischen Erscheinungsformen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit ist demzufolge Rechnung zu tragen.<sup>20</sup>

Trotz der prinzipiellen Legitimation durch Art. 28 Abs. 2 GG restringiert die Norm gleichzeitig die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Zum einen ist die Wahrnehmung von Angelegenheiten außerhalb „der örtlichen Gemeinschaft“ nicht zulässig. Damit ist die wirtschaftliche Betätigung auf das kommunale Territorium begrenzt.<sup>21</sup> Zum anderen ergeben sich Einschränkungen aus dem Passus „im Rahmen der Gesetze“. Zu den einschlägigen Rechtsvorschriften zählen insbesondere die Gemeindeordnungen der Bundesländer sowie der europäische Rechtsrahmen.

### 1.1.2 Gemeindeordnungen der neuen Bundesländer

Die relevanten rechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnungen zeigen die Bemühungen des Gesetzgebers, die Kommunen in ihrer Wirtschaftstätigkeit strikten Auflagen zu

<sup>17</sup> Aufgrund der großen politischen Aktualität findet sich in der neueren Literatur eine Vielzahl von wissenschaftlichen Beiträgen, die sich mit den rechtlichen Aspekten der Zulässigkeit kommunaler Wirtschaftstätigkeit auseinandersetzen. Vor allem dem Spannungsfeld von Daseinsvorsorge, Wettbewerb und europarechtlichen Vorschriften wird eine hohe Bedeutung beigemessen. Vgl. hierzu die Beiträge in den Sammelbänden von *Fettig, Späth* (1997); *Cox* (2000); *Henneke* (2000a); *Brede* (2001); *Reichard* (2001b) und *Wallerath* (2001).

<sup>18</sup> Vgl. *Hösch* (2000), S. 70 ff.; *Meyer, H.* (2000), S. 143. Ausführlich bei *Oebbecke* (2000).

<sup>19</sup> Vgl. *Kregel* (1998), S. 27; *Hösch* (2000), S. 72 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Kregel* (1998), S. 27 f. Diese Auffassung ist ein Grund dafür, dass in der vorliegenden Arbeit die Beurteilung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen auch vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung erfolgt. Vgl. Teil C:1.1.

<sup>21</sup> Vgl. *Oebbecke* (2000), S. 19.

unterwerfen. In Anlehnung an den restriktiven § 67 der Deutschen Gemeindeordnung aus dem Jahr 1935 dürfen sich die Kommunen nach heutigem Kommunalrecht nur dann wirtschaftlich betätigen oder ihre bereits bestehende Betätigung ausbauen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:<sup>22</sup>

- Ein öffentlicher Zweck rechtfertigt die Betätigung.
- Das Unternehmen steht nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf.
- Der öffentliche Zweck wird oder kann nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden.

Bereits die erste Restriktion soll dazu dienen, die kommunale Wirtschaftstätigkeit auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken und gleichzeitig auf die tatsächlichen Bedürfnisse zu fokussieren. Nach allgemeiner Einschätzung erfordert der Tatbestand des öffentlichen Zwecks in diesem Zusammenhang die Begrenzung der erbrachten und angebotenen Leistungen auf den kommunalen Wirkungskreis, d. h. die Gemeindegrenzen.<sup>23</sup> Darüber hinaus muss die wirtschaftliche Betätigung im öffentlichen Interesse der Gemeindebürger liegen.<sup>24</sup> „Dies ist in der Regel insbesondere dann der Fall, wenn eine Leistung nicht nur einzelnen Personen Nutzen stiftet, sondern wenn sie für eine größere Gemeinschaft nützlich ist, d. h. wenn bei einer Leistung über den Individualnutzen hinaus verschiedene Kollektivwirkungen auftreten.“<sup>25</sup> Der Begriff des öffentlichen Zwecks orientiert sich also am ökonomischen Kriterium des Marktversagens.<sup>26</sup> Damit ist eine wirtschaftliche Tätigkeit, die ausschließlich fiskalisch begründet ist und zur Verbesserung der kommunalen Finanzsphäre eingesetzt wird, nicht zulässig, da sie keinem öffentlichen Zweck dient.<sup>27</sup>

Gemäß der zweiten Einschränkung muss das öffentliche Unternehmen in qualitativer und quantitativer Hinsicht mit der Leistungsfähigkeit der Kommune korrespondieren. Auf diese Weise sollen die fachlichen und sachlichen Kapazitäten der Gemeinde nicht überschritten werden. Zudem muss der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt werden, um Produktionsüberkapazitäten zu vermeiden, was sich aus dem Gebot der sparsamen

---

22 Vgl. *Hellermann* (2000), S. 36 und S. 42; *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 14 f.; *Reichard* (2001a), S. 67-73.

23 Vgl. *Hellermann* (2000), S. 57.

24 Vgl. *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 15, sowie die dort zitierte Literatur.

25 *Reichard* (2001a), S. 68 f.

26 Vgl. *Hösch* (2000), S. 91. Vgl. zum Marktversagen Teil B:1.2.

27 Vgl. *Blume* (2000), S. 34; *Oebbecke* (2000), S. 16; *Hösch* (2000), S. 94; *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 15.

und wirtschaftlichen Haushaltsführung herleitet. Insofern ist dem Grundsatz der Angemessenheit Rechnung zu tragen.<sup>28</sup>

Die dritte Beschränkung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit betrifft das so genannte Subsidiaritätsprinzip. Je nach Bundesland gelangt es in der Gemeindeordnung in einer weichen oder strengen Subsidiaritätsklausel zur Anwendung. Grundsätzlich gibt es der privaten Initiative den Vorrang, soweit diese ihre Aufgaben befriedigend bewältigen kann.<sup>29</sup>

### ***Synopse der Gemeindeordnungen:***

Die drei zuvor allgemein diskutierten Kriterien – öffentlicher Zweck, Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie das Subsidiaritätsprinzip – finden sich in allen Gemeindeordnungen der Bundesländer wieder. Trotz der prinzipiellen Gemeinsamkeiten hinsichtlich der kommunalen Befugnisse zur wirtschaftlichen Betätigung lassen sich bei genauerer Betrachtung der Gemeindeordnungen auch einige Unterschiede feststellen. Die folgende Synopse der Gemeindeordnungen zeigt die institutionellen Grenzen der kommunalwirtschaftlichen Tätigkeit in den ostdeutschen Ländern. Die Beschränkung der Synopse auf die neuen Bundesländer ist durch den empirischen Fokus auf diese Region bedingt.

Gemäß allen fünf Gemeindeordnungen benötigen die Kommunen zur Rechtfertigung ihrer Tätigkeit einen öffentlichen Zweck.<sup>30</sup> Eine genauere Spezifizierung dieses öffentlichen Zwecks erfolgt jedoch nicht. Gemeinsamkeit herrscht ebenso bezüglich der Anforderungen an Art und Umfang des kommunalen Unternehmens in Relation zur Leistungsfähigkeit der Kommune. So muss in allen Ländern die Wirtschaftstätigkeit der Leistungsfähigkeit der Gemeinde angemessen sein und sich am voraussichtlichen Bedarf orientieren.<sup>31</sup>

Unterschiede zeigen sich hingegen bei der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips. In Sachsen und Sachsen-Anhalt darf die Gemeinde dann wirtschaftlich tätig werden, wenn „der öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder werden kann“.<sup>32</sup> In Mecklenburg-Vorpommern ist die Wirtschaftstätigkeit zulässig, sofern „die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte er-

---

28 Vgl. Hösch (2000), S. 96 f.

29 Vgl. Blankart (2001), S. 556.

30 Vgl. § 116 Abs. 1 Nr. 1 GO LSA; § 100 Abs. 2 Nr. 1 BbgGO; § 68 Abs. 1 Nr. 1 KV M-V; § 97 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO; § 71 Abs. 1 Nr. 1 ThürKO.

31 Vgl. § 116 Abs. 1 Nr. 2 GO LSA; § 100 Abs. 2 Nr. 2 BbgGO; § 68 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V; § 97 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO; § 71 Abs. 1 Nr. 2 ThürKO.

32 § 116 Abs. 1 Nr. 3 GO LSA.; § 97 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO.

füllen kann“.<sup>33</sup> In allen drei Fällen ist die Gründung eines kommunalen Unternehmens also dann gestattet, wenn die Gemeinde die Aufgabenerfüllung genauso gut wie private Anbieter durchführen kann. Die Bundesländer bedienen sich somit der *einfachen* Subsidiaritätsklausel. Hingegen dürfen die Thüringer Gemeinden nur dann wirtschaftliche Unternehmen gründen, wenn „der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann“.<sup>34</sup> Analog dazu wird in Brandenburg gefordert, „dass Leistungen, die von privaten Anbietern in mindestens gleicher Qualität und Zuverlässigkeit bei gleichen oder geringeren Kosten erbracht werden können, diesen Anbietern übertragen werden“.<sup>35</sup> Bei gleicher Produktionsqualität ist in diesen beiden Bundesländern den privaten Anbietern absoluter Vorrang zu gewähren. Somit findet die *strenge* Subsidiaritätsklausel Verwendung. Um diesen Schutz realiter zu gewähren, sind in Thüringen und Brandenburg Markterkundungsverfahren bzw. Vergleichsrechnungen durchzuführen.

Übereinstimmung zwischen den Gemeindeordnungen der neuen Bundesländer findet sich wiederum bezüglich des Verbotes des Betriebes von und Beteiligung an Bankunternehmen. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es in allen Ländern jedoch bei den besonderen Vorschriften des Sparkassenrechts.<sup>36</sup> Danach kann die Vertretung des Gewährträgers die Errichtung einer Sparkasse mittels einer demokratischen Mehrheitsentscheidung beschließen.<sup>37</sup>

Die synoptische Darstellung der Gemeindeordnungen zeigt deutlich, dass der kommunalwirtschaftlichen Tätigkeit scheinbar enge Grenzen gesetzt sind. De facto sind die generalisierenden Vorschriften jedoch leidlich durchlässig. Die Durchlässigkeit der Regelungen resultiert vor allem aus der geringen Trennschärfe des Begriffes „öffentlicher Zweck“ und der mangelhaften Durchführbarkeit der Effizienzvergleiche zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, sodass den Kommunen bei der Errichtung und Betreibung von Wirtschaftsunternehmen ein diskretionärer Handlungsspielraum verbleibt. Angesichts der Unschärfe der Begrifflichkeiten und der geringen Aussagekraft der öffentlichen Kosten- und Leistungsrechnung muss sogar die Frage gestellt werden, ob die Kriterien der Gemeindeordnungen geeignet sind, die zulässige und sinnvolle kommunale Wirtschaftstätigkeit von der unzulässigen zu trennen.<sup>38</sup>

---

33 § 68 Abs. 1 Nr. 3 KV M-V.

34 § 71 Abs. 1 Nr. 3 ThürKO.

35 § 100 Abs. 3 BbgGO.

36 Vgl. § 116 Abs. 5 GO LSA; § 101 Abs. 5 BbgGO; § 68 Abs. 3 KV M-V; § 97 Abs. 4 SächsGemO; § 71 Abs. 3 ThürKO.

37 Vgl. hierzu Teil C:1.3.1.

38 Vgl. *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 20 f.

Zudem erweitert die individuell angewandte Rechtsprechung den Handlungsspielraum der Kommunen.<sup>39</sup> So unterliegen nach der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs beispielsweise die gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe nicht dem Subsidiaritätsvorbehalt, weil sie zum Bereich der den Gemeinden verfassungsrechtlich garantierten Daseinsvorsorge gehören.<sup>40</sup> Auch die öffentlich-rechtlichen Sparkassen werden gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte zu den Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge gezählt.<sup>41</sup> „Die Gemeindeordnungen der Länder verweisen hier übereinstimmend auf die Vorschriften des Sparkassenrechts, die das Erfordernis einer so verstandenen ‚Subsidiarität‘ für diesen Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge folgerichtig nicht kennen.“<sup>42</sup>

Folgt man dieser Auffassung, so könnte die Diskussion hinsichtlich der Legitimität der Sparkassen aus rechtlicher Sicht ad acta gelegt werden. Ob die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute jedoch tatsächlich zum Bereich der verfassungsrechtlich garantierten Daseinsvorsorge gehören, ist bis heute – wie die anhaltenden Debatten um die Privatisierung und die EG-rechtlichen Fragen nach verbotenen Beihilfen zeigen – rechtlich und ordnungspolitisch außerordentlich umstritten.<sup>43</sup> Auch wenn die Sparkassen in der Vergangenheit – zuletzt bestätigt durch Kammerbeschluss vom 23.11.1994 – der staatlichen Daseinsvorsorge als Teil der vollziehenden Gewalt zugerechnet wurden,<sup>44</sup> ist deren rechtliche Legitimität immer wieder aufs Neue zu hinterfragen. Mithin ist zwingend zu überprüfen, inwiefern die Sparkassen einem öffentlichen Zweck dienen, ob das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt wird und inwieweit die kreditwirtschaftliche Versorgung nicht besser und wirtschaftlicher durch private Anbieter gewährleistet werden kann.<sup>45</sup> Diese Forderung gilt umso mehr, als dass erst mit der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks staatliche Unternehmen zum Bereich der Daseinsvorsorge zu zählen sind. „Soweit die Sparkasse in Bereichen der Daseinsvorsorge tätig ist, trägt sie die öffentliche

---

39 Vgl. *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 16.

40 Vgl. *Gröttrup* (1984), S. 95; *Hellermann* (2000), S. 44.

41 Vgl. *Stern* (2000), S. 2; *Blume* (2000), S. 33.

42 *Dehe* (1982), S. 214.

43 Zu ordnungspolitischen Aspekten der Existenzberechtigung von öffentlichen Sparkassen findet sich ein nahezu unüberschaubares Literaturangebot. Exemplarisch seien die Folgenden genannt: Negativ gegenüber der kreditwirtschaftlichen Betätigung der Kommunen äußern sich die *Monopolkommission* (1992, 1998); *Möschel* (1993); *Donges, Eekhoff, Möschel, Neumann, Sievert* (2001). Eine Gegenposition beziehen der *Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (1992); *Rehm* (1993); *Steiner* (1994); *Berndt* (2001). Die ordnungspolitische Einschätzung des gesellschaftlichen Nutzens der Sparkassen basiert jedoch letztlich immer auf subjektiven Werturteilen und ist damit keinesfalls absolut und unumstößlich. Vgl. *Cox* (1994), S. 238.

44 Vgl. *Blume* (2000), S. 33, FN. 41.

45 Zur Notwendigkeit der Überprüfung der rechtlichen Legitimität der öffentlichen Sparkassen vgl. *Blume* (2000), S. 32-40.

Zwecksetzung gewissermaßen auf der Stirn.“<sup>46</sup> Die juristische Frage der Legitimität besitzt insofern einen streng ökonomischen Hintergrund.

### 1.1.3 Europäisches Recht

Seit dem grundlegenden Costa/ENEL-Urteil<sup>47</sup> durch den Europäischen Gerichtshof ist auch für die Rechtsstellung der Kommunen vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem Bundes- und Landesrecht auszugehen.<sup>48</sup> Bei der Beurteilung der rechtlichen Legitimität der kreditwirtschaftlichen Betätigung der Kommunen ist somit vorrangig das einschlägige europäische Primärrecht anzuwenden.<sup>49</sup>

Entgegen der verbreiteten Vorstellung, die Europäische Union wende sich gezielt gegen die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand, steht die Existenzberechtigung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit aus europarechtlicher Sicht nicht zur Diskussion. Artikel 295 des EG-Vertrages lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt und schafft damit den Grundsatz der Neutralität bezüglich der Unternehmensorganisation.<sup>50</sup> Dies führt dazu, dass sich nationale Entscheidungen über den Umfang und die Aufgaben öffentlicher Unternehmen außerhalb des Einflusses des Gemeinschaftsrechts befinden. Darüber hinaus tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten gemäß EU-Recht dafür Sorge, dass die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in ihrer Funktionsfähigkeit gewährleistet werden.<sup>51</sup> Insofern widerspricht das Europäische Recht weder der staatlichen Wirtschaftstätigkeit im Allgemeinen noch der kommunalen Daseinsvorsorge im Besonderen. Vielmehr betonte die Europäische Kommission erstmals im Jahre 1996 und erneut in den Jahren 2000 und 2001 die beträchtliche wirtschaftliche Bedeutung der gemeinwohlorientierten Leistungen. Gleichwohl dürfen jedoch die Wechselwirkungen zwischen Liberalisierung und Gemeinwohl nicht außer Acht gelassen werden.<sup>52</sup>

---

46 Ehlers (1998) zitiert nach Blume (2000), S. 33.

47 Vgl. *EuGH, Slg.* (1964), S. 1251 (S. 1269 ff.).

48 Vgl. *Hellermann* (2000), S. 66 f.

49 Vgl. *ebenda*, Kap. 3.

50 Vgl. *Bulletin* EU 9-1996, Ziff. 1.3.4; *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 22. Livonius sieht in Art. 295 EGV ebenfalls eine Bestandsgarantie für die Eigentumsordnung. Hieraus lässt sich jedoch keine Zementierung aller staatlichen Institutionen (z. B. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung) auf den Status quo zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ableiten. *Livonius* (2001), S. 125-128. Ebenso *Kruse* (2000), S. 94 f.

51 Vgl. Art. 16 EGV. Siehe auch *Hellermann* (2000), S. 79 und S. 81.

52 Vgl. *Bulletin* EU 9-1996, Ziff. 1.3.4; *Bulletin* EU 9-2000, Ziff. 1.3.19; *Bulletin* EU 12-2000, Ziff. 1.25.45; *Bulletin* EU 10-2001, Ziff. 1.3.29.

Der letzte Satz spannt nun den Bogen zu den Restriktionen, die das Europarecht der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftstätigkeit auferlegt. Grundsätzlich gelten die Wettbewerbsregeln und das Beihilfeverbot nach Art. 81ff. des EG-Vertrages sowohl für private als auch für öffentliche Unternehmen.<sup>53</sup> Diese Artikel dienen der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes und eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs.<sup>54</sup> Das EU-Recht sieht jedoch auch Ausnahmen vor. Für (öffentliche) Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind,<sup>55</sup> gelten die Vorschriften – und insbesondere die Wettbewerbsregeln – dieses Vertrages nur, soweit die Anwendung der Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. „Auch Banken, deren Zweck hauptsächlich in der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen ... besteht, ... die Gemeindefinanzierung, die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben und die Regionalentwicklung erbringen, können, ... vom Anwendungsbereich des Art. 86 EG ausgenommen sein.“<sup>56</sup> Durch dieses Zugeständnis darf der (internationale) Handel allerdings nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft widerspricht.<sup>57</sup> Aktivitäten mit rein lokalem oder regionalem Charakter befinden sich mithin außerhalb der Reichweite der europäischen Wettbewerbsregeln.

### **Fazit:**

Mit diesen Ausführungen ist der rechtliche Rahmen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit auf Landes-, Bundes- und Europaebene abgesteckt. Danach ist das Betreiben einer Sparkasse als kommunales Unternehmen grundsätzlich mit den einschlägigen Rechtsnormen des Grundgesetzes, der Gemeindeordnungen und des europäischen Rechts vereinbar. Gemäß dem Grundgesetz besteht eine kommunale Selbstverwaltungsgarantie, und die Entscheidung über die Erbringung von Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge liegt primär in der Verantwortung der eigenverantwortlichen Gemeinden, die diesbezüglich unter demokratischer Teilhabe ihrer Bürger zu befinden haben.<sup>58</sup> Die Aktivität muss jedoch auf das gemeindliche Territorialgebiet beschränkt sein und sich im Rahmen der Gesetze bewegen. Die Gemeindeordnungen fordern diesbezüglich insbesondere das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks sowie die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Der EG-Vertrag belässt die Entscheidung hinsichtlich der staatlichen Wirtschaftsaktivität in nationaler Kompetenz. Dessen ungeachtet sind staatliche und

---

53 Vgl. *Hellermann* (2000), S. 82 ff.; *Livonius* (2001), S. 53 f.

54 Vgl. *Livonius* (2001), S. 44; *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 22 f.

55 Hierzu zählen keine genuin hoheitlichen Leistungen wie z. B. die innere und äußere Sicherheit oder die Justizverwaltung. Vgl. *Harms* (2001), S. 29.

56 *Schwintowski* (2003), S. 286.

57 Vgl. Art. 86(2) EGV; *Livonius* (2001), S. 44 f.

58 Vgl. *Hellermann* (2000), S. 352.

private Unternehmen zugunsten eines fairen Wettbewerbs gleich zu behandeln und unterliegen einem generellen Beihilfenverbot. Ausnahmen hiervon sind nur zulässig, wenn die Anwendung der Beihilfenvorschriften die Erfüllung des öffentlichen Zwecks verhindert.

## 1.2 Ökonomische Legitimität

Im vorherigen Kapitel wurde gezeigt, dass eine grundlegende Voraussetzung für die Legitimität kommunaler Wirtschaftstätigkeit das Vorhandensein eines öffentlichen Zwecks ist. Worin kann nun ein solcher öffentlicher Zweck bestehen, oder anders gefragt: Lässt sich der aktive Eingriff des Staates ökonomisch rechtfertigen?

Nach Musgraves multipler Theorie des öffentlichen Budgets lassen sich drei legitime Aufgaben des Staates und seiner Institutionen unterscheiden: die Stabilisierungs-, die Distributions- und die Allokationsfunktion.<sup>59</sup> Die Erfüllung der staatlichen Pflichten beschränkt sich dabei nicht nur auf das Setzen von Regeln und Normen. Vielmehr umfasst sein Aufgabenspektrum auch den aktiven Eingriff in die Märkte, der sich beispielsweise in der effizienten Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ausdrücken kann.<sup>60</sup>

Eine potenzielle Begründung für das staatliche Eingreifen erwächst aus dem „Versagen“ des Marktes.<sup>61</sup> Im engeren Sinn werden unter dem Begriff des Marktversagens allokativen Marktängel gefasst. Hierbei sind die relativen Preise verzerrt, und das Güterangebot ist geringer oder umfangreicher, als es gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre.<sup>62</sup> Die Funktionsfähigkeit des Marktes kann dabei durch verschiedene Kategorien von Ur-

---

59 Vgl. *Musgrave, Musgrave, Kullmer* (1994), S. 5-15.

60 Der Effizienzbegriff lässt sich in diesem Kontext in zwei Ausprägungen definieren. Erfolgt die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen oder kollektiven Gütern präferenzgerecht, so spricht man von allokativer Effizienz. Wird die präferenzgemäße Bereitstellung der Güter und Dienste zu minimalen Kosten erreicht, so handelt es sich um eine effiziente Bereitstellung oder Produktionseffizienz. Vgl. *Recktenwald* (1983), S. 112-115.

61 Vgl. *Mühlenkamp* (2002), S. 65 ff.; *Schwintowski* (2003), S. 284 f. Grundsätzlich stehen dem Staat mehrere Möglichkeiten offen, das Marktverhalten und das Marktergebnis zu beeinflussen. So kann er eigene Wirtschaftsaktivitäten entfalten und z. B. durch die Errichtung kommunaler Sparkassen kreditwirtschaftliche Leistungen anbieten. Darüber hinaus kann der Staat Transferzahlungen leisten oder versuchen, durch eine spezielle regulatorische Gesetzgebung Einfluss auf den Markt zu nehmen. Heute erweist sich die aktive Einflussnahme durch das Betreiben eigener Kreditinstitute als dominierende Strategie. Neben den Sparkassen erfolgt dies z. B. durch Förderbanken wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Der Fokus dieser Arbeit ist daher auf die Wirkungen der Sparkassen gerichtet. Die Regulierung des Bankensektors ist hingegen ein anderes Thema und wird deshalb im weiteren Verlauf der Untersuchung nicht betrachtet. – Zur Begründung der staatlichen Bankenregulierung aus ökonomischer Sicht vgl. *Stillhart* (2002), S. 123-132.

62 Vgl. *Fuest, Kroker, Schatz* (2002), S. 24.

sachen beeinträchtigt sein. In Anlehnung an Fritsch, Wein und Ewers sind dies externe Effekte, Unteilbarkeiten, Informationsmängel sowie Anpassungsmängel.<sup>63</sup> Im folgenden Teil B:1.2.1 werden die Konzepte der externen Effekte sowie der Unteilbarkeiten in der Produktion als wesentliche Ursachen des allokativen Marktversagens beschrieben und der Zusammenhang mit der kreditwirtschaftlichen Versorgung hergestellt.

Neben allokativen Marktmängeln lässt sich das distributive Marktversagen als Begründung für staatliche Markteingriffe anführen. Hierbei führen die freien Marktkräfte zwar zu einem effizienten Marktergebnis, allerdings sind der Staat, respektive die Bevölkerung, mit dem Verteilungsergebnis des Marktes nicht einverstanden. Hieraus leitet der Staat die Rechtfertigung für Markteingriffe ab. Aus regionalökonomischer Sicht spielt in der Bundesrepublik das wirtschaftspolitische Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine bedeutsame Rolle. Im Abschnitt 1.2.2 wird deshalb die Möglichkeit für regionalpolitische Eingriffe zur Verminderung regionaler Disparitäten erörtert.

Im Allgemeinen können staatliche Eingriffe mit der Existenz von Marktversagen begründet werden. Bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit von staatlichen Eingriffen sind jedoch auch Wohlfahrtsverluste zu berücksichtigen, die durch die staatliche Aktivität verursacht werden. Teil B:1.2.3 skizziert das Staatsversagen aus theoretischer Perspektive.

## 1.2.1 Allokatives Marktversagen

### 1.2.1.1 Marktversagen aufgrund externer Effekte

Im Rahmen dieser Arbeit ist vor allem das Konzept der *positiven* externen Effekte von Bedeutung.<sup>64</sup> In einer allgemeinen Definition versteht man unter externen Effekten positive oder negative Einflüsse, die durch die Aktivitäten eines Wirtschaftssubjekts auf die Produktions- oder Nutzenfunktion anderer Wirtschaftseinheiten ausgeübt werden,

<sup>63</sup> Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2001), S. 89. Ähnlich: Mühlenkamp (2002), S. 66. In der traditionellen finanzwissenschaftlichen Literatur wird zur Begründung der Staatstätigkeit vor allem das Konzept der öffentlichen Güter herangezogen. Vgl. z. B. Blankart (2001), S. 56-66; Musgrave, Musgrave, Kullmer (1994), S. 67-76. Öffentliche Güter sind in Abgrenzung zu den privaten Gütern durch die Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips und durch Nichtrivalität im Konsum gekennzeichnet. Wie sich zeigen lässt, schließt die obige Systematik der Ursachen von Marktversagen derartige öffentliche Güter und ihre Zwischenformen, so genannte Misch- oder Kollektivgüter, mit ein. Lässt sich das Ausschlussprinzip nicht oder nicht vollständig anwenden, so liegen letztlich technologische externe Effekte vor, und bestimmte Handlungen sind mit sozialen Zusatzkosten/-nutzen verbunden. Bei Nichtrivalität im Konsum sinken – bis zu einem gewissen technisch bedingten Auslastungsgrad – die Durchschnittskosten aufgrund der Fixkostendegression, was sich auf die Existenz von Unteilbarkeiten zurückführen lässt. Vgl. Fritsch, Wein, Ewers (2001), S. 354 ff., oder ähnlich bei Edling (2001), S. 14 f. und S. 20 f.

<sup>64</sup> Stillhart (2002), S. 126 f., rechtfertigt staatliche Eingriffe in den Finanzsektor auch aufgrund negativer Externalitäten. Treten solche negativen Effekte auf, können die Intermediäre ihre Macht zur Durchsetzung höherer Preise missbrauchen.

ohne dass diese Einflüsse vollständig über den Preismechanismus ausgeglichen werden.<sup>65</sup> Damit sind die Voraussetzungen der vollständigen Konkurrenz nicht erfüllt, und es besteht eine Diskrepanz zwischen den privaten Kosten (Nutzen) und den gesamtgesellschaftlichen sozialen Kosten (Nutzen). Diese Differenz entspricht den externen Kosten (Nutzen).<sup>66</sup>

In einer Volkswirtschaft können verschiedene Formen von Externalitäten auftreten, die jedoch nicht alle zu einer Beeinträchtigung der Funktionsweise des Marktmechanismus führen. Im Folgenden ist vor allem die Unterscheidung von technologischen und pekuniären externen Effekten relevant.<sup>67</sup> Von technologischen externen Effekten spricht man, wenn bei der Produktion von Gütern oder Dienstleistungen die Produktions- oder Nutzenfunktion anderer Wirtschaftssubjekte ohne Kompensation direkt beeinflusst wird. Im Konzept der Externalitäten ist dies die zentrale Ursache für Marktversagen. Von pekuniären externen Effekten spricht man hingegen, wenn sich die Effekte aus der allgemeinen Interdependenz des Wirtschaftssystems ergeben. Die Einflüsse entstehen indirekt über das Preissystem und sind Ausdruck veränderter Angebots- und Nachfragerelationen. Die Marktfunktionen und die Pareto-Optimalität werden dabei nicht berührt. Es entstehen lediglich Verteilungseffekte, die jedoch politisch motivierten Handlungsbedarf auslösen können.

Im für diese Arbeit relevanten Fall der technologischen positiven Externalitäten erzeugt ein Produzent neben einem privaten Gut gleichzeitig ein öffentliches bzw. ein Kollektivgut mit einem externen Ertrag, von dessen Nutzung er die Konsumenten jedoch nur unzureichend ausschließen kann. Sein privater realisierter Grenzertrag ist infolgedessen niedriger als der soziale Grenzertrag bzw. als seine tatsächlichen Grenzkosten. Für den Produzenten ist es ohne finanzielle Kompensation insofern rational, seine Produktionsmenge so weit einzuschränken, bis der Grenzertrag seinen Grenzkosten entspricht und keine positiven Externalitäten mehr existieren. Die so bereitgestellte Menge ist volkswirtschaftlich gesehen jedoch zu gering.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Eine der zahlreichen Definitionen von externen Effekten findet man z. B. bei *Rosen, Windisch* (1992), S.111 f. Die Begriffe externe Effekte, externe/r Kosten/Nutzen/Ertrag und Externalitäten werden im weiteren Verlauf dieser Arbeit synonym verwendet.

<sup>66</sup> Vgl. *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 98.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu *Schlieper* (1988), S. 524; *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 97 f. Die dritte Art externer Effekte sind psychologische Externalitäten. Sie können zu einer Form des Marktversagens führen, die distributive Maßnahmen des Staates zweckmäßig erscheinen lässt.

<sup>68</sup> Vgl. *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 102 f.; *Blankart* (2001), S. 506. Das Problem auftretender externer Effekte wird in jüngerer Zeit häufig dazu missbraucht, Staatseingriffe beliebig zu legitimieren. Bei einer entsprechend weiten Definition verursacht allerdings nahezu jede wirtschaftliche Betätigung in irgendeiner Art und Weise Externalitäten. Externe Effekte können daher nicht per se als Marktversagen deklariert werden und implizieren deshalb auch keinen Freifahrtsschein für staatliche Eingriffe. Vgl. *Zimmermann* (2001), S. 319.

Könnte im Bereich der Kreditwirtschaft das Auftreten von positiven externen Effekten beobachtet werden, so wäre der realisierbare Grenzertrag der Banken aus ihrer Geschäftstätigkeit niedriger als ihre tatsächlichen Grenzkosten, da zumindest von einem Teil der erbrachten Leistung ein erweiterter Personenkreis bzw. die Allgemeinheit profitierte, ohne für diese Leistungskomponente zu bezahlen. Könnten diese Personen nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden, so führte ein derartiger Sachverhalt aus theoretischer, marginalanalytischer Sicht – unter der Voraussetzung vollständig rationaler Individuen – zwangsläufig zu einer simultanen Einschränkung des Angebots<sup>69</sup> und legitimierte gleichsam ein potenzielles Eingreifen des Staates aus ökonomischer Sicht. Der Staat bzw. die Kommunen könnten als Überwindungsstrategie eigene kreditwirtschaftliche Leistungen anbieten und so die volkswirtschaftlich effiziente Güter- und Dienstleistungsmenge bereitstellen.<sup>70</sup>

Gemäß obiger Definition lässt sich das Ausmaß der externen Effekte als Preisdifferenz zwischen dem auf dem Markt realisierbaren Preis und den tatsächlichen Grenzkosten des Unternehmens auffassen.<sup>71</sup> Die Preisdifferenz entspricht damit der Höhe bzw. dem Wert des nicht internalisierbaren Kollektivnutzens. Um das Ausmaß der Angebotsverringerung aufgrund des externen Effekts bestimmen zu können, muss die Preisdifferenz im Zusammenhang mit der Kostenkurve der produzierenden Bank betrachtet werden. Unterstellt man einen nichtlinearen Kostenverlauf,<sup>72</sup> so hängt die Höhe des potenziellen Angebotsausfalls von der Krümmung der Kostenkurve ab. Die Angebotsreduzierung fällt *ceteris paribus* umso höher aus, je weniger gekrümmt die Kostenkurve verläuft und *vice versa*. Selbst bei gleicher Produktionstechnologie kann die Angebotsmenge unterschiedlich stark reduziert werden, sofern an verschiedenen Unternehmensstandorten – aufgrund der dort vorhandenen Nachfrage – an unterschiedlichen Stellen der Kostenfunktion produziert wird. Die Argumentation gilt analog, wenn verschiedene Banken mit unterschiedlichen Kostenfunktionen produzieren.<sup>73</sup> Die Höhe des potenziellen Angebotsausfalls, der durch das kommunale Kreditangebot kompensiert werden kann oder soll, hängt damit vom spezifischen Verlauf der Kostenkurve ab.<sup>74</sup>

69 Vgl. *Recktenwald* (1983), S. 53 f.

70 Alternativ hierzu könnte der Staat ein entsprechendes Angebot durch Regulierung oder Subventionierung der privaten Kreditinstitute gewährleisten.

71 Unterstellt wird dabei, dass die Güterpreise konstant sind und die Produzenten sich als reine Mengenanpasser verhalten. Realiter ist beim Auftreten positiver Externalitäten die Produktionsmenge des Nutzenstifters zu gering und gleichzeitig der Preis des von ihm bereitgestellten Gutes zu niedrig. Vgl. *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 100 ff.

72 Vgl. *Neumann* (1991b), S. 30; *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 192. und S. 317.

73 Es ist anzumerken, dass auf vollkommenen Märkten alle Unternehmen mit identischen Produktions- bzw. Kostenfunktionen produzieren, sodass das geschilderte Szenario in einer neoklassischen Welt nicht auftreten kann.

74 Aufgrund des Einflusses der Kostenfunktion können auch räumliche Aspekte an Bedeutung gewinnen, da die spezifischen Unternehmenskosten unter anderem auch vom Standort und von den

Die Existenz von positiven Externalitäten muss jedoch nicht notwendigerweise mit einer Einschränkung des Angebots einhergehen, wenn man von der neoklassischen Prämisse der vollständigen Information abrückt. Positive Externalitäten sind dann mit einem vollkommenen Wettbewerb vereinbar, sofern jeder Produzent glaubt, keine externen Effekte zu verursachen, und insofern nicht wahrnimmt, dass er durch seine Produktion die Produktivität der gesamten Volkswirtschaft steigert.<sup>75</sup>

In der Realität werden positive externe Effekte auch dann zu keiner spürbaren Einschränkung des kreditwirtschaftlichen Angebots führen, wenn die Leistungserstellung bzw. die Leistungsreduktion nicht stetig, sondern in diskreten Schritten erfolgt. Erst wenn die Höhe des nicht internalisierbaren Nutzens einen gewissen Schwellenbetrag übersteigt, werden die Banken ihre Dienstleistungen signifikant einschränken. Auch die spezifischen Renditevorstellungen (Stichwort Shareholder Value) der Kreditinstitute werden einen Einfluss auf die Tolerierbarkeit derartiger Effekte und damit auf das Leistungsangebot haben. Dabei ist zu erwarten, dass Kreditinstitute, die durch ein starkes Renditestreben geprägt sind, weniger dazu bereit sind, positive Externalitäten ohne finanzielle Kompensation zu tolerieren, und insofern eher ihr Angebot einschränken.

Prinzipiell genügt jedoch für die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe bereits ein potenzielles Marktversagen.<sup>76</sup> Der Staat kann sich nicht allein darauf beschränken, gegenwärtig vorhandene Versorgungslücken zu schließen, da es in der Praxis kaum vorstellbar ist, dass die Kommunen ihr kreditwirtschaftliches Angebot durch permanenten Markteintritt und -austritt in Abhängigkeit vom privaten Bankangebotsverhalten anpassen.

### ***1.2.1.1 Marktversagen aufgrund von Unteilbarkeiten in der Produktion***

Neben den externen Effekten sind Marktmängel, die durch steigende Skalenerträge verursacht werden, die zweite zentrale Ursache des allokativen Marktversagens. Das Modell der volkswirtschaftlich effizienten vollständigen Konkurrenz geht von der Modellannahme einer atomistischen Marktstruktur aus. In der Realität lässt sich jedoch auf vielen Märkten ein hohes Maß an Konzentration beobachten, dass vielfach auf das Vorliegen von Unteilbarkeiten in der Produktion zurückzuführen ist. In der Folge werden die Märkte von nur wenigen oder im Extremfall von nur einem Anbieter bedient. Unter bestimmten Voraussetzungen können diese Anbieter Marktmacht erlangen und damit

---

dort vorhandenen Agglomerationsvor- bzw. -nachteilen abhängen. Dass allerdings in einem relativ eng begrenzten Gebiet wie dem der neuen Bundesländer systematische Unterschiede in der Produktionstechnologie der Banken auftreten, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit verneint werden. Auf eine tiefere Diskussion des Sachverhalts kann deshalb an dieser Stelle verzichtet werden.

<sup>75</sup> Vgl. analog *Chipman* (1970).

<sup>76</sup> Vgl. *Steiner* (1994), S. 82; *Immenga, Rudo* (1997), S. 17 f. Ähnlich bei *Landsberg* (1997), S. 31, und *Eichhorn* (2001), S. 91. Den gegensätzlichen Standpunkt vertritt *Möschel* (1993), S. 126.

höhere Produktpreise sowie ein zu geringes Angebot durchsetzen und/oder in einer dynamischen Betrachtung den technischen Fortschritt behindern.

Die Existenz von Unteilbarkeiten impliziert Produktionsprozesse, die – anders als im Modell der vollständigen Konkurrenz – nicht beliebig teilbar sind, sondern aufgrund technischer Gegebenheiten nur in diskreten Schritten variiert werden können.<sup>77</sup> Ausdruck dieses Phänomens sind in der Regel sinkende Durchschnittskosten, die häufig auf Größenvorteilen einer Unternehmung bei der Erstellung eines Gutes beruhen.<sup>78</sup> Als Ursache derartiger Größenvorteile seien exemplarisch folgende Beispiele genannt:

- Die Produktion spezifischer Güter setzt eine Mindesteinsatzmenge von Produktionsfaktoren (z. B. Rechenzentren, Stabsabteilungen, Gebäude) für deren Herstellung voraus. Mit steigendem Auslastungsgrad der Produktionsfaktoren verteilen sich die Kosten für diese Ressource auf eine größere Outputmenge (Fixkostendegression).
- Mit wachsender Betriebsgröße ist es in der Regel einfacher, zufällige Ereignisse zu kalkulieren (stochastische Größensparnisse), da sich singuläre Abweichungen vom Erwartungswert gemäß dem Gesetz der großen Zahlen tendenziell ausgleichen.
- Bei vielen Produktionsprozessen steigt das verfügbare bzw. benötigte Know-how mit der produzierten Menge an. Die Stückkosten fallen demnach umso geringer aus, je größer die von einem Hersteller produzierte Gütermenge ist. Die Existenz solcher Lernkurveneffekte gewinnt vor allem in einer dynamischen Betrachtung an Bedeutung und führt im Zeitablauf zu einer Verschiebung der Durchschnittskostenkurve nach unten.

Inwieweit die genannten Faktoren zu einer Anbieterkonzentration führen, hängt vom Ausmaß der Größenvorteile und vom Verlauf der Nachfragekurve ab. Die Relation zwischen mindestoptimaler Produktionsmenge und der Gesamtnachfrage eines bestimmten Gutes determiniert letztendlich, wie viele Anbieter auf dem Markt aktiv sein können.<sup>79</sup> Auch interne Transaktionskosten, sofern sie überproportional mit der Betriebsgröße ansteigen, können produktionstechnische Größenvorteile überkompensieren, sodass auch kleinere Marktteilnehmer wettbewerbsfähig anbieten können.<sup>80</sup>

Grundsätzlich kann eine vorhandene Anbieterkonzentration – sei dies ein natürliches Angebotsmonopol oder eine oligopolistische Marktstruktur – sogar gesamtwirtschaftlich effizient sein, da die Durchschnittskosten aufgrund der Größenvorteile sinken. Man

---

<sup>77</sup> Vgl. *Neumann* (1991b), S. 57 ff.

<sup>78</sup> Vgl. hierzu und zu den Beispielen: *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 187 ff.

<sup>79</sup> Vgl. *ebenda*, S. 188 und 198.

<sup>80</sup> Vgl. *ebenda*, S. 190. Vgl. hierzu auch Teil B:2.3.2.

kann insofern auch von einem natürlichen Effizienzmonopol/-oligopol sprechen.<sup>81</sup> Eine staatliche Intervention ist nur dann begründet, wenn die Anbieter über Marktmacht verfügen und diese Macht missbrauchen, indem sie ein zu geringes Angebot bereitstellen und überhöhte Preise realisieren – und demzufolge auch eine Fehlallokation auf den vorgelagerten Faktormärkten verursachen – oder den technischen Fortschritt behindern.<sup>82</sup> Wirtschaftliche Probleme durch Marktmacht sind vor allem dann zu erwarten, wenn die Märkte nicht bestreitbar sind, d. h. keine völlige Freiheit des Markteintritts und Marktaustritts besteht. Perfectly contestable markets können beispielsweise durch administrative Eintrittsbarrieren oder irreversible Kosten des Marktzugangs (sunk costs) verhindert werden.<sup>83</sup>

Lässt sich ein so gelagertes Marktversagen beobachten, so wird der Staat gewöhnlich mit den Mitteln der Wettbewerbspolitik eingreifen. In Abhängigkeit von der zugrunde liegenden Marktstruktur könnte er jedoch auch ein eigenes Leistungsangebot erstellen, um auf diese Weise das volkswirtschaftlich effiziente Angebot zu schaffen und mit den privaten Anbietern in den Preiswettbewerb zu treten. Hierbei besteht allerdings die Gefahr einer preislichen Subventionierung der öffentlichen Unternehmen<sup>84</sup> und somit eine langfristige Verdrängung der privaten Anbieter aus dem Markt. Unter dem Aspekt erscheint diese Form des staatlichen Markteingriffs als ein sehr restriktives Instrument und sollte gegebenenfalls durch „weiche“ Politikmaßnahmen ersetzt werden.<sup>85</sup>

### **Fazit:**

Gemäß den Ausführungen dieses Kapitels kann das wirtschaftliche Handeln des Staates dann gerechtfertigt sein, wenn Marktversagen vorliegt. Dies ist u. a. der Fall, wenn positive Externalitäten bestehen und deshalb das kreditwirtschaftliche Angebot geringer ist oder die Preise höher sind als auf vollkommenen Märkten. Marktfehlfunktionen lassen sich ebenfalls bei der Existenz von Unteilbarkeiten beobachten. Besitzen die Anbieter neben diesen produktionstechnischen Größenvorteilen gleichzeitig Marktmacht, so können sich auch hier verzerrte Angebots- und Preisrelationen einstellen. Staatliches Eingreifen ist jedoch nicht nur bei Vorliegen von „totalem Marktversagen“ zu rechtfertigen.

---

81 Vgl. *ebenda*, S. 188.

82 Vgl. *Neumann* (1991b), S. 213 ff.; *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 206 ff.

83 Vgl. *Neumann* (1991b), S. 25 und S. 28 f.

84 Dieser Vorwurf wurde in der Vergangenheit vielfach von den privaten Kreditinstituten gegenüber den Sparkassen erhoben. Insbesondere sahen die Privatbanken in der Gewährung der kommunalen Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast eine solche ungerechtfertigte Subventionierung.

85 Im Sparkassenkontext äußert sich *Möschel* (1993), S. 129 f., kritisch gegenüber der so genannten Wettbewerbskorrekturfunktion, während andere Autoren wie *Köhler* (1999), S. 5, diesen Aspekt als eine der zentralen Sparkassenaufgaben betonen.

Insbesondere partielles Marktversagen bzw. Marktmängel können in einem marktwirtschaftlichen System staatliche Aktivität im Sinne der Daseinsvorsorge begründen.<sup>86</sup>

### 1.2.2 Distributives Marktversagen

Neben der oben beschriebenen Allokationsfunktion obliegt dem Staat die Ausübung der Distributionsfunktion i. w. S., also die Gewährleistung einer „gerechten“ Verteilung.<sup>87</sup> Trotz funktionierender Märkte und der dabei vorliegenden allokativen Effizienz sind Staat und Gesellschaft in einigen Fällen unzufrieden mit dem erreichten Verteilungsergebnis des Marktes, welches als nicht gerecht empfunden wird. Bei der Durchführung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist dies eine zentrale Begründung für das staatliche bzw. kommunale Eingreifen.<sup>88</sup>

Nach dem Konzept der endogenen Gerechtigkeit ist eine Umverteilung immer dann gerecht, wenn hierbei innerhalb der von einer Gesellschaft geschaffenen Regeln bzw. Normen agiert wird.<sup>89</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland leitet sich ein Umverteilungsrecht, ja sogar eine Umverteilungspflicht, grundsätzlich aus dem in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegten Sozialstaatsprinzip ab.<sup>90</sup> Hierauf rekurriert auch das von Alfred Müller-Armack begründete und von Ludwig Erhard geprägte wirtschaftspolitische Leitbild der sozialen Marktwirtschaft, das die Freiheit und Effizienz des Marktes mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs verbindet.<sup>91</sup>

Der Begriff der Gerechtigkeit hat in diesem Zusammenhang eine Reihe von Facetten. So besitzt Verteilung eine interpersonelle, eine intertemporale und eine interregionale Dimension. Die Gründungsidee der Sparkassen im auslaufenden achtzehnten Jahrhundert war die Verbesserung der Lebenssituation sozial wenig privilegierter Menschen, indem ihnen die Möglichkeit zum Sparen und zur finanziellen Vorsorge gegeben wurde. Diese Möglichkeit bot sich bis dahin ausschließlich wohlhabenden Personen, die ihre Gelder bei privaten Kreditbanken anlegen konnten. Das Leitmotiv der historischen Sparkassengründungen war somit die Verbesserung der interpersonellen Gerechtigkeit. Heute hat das ursprüngliche Motiv an Bedeutung verloren, und es dominiert das Bestreben, die Sparkassen als Korrektiv des interregionalen Verteilungsergebnisses einzusetzen.

---

86 Vgl. Herz (2002), S. 123 ff.; Schwintowski (2003), S. 286 f.

87 Vgl. Musgrave, Musgrave, Kullmer (1994), S. 5 ff.; Möschel (1993), S. 123. Zum Ziel des Verteilungsgleichmaßes aus wirtschaftspolitischer Sicht vgl. Teichmann (2001), S. 54 f. und Kap. 2.3.

88 Vgl. Maier, Tödting (1996), S. 171 f.

89 Vgl. Blankart (2001), S. 89-95. Für diese Arbeit wird das Verteilungsziel als exogen gegeben angenommen. Es entsteht im demokratisch legitimierten politischen Prozess und sollte insofern den gesellschaftlichen Grundkonsens hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit widerspiegeln.

90 Vgl. Stern (1984), S. 887, zitiert nach Blankart (2001), S. 93; Hösch (2000), S. 15.

91 Vgl. Müller-Armack (1956); Erhard (1957).

zen. In diesem Sinne können Sparkassen als ein Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik verstanden werden. Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt deshalb auf der räumlichen Dimension der staatlichen Distributionspolitik, d. h. der regionalen Wirtschaftspolitik.

### ***1.2.2.1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse***

Ein zentrales Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik ist die Verringerung von regionalen wirtschaftlichen Disparitäten.<sup>92</sup> Mittels regionaler Struktur- und Infrastrukturpolitik sollen die Standortbedingungen für Bevölkerung und Unternehmen in benachteiligten Regionen verbessert und somit eine Angleichung und Stabilisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen erreicht werden.<sup>93</sup> Galt dieses Ziel in den achtziger Jahren im Gebiet der alten Bundesländer als weitgehend erreicht, so rückte die Wiedervereinigung die regionale Ausgleichspolitik abermals stärker auf die politische Agenda.

Der Gedanke der Einheitlichkeit bzw. seit 1994 der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse findet sich in zwei Passagen des Grundgesetzes.<sup>94</sup> Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG kann der Bund von seinem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung unter anderem dann Gebrauch machen, wenn und soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist. Gemäß Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG sind bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens die Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern so aufeinander abzustimmen, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. Zwar sind beide Verfassungsnormen keine Staatszielbestimmungen, dennoch besteht Einigkeit darüber, welche Implikationen diese Normen besitzen. Explizit zeigt dies das Bau- und Raumordnungsgesetz. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 sowie Abs. 2 Nr. 3 BauROG sind im Rahmen der Raumordnung Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen und die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen. Darüber hinaus sind gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 6, 7 BauROG gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen und die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten auszugleichen.

Essenzieller Bestandteil einer so verstandenen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist die angemessene Versorgung der Bevölkerung mit (lebens-)notwendigen Dienstleistungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik.<sup>95</sup> Neben der Versorgung mit z. B. Post-

---

92 Vgl. *Maier, Tödting* (1996), Kap. 9.

93 Vgl. *Maußner, Kalusche* (1982), S. 18 ff.; *Klatt* (1994), S. 1792 f.

94 Vgl. *Grüske, Schenk* (1999), S. 59; *Heintzen*, 18.01.2002, S. 2.

95 Die Größe der Teilräume bzw. deren Abgrenzung ist dabei abhängig von der Dienstleistungsqualität. Höherwertige Dienstleistungen, die jedoch vergleichsweise selten in Anspruch genommen

dienstleistungen gehört hierzu auch die Grundversorgung mit einer Kreditinstituts-zweigstelle auf der Ebene von Kleinzentren.<sup>96</sup> Derartige Kleinzentren oder Mittelpunkt-gemeinden decken den regelmäßigen, überörtlichen Bedarf eines Verflechtungsbereichs mit bis zu 10 000 Einwohnern ab. Durch diese Mindestversorgung soll den Einwohnern und Unternehmern die Möglichkeit gegeben werden, ihre Bankgeschäfte zu akzeptablen Transaktionskosten abzuwickeln.<sup>97</sup> Diese Forderung findet sich expressis verbis in einer unveröffentlichten Zentrale-Orte-Denkschrift aus dem Jahr 1968, die als Grundlage für den Landesentwicklungsplan 1971/73 von Baden-Württemberg diente und auch heute lediglich leicht modifiziert für das gesamte Bundesgebiet gilt.<sup>98</sup>

Über den Versorgungsaspekt hinaus können die Gründung und der Betrieb von Kredit-instituten auch als ein Instrument der regionalen Strukturpolitik verstanden werden,<sup>99</sup> das mittels seiner Geschäftstätigkeit regionale Wirkungen entfaltet. Über den Funktio-nalbereich Beschaffung wird die Nachfrage auf den vorgelagerten Faktormärkten ver-stärkt, der Funktionalbereich der Leistungserstellung erhöht die Wertschöpfung inner-halb der Region, und die Leistungsabgabe (z. B. Finanzierung) beeinflusst die Produk-tionsfunktion anderer Wirtschaftssubjekte.<sup>100</sup> Verfolgen die verantwortlichen Akteure mit ihrer Geschäftstätigkeit (Instrumentalhypothese)<sup>101</sup> die regionalen Ausgleichs- und Stabilisierungsziele des materiellen oder auch des immateriellen Rechts, so erscheint der Einsatz von kommunalen Sparkassen grundsätzlich als ein mögliches Mittel der Re-gionalpolitik.

### 1.2.2.2 Externe Effekte aus regionalökonomischer Sicht

#### **Regionale Divergenzprozesse aufgrund von externen Effekten:**

Während die neoklassische Wirtschaftstheorie sowohl negative als auch positive Exter-nalitäten zu den Ursachen des Marktversagens zählt, können aus regionalökonomischer

---

werden müssen, weisen eine höhere Zentralörtlichkeit auf als Dienstleistungen des täglichen Be-darfs.

96 Vgl. *Völter* (2000), S. 82 ff.

97 Vgl. hierzu die theoretischen Ausführungen in Teil C:2.1.3.

98 Vgl. *Völter* (2000), S. 83.

99 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 87; *Donges, Eekhoff, Möschel, Neumann, Sievert* (2001), S. 7; *Handels-blatt*, 15.11.2000; *Carlberg* (1978).

100 Zur Funktion von kommunalen Unternehmen als Instrumente regionaler Strukturpolitik vgl. allg. *Maußner, Kalusche* (1982) und *Steffen* (2001). Zur Rolle der Sparkassen im Besonderen vgl. *Rei-nelt* (1990), Kap. 3.

101 Vgl. *Maußner, Kalusche* (1982), S. 13.

Sicht positive externe Effekte durchaus erwünscht sein.<sup>102</sup> Derartige Externalitäten<sup>103</sup> spielen bei der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen eine gewichtige Rolle, da sie die Produktionsfunktion anderer Wirtschaftssubjekte positiv und quasi kostenlos beeinflussen. Auf diese Weise wird das Gesetz der abnehmenden Grenzerträge einzelner Produktionsfaktoren überwunden und eine Steigerung der Wirtschaftswachstumsraten ermöglicht. Das Konstrukt der positiven Externalitäten wird z. B. in den Polarisations-theorien<sup>104</sup>, der New Economic Geography<sup>105</sup> oder auch der Neuen Wachstumstheorie<sup>106</sup> abgebildet, wengleich die Externalitäten hier nicht staatlich intendiert sind.

Führen positive Externalitäten bei akkumulierbaren Produktionsfaktoren zu steigenden Skalenerträgen, tritt häufig ein – aus Sicht des regionalen Ausgleichsziels – unerwünschter Nebeneffekt ein. Anders als in der traditionellen Neoklassik muss die Wirtschaftsentwicklung unter diesen Voraussetzungen nicht zu einer räumlichen Konvergenz führen. Positive externe Erträge in Form von Informationsspillovers, gemeinsamen Produktionsfaktoren, spezialisierten Arbeitskräftemärkten oder dem spezifischen Nachfrageverhalten von Konsumenten treten gewöhnlich räumlich konzentriert in Agglomerationen auf und können regionale Divergenzprozesse auslösen.<sup>107</sup> Es ist zu erwarten, dass die ökonomisch stärkeren Agglomerationsräume kumulative strukturelle Vorteile erlangen können, während andere Gebiete aufgrund ihrer geringeren Standortqualität der Gefahr einer Marginalisierung ausgesetzt sind.<sup>108</sup> Die Attraktivität der Zentren besteht natürlich nicht nur für die Gütermärkte, sondern ebenso auf dem Markt für Finanzdienstleistungen und für die beteiligten Finanzinstitutionen. Hier lassen sich Führungsvorteile, economies of scale und niedrige Transaktionskosten zu ihren Gunsten nutzen.<sup>109</sup> Aus Effizienzgründen erscheint es für gewinnmaximierende Kreditinstitute daher rational, ihr Dienstleistungsangebot stärker auf die prosperierenden Zentren zu fokussieren. Lässt sich aufgrund einer divergenten regionalen Raumstruktur eine kon-

---

102 Allgemein basiert die gesamte staatliche Bereitstellung von Gütern auf der Idee, dass positive Externalitäten erreicht werden sollen.

103 In den regionalen Polarisierungstheorien werden positive Externalitäten als „spread-“ oder „trickling down effects“ bezeichnet; negative Externalitäten werden hingegen „backwash effects“ oder „polarization“ genannt.

104 Das Konzept der sektoralen Polarisierung geht auf *Perroux* (1955) zurück. *Myrdal* (1957) und *Hirschmann* (1958) lokalisierten Wachstumspole und begründeten damit regionale Polarisierungstheorien.

105 Vgl. grundlegend *Krugman* (1991).

106 Vgl. insb. *Romer* (1986, 1990) und *Lucas* (1988).

107 Vgl. grundlegend *Marshall* (1966), S. 222-231.

108 Vgl. *Myrdal* (1957); *Klaus, Schleicher* (1983), S. 6 f. Mit der räumlichen Ballung von Aktivitäten sind jedoch nicht nur positive, sondern auch negative externe Effekte verbunden. Überwiegen die negativen Effekte, so ist das Agglomerationsoptimum überschritten, und eine Phase der Sub- oder sogar Desurbanisierung beginnt. Vgl. *Maier, Tödting* (1995), S. 114 und S. 172 ff.

109 Vgl. *Arndt* (1998), S. 134 f.

zentrierte Versorgung mit Finanzintermediationsleistungen durch die privaten Kreditinstitute beobachten, so können die Kommunen ein eigenes Leistungsangebot erstellen und die Versorgung im Rahmen der Daseinsvorsorge sicherstellen. Eine angemessene, bedarfsorientierte kreditwirtschaftliche Versorgung dient dabei der oben skizzierten Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

***Staatlich intendierte positive Externalitäten:***

Aus regionalpolitischer Perspektive bieten externe Effekte einen zweiten Ansatzpunkt, aufgrund dessen sich staatliches Handeln unter Verteilungsaspekten legitimieren lässt.<sup>110</sup> Anders als im vorigen Absatz resultiert die Begründung für das staatliche Eingreifen nicht aus der Beseitigung von Versorgungsengpässen, die sich aufgrund ökonomischer Wechselwirkungen im Zuge der Agglomerationsnachteile einstellen können. Vielmehr erwächst die Rechtfertigung für den Einsatz regionalpolitischer Maßnahmen aus der Erwartung, durch das staatliche Eingreifen gezielt positive externe Erträge zu verursachen.<sup>111</sup> Zu diesem Zweck betreiben Regional- und Kommunalpolitiker unter anderem eine Industrie- und Ansiedlungspolitik mit dem Ziel, Großunternehmen bzw. so genannte motorische Einheiten<sup>112</sup> mit einem hohen regionalen Verflechtungsgrad in wirtschaftlich peripheren Regionen zu etablieren. Mittels der Ausbreitungseffekte dieser Unternehmen hofft man, die lokale Wirtschaft stimulieren zu können.<sup>113</sup> Sparkassen könnten in diesem Zusammenhang die Rolle einer motorischen Einheit übernehmen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass durch ihr Finanzdienstleistungsangebot die strukturellen Standortbedingungen verbessert werden und somit die Chancen für eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik steigen. Die Sparkassen könnten mithin die Entstehung so genannter kreativer Milieus, Produktionscluster bzw. regionaler Netzwerke unterstützen.<sup>114</sup>

Die Bedeutung einer flächendeckenden bzw. dezentralen Lokalisation von Kreditinstituten kann insofern weit über die bloße Versorgungsfunktion mit Finanzdienstleistungen hinausgehen, als die Banken mittels ihrer Geschäftstätigkeit externe Effekte auslösen können.<sup>115</sup> Übernehmen die Sparkassen in peripheren Regionen die Funktion einer

---

110 Bröcker (1994) zeigt, dass eine ausgleichende Regionalpolitik – auch unter den Annahmen der Neuen Wachstumstheorie – unter Effizienzgesichtspunkten nicht zu begründen ist. Allerdings kann die Neue Wachstumstheorie Argumente zur Begründung von verteilungspolitisch motivierter Regionalpolitik liefern.

111 Vgl. Mühlenkamp (2002), S. 68; Schwintowski (2003), S. 287.

112 Vgl. Perroux (1955).

113 Vgl. Maier, Tödting (1996), S. 181 f.

114 Vgl. Gärtner (2003).

115 Entstehen bei der Leistungserstellung der Sparkassen (positive) Externalitäten, so kann das staatliche bzw. kommunale Angebot an Finanzdienstleistungen auch als Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter interpretiert werden. Sparkassen leisten danach einen Beitrag zu einem speziellen Teil

motorischen Einheit und verursachten die gewünschten positiven externen Effekte, so ließe sich daraus eine wirtschaftspolitische Legitimation ableiten.<sup>116</sup> Die kommunalen Sparkassen würden in diesem Zusammenhang ein Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik darstellen und über ihre Funktionalbereiche einen Beitrag bei der Erreichung der regionalen Ausgleichs- und Stabilisierungsziele leisten.<sup>117</sup>

### **Fazit:**

Das Auftreten von externen Effekten kann das kommunale Wirtschaften auch unter Verteilungsgesichtspunkten legitimieren. Häufig treten positive Externalitäten räumlich konzentriert in Agglomerationen auf und führen dort zu einem sich selbst verstärkenden Wachstum, was gleichsam einen regionalpolitisch unerwünschten Divergenzprozess impliziert. Ist auch die Standortwahl der privaten Kreditinstitute durch das Streben nach positiven Externalitäten und die Nutzung von Agglomerationsvorteilen gekennzeichnet, so werden diese ihre Geschäftsaktivitäten auf die wirtschaftlichen Zentren konzentrieren und periphere Regionen weitgehend vernachlässigen. Soll jedoch eine flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen sichergestellt werden, um auf diese Weise eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Teilräumen zu erreichen, können die öffentlichen Gebietskörperschaften dies durch ein eigenes Angebot gewährleisten.

Eine weitere regionalpolitische Legitimation der kommunalen Wirtschaftstätigkeit kann in einer räumlich gezielten Verursachung von Externalitäten gesehen werden. Lösen die dezentralen Sparkassen durch ihre Geschäftstätigkeit externe Erträge aus, so können sie die Attraktivität einer peripheren Region als Wirtschaftsstandort fördern und mithin regionalpolitisch unerwünschten Divergenzprozessen entgegenwirken.

### **1.2.3 Staatsversagen**

Aus der Existenz von Marktversagen ist per se noch keine Legitimation für das kommunale Handeln abzuleiten, da allokativem und distributivem Marktversagen immer ein mehr oder minder großes Staatsversagen gegenübersteht.<sup>118</sup> Der Begriff des Staats-

---

der kommunalen Infrastruktur, namentlich der Finanzinfrastruktur. Vgl. grundlegend zur Theorie der lokalen öffentlichen Güter: *Tiebout* (1956); *Stiglitz* (1977).

116 Vgl. *Wengler* (2002).

117 Vgl. *Maußner, Kalusche* (1982); *Steffen* (2001).

118 Vgl. *Blankart* (2001), S. 67 f.; *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 90 ff.

*Zimmermann* (2001) kritisiert die Forderung nach einer umfassenden Internalisierung aller Externalitäten und erachtet vor allem die Existenz der so genannten „zivilisatorischen Grundbelastung“ als ökonomisch zweckmäßig. In Anbetracht der vielfach als zu hoch eingeschätzten Staats-tätigkeit erscheint es sinnvoll, nicht grundsätzlich zu internalisieren und alle enthaltenen Renten abzuschöpfen.

versagens drückt dabei aus, „dass der Staat als Kollektiv nicht in der Lage ist, öffentliche Güter effizient anzubieten und/oder gerecht zu verteilen, oder solche Leistungen mit mehr oder weniger hohen Wohlfahrtsverlusten bereitstellt.“<sup>119</sup> Aufgrund der unvollkommenen Information des Staates und der spezifischen politischen Anreize besteht die Problematik des Staatsversagens grundsätzlich bei jeder staatlichen Aktivität und mithin auch bei jedem wirtschaftspolitisch motivierten Eingriff.<sup>120</sup>

Vor diesem Hintergrund lässt sich folgende Entscheidungsregel formulieren, die aus ökonomischer Sicht als Grundlage für die Beurteilung staatlicher Aktivität herangezogen werden kann: Nur wenn das Versagen des Staates geringer ist als das des Marktes, ist dessen Eingriff ökonomisch zu rechtfertigen. Allerdings lässt sich diese Entscheidungsregel in der Praxis nur unvollkommen anwenden, da das Ausmaß von Staats- und Marktversagen nie exakt bestimmt werden kann.<sup>121</sup> Damit verbleibt den beteiligten Akteuren ein wirtschaftspolitischer Entscheidungsspielraum. Hedtkamp konstatiert: Es ist „offensichtlich, dass für die öffentlichen Güter die Schwere des Marktversagens eine erhebliche Rolle spielt und nicht objektiv zu definieren ist wann öffentliche Aktivität notwendig oder gar effizient ist. Es hängt hier alles davon ab, wie dieses Marktversagen gesellschaftspolitisch bewertet wird.“<sup>122</sup>

Aufgrund der Schwierigkeiten bei der exakten Bestimmung von Markt- und Staatsversagen verbleibt es im Rahmen dieser Arbeit bei einer qualitativen Einschätzung hinsichtlich des „marktlichen Versagens“ der privaten Kreditinstitute und des „politischen Versagens“ der kommunalen Sparkassen.

### 1.3 Konkretisierung der Fragestellungen

In den vorigen Kapiteln konnte gezeigt werden, unter welchen Voraussetzungen die Geschäftstätigkeit der kommunalen Sparkassen rechtlich legitim, ökonomisch begründet und regionalpolitisch wünschenswert ist. Es gilt daher in dieser Arbeit zu überprüfen, inwieweit die Tätigkeit von Sparkassen aus ökonomischer Sicht tatsächlich gerechtfertigt werden kann oder aber – gemäß der in der Einleitung skizzierten Kritik am Status quo – besser den Marktkräften überlassen werden sollte.

Wie einleitend dargestellt wurde, kann sich der wechselseitige Zusammenhang zwischen den Sparkassen und dem kommunalen Raum im Wesentlichen durch drei Wir-

---

119 *Recktenwald* (1983), S. 574 f.

120 Im Teil B:2.4 werden die institutionellen Mechanismen des Staatsversagens thematisiert; Teil C:1 analysiert das (potenzielle) institutionelle (Staats-)Versagen der Sparkassen.

121 Vgl. *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 89; *Schwintowski* (2003), S. 292.

122 *Hedtkamp* (1995), S. 12 f.

kungskanäle im Rahmen der Geschäftstätigkeit entfalten. Dies sind: die Finanzintermediation, andere Dienstleistungen und direkte Effekte der eigenen Wirtschaftstätigkeit. Der Fokus dieser Arbeit liegt vor allem auf den Wirkungen, die aufgrund der Finanzintermediationsleistung zwischen den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und dem kommunalen Versorgungsgebiet entstehen. Die im Folgenden spezifizierten Fragestellungen werden insofern vor dem Hintergrund des wechselseitigen Zusammenhangs zwischen der kreditwirtschaftlichen Tätigkeit der Sparkassen und dem kommunalen Raum beantwortet.

Für eine wirtschaftswissenschaftliche Abhandlung sind natürlich die ökonomischen und wirtschaftspolitischen Aspekte der zentrale Teil der Problemstellung. Zunächst ist daher zu überprüfen,

*inwieweit die kreditwirtschaftliche Tätigkeit der Banken allgemein positive externe Effekte auslösen kann.*

Positive Externalitäten sind einerseits wünschenswert, da sie wachstumserhöhend wirken, andererseits gehören sie jedoch zu den Ursachen des allokativen Marktversagens und können insofern ein staatliches Eingreifen legitimieren. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu untersuchen,

*ob die kreditwirtschaftliche Leistungserstellung durch Unteilbarkeiten und Subadditivitäten gekennzeichnet ist.*

Auch dieses Merkmal gehört zu den Ursachen von Marktversagen und kann bei Existenz von Marktmacht ebenfalls zur Fehlallokation führen. Im nächsten Schritt gilt es zu analysieren, ob diese allokativen Marktmängel – sofern sie vorliegen – das privatwirtschaftliche Finanzangebot dergestalt beeinflussen, dass die regionalpolitischen Ausgleichsziele der Bundesrepublik nicht hinreichend erfüllt werden. Die Frage ist also,

*inwiefern die privaten Kreditinstitute ein räumlich, sachlich und personell ausgewogenes finanzwirtschaftliches Dienstleistungsspektrum anbieten.*

Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob mit den Geschäftsaktivitäten der Sparkassen die politisch gewünschten räumlichen Wirkungen erreicht werden.

*Inwieweit unterstützen die kommunalen Kreditinstitute also die Regionalpolitik bei der Erreichung der komplementären Ausgleichs- und Stabilisierungsziele?*

Dabei ist vor allem zu prüfen,

*ob die Geschäftstätigkeit der Sparkassen externe Effekte auslösen kann und insofern positiv auf das Wirtschaftswachstum wirkt.*

Implizit stehen alle bisher aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang mit der Fragestellung, inwiefern die Sparkassen Finanzdienstleistungen erbringen, die nicht in dieser Qua-

lität oder Quantität von anderen Institutsgruppen erbracht werden oder erbracht werden können.

*Stehen die Aktivitäten der Sparkassen demnach in einem subsidiären oder in einem Konkurrenzverhältnis zur Geschäftstätigkeit anderer Kreditinstitute?*

Auch wenn im Bankensektor allokativer oder distributiver Marktmängel beobachtet werden könnten und die Sparkassen als regionalpolitisches Instrument zur Verringerung von räumlichen Disparitäten fungierten, stellt sich vor dem Hintergrund des gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsoptimums dennoch die Frage,

*ob das, mit den Sparkassen verbundene, Staatsversagen geringer ist als das (partielle) Marktversagen in einem ausschließlich wettbewerblich organisierten Bankenmarkt.*

Erst wenn dies bejaht werden kann, ist die kommunale Sparkassentätigkeit ökonomisch zu rechtfertigen.

Unter den beschriebenen juristischen Restriktionen besitzen vor allem zwei Themenbereiche hohe Relevanz, die genau genommen beide einen ökonomischen Hintergrund besitzen: die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Letztlich stehen alle ökonomischen und juristischen Fragestellungen in enger Abhängigkeit zueinander oder anders ausgedrückt: Es handelt sich um einen zentralen Problembereich, der aus verschiedenen Perspektiven angegangen wird. So kann der geforderte öffentliche Zweck z. B. in der Verursachung von wachstumsstimulierenden positiven Externalitäten oder in einer Angleichung der regionalen Lebensverhältnisse gesehen werden. Ähnlich verhält es sich mit der Frage der Subsidiarität. Können oder wollen die privaten Kreditinstitute die vom Markt gewünschten Leistungen nicht in ausreichender Menge und/oder Qualität liefern, so handelt es sich insofern um eine Art von Marktversagen – zumindest wird das in der Bundesrepublik gewünschte Verteilungsergebnis nicht erreicht – und könnte damit ein entsprechendes kommunales Angebot rechtfertigen.<sup>123</sup>

## **2 Die Neue Institutionenökonomik als Analyseinstrumentarium**

Ähnlich dem von der Industrieökonomik für (Teil-)Märkte postulierten structure-conduct-performance Paradigma bestehen auch auf Unternehmensebene vielfältige Beziehungen zwischen Unternehmensstrategie, Unternehmensstruktur, Unternehmensverhal-

---

<sup>123</sup> Vgl. Oebbeke (2000), S. 16; Livonius (2001), S. 104.

ten und Unternehmensergebnis.<sup>124</sup> So beeinflusst die Ausrichtung der strategischen Geschäftsziele die Organisationsstruktur eines Unternehmens (structure follows strategy).<sup>125</sup> Diese fundamentalen Unternehmensmerkmale korrespondieren ihrerseits mit der Geschäftspolitik, welche wiederum die tatsächliche Geschäftsaktivität prägt. Die Geschäftstätigkeit ist schließlich der Nexus zwischen dem betrachteten Unternehmen, in diesem Fall den Sparkassen, und der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region.<sup>126</sup>

In den öffentlich-rechtlichen Sparkassen werden die strategischen Geschäftsziele, die Organisationsstruktur und die Geschäftspolitik vielfach von politischen Akteuren und spezifischen rechtlichen Institutionen (z. B. öffentlicher Auftrag, Enumerationsprinzip) geprägt. Die von North formulierte Erkenntnis: „Wir wissen schon lange, dass ... formgebundene Beschränkungen [Institutionen] ... die Politik von Unternehmen ... und anderen Organisationen mitgestalten und somit spezifische Aspekte der Wirtschaftsleistung bestimmen.“<sup>127</sup> weist damit implizit auf die Notwendigkeit hin, die beteiligten Institutionen und ihre internen Mechanismen einer positiven Analyse zu unterziehen, um Aussagen bezüglich ihrer Effizienz<sup>128</sup> treffen zu können und die institutionellen Wirkungen auf die Geschäftstätigkeit und letztlich auch auf die wirtschaftliche Entwicklung zu bestimmen. Diese Sichtweise unterstützt auch die These Levines: „A country’s legal system and political institutions certainly drive both financial and economic development at critical junctures during the growth process.“<sup>129</sup>

Zur Erfassung und Durchleuchtung der entsprechenden politischen, bürokratischen und marktlichen Institutionen eignet sich das Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik.<sup>130</sup> Diese fokussiert ihre Analyse auf die drei Grundkategorien Transaktionskosten, Informationsverteilung und Anreizprobleme. Sie ist jedoch kein eigenständiges homogenes Theoriegebäude, sondern vereinigt verschiedene Forschungsansätze, denen die Analyse von Institutionen gemeinsam ist. In der hier verwendeten weiten Abgrenzung umfasst die Neue Institutionenökonomik die Teilgebiete property rights-Theorie, princi-

---

124 Vgl. *Gröner* (1983), S. 224. Für einen Überblick über die betriebliche Organisationslehre vgl. z. B. *Kieser, Kubicek* (1992); *Steinmann, Schreyögg* (1993) oder *Staehele* (1999).

125 Vgl. *Chandler* (1962), S. 14.

126 Die skizzierte Kausalkette verläuft natürlich nicht uni-, sondern bidirektional. Ebenso sind auch direkte Wirkungen bzw. Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Faktoren möglich, sodass man von netzwerkartigen Zusammenhängen sprechen kann. Vgl. *Bleicher* (1991), S. 169-172. Bezogen auf die Marktfaktoren spricht *Gröner* (1983), S. 234, von einer zirkularen Interdependenz.

127 *North* (1992), S. 131.

128 Anhand des Effizienzkriteriums können wiederum Einschätzungen bzgl. des Staatsversagens der öffentlich-rechtlichen Sparkassen abgeleitet werden.

129 *Levine* (1997), S. 690.

130 Den Begriff der „New Institutional Economics“ prägte *Williamson* (1975), S. 1.

pal agent-Theorie, Governancekostenansatz und die Neue Politische Ökonomik.<sup>131</sup> Diese sollen im Folgenden in ihren Grundaussagen dargestellt werden und dienen für spätere Kapitel – insbesondere für die institutionellen Grundlagen der Sparkassen (Teil C:1) und für die Bedeutung der Finanzintermediation für die wirtschaftliche Entwicklung (Teil C:2) – als Analyseinstrumentarium. Sofern die Leserin oder der Leser über hinreichende Kenntnisse bezüglich der Neuen Institutionenökonomik verfügt, können die folgenden Abschnitte übersprungen werden.

### ***Methodische Grundlagen der Neuen Institutionenökonomik:***

Mit dem Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik können institutionelle Arrangements in Hinblick auf deren Effizienz, auf allokativen und preislichen Wirkungen sowie auf ihre Bedeutung für individuelle Entscheidungen verglichen werden (comparative institutions<sup>132</sup>). Ferner dient es zur Erklärung der Entstehung und Entwicklung von Institutionen (institutional change<sup>133</sup>). In Anlehnung an Erlei, Leschke und Sauerland wird in dieser Arbeit das Forschungsgebiet der Neuen Institutionenökonomik in einer weiten Abgrenzung verstanden, das „die Wirkung von Institutionen jeglicher Art auf das Verhalten der mit diesen Institutionen konfrontierten Akteure [sic!] analysiert.“<sup>134</sup> Untersucht werden also primär die Wirkungen von Institutionen (choice within rules<sup>135</sup>). Es bleibt zu klären, was unter dem Begriff der Institution zu verstehen ist. Schotter definiert ihn als Regel oder Regelsystem, durch die/das das Verhalten von Individuen beeinflusst wird.<sup>136</sup> Zu diesem weiten Begriff der Institutionen gehören somit Verträge inklusive ihrer Durchsetzungsmechanismen sowie formelle Regeln des privaten und öffentlichen Rechts ebenso wie informelle Regeln und Konventionen.

Die im weiteren Verlauf dieses Kapitels dargestellten Forschungsfelder der Neuen Institutionenökonomik basieren methodisch hauptsächlich auf einigen Annahmen der neoklassischen Wirtschaftstheorie. Zu den Verhaltensannahmen, die gleichfalls für die gesamte Arbeit Gültigkeit besitzen, gehören (begrenzt) Rationalverhalten, Eigeninteresse und methodologischer Individualismus. Sie sollen im Folgenden definiert werden.<sup>137</sup>

Das homo oeconomicus Modell stellt diejenige Heuristik dar, mit deren Hilfe situative Knappheitsrestriktionen auf eine einfache Weise analysiert werden. Innerhalb des Mo-

---

131 Vgl. zu den Forschungsfeldern der Neuen Institutionenökonomik und deren Entwicklung Erlei, Leschke, Sauerland (1999), S. 42 ff.

132 Vgl. Elsner (1986), S. 203.

133 Vgl. ebenda.

134 Vgl. Erlei, Leschke, Sauerland (1999), S. VII.

135 Vgl. Leipold (1994a), S. 1521.

136 Vgl. Schotter (1986), S. 117.

137 Vgl. hierzu Furubotn, Richter (1991), S. 4 f.

dells richten alle Individuen ihre Handlungen an den für sie gegebenen konstanten und widerspruchsfreien Präferenzen aus und berücksichtigen gleichzeitig die kontextspezifischen Restriktionen. Die Individuen bewerten ihre sämtlichen Wahlmöglichkeiten unter Anwendung eines Kosten-Nutzen-Kalküls und entscheiden sich somit rational.<sup>138</sup> Zumeist kann es für die Wirtschaftsakteure auch rational sein, nicht sämtliche Alternativen und Umweltzustände zu berücksichtigen. Dies ist der Fall, wenn die Grenzkosten der Informationsbeschaffung höher sind als deren Grenzertrag. Herbert Simon bezeichnet dies als begrenzte Rationalität.<sup>139</sup> Aufgrund ihrer beschränkten kognitiven Fähigkeiten sind Individuen oftmals auch nicht in der Lage, alle relevanten Einflussfaktoren zu erfassen. Je nach Forschungsfeld kommen in der Neuen Institutionenökonomik die unterschiedlichen Konzepte zur Anwendung.

Eng verbunden mit dem Rationalverhalten ist das Eigeninteresse, das sich als Triebkraft des menschlichen Handelns erweist. Dabei wird eine Maximierung des individuellen Nutzens unterstellt, unabhängig von den Auswirkungen dieses Verhaltens auf das Nutzenniveau anderer Individuen oder der gesamten Gesellschaft. Das Verhalten der Individuen ist jedoch niemals ausschließlich von egoistischen Motiven determiniert – auch (unreine) altruistische Gefühle prägen deren Handeln und Nutzenniveau.<sup>140</sup> Nutzenstiftend in diesem Sinne können neben direkten pekuniären auch nichtmonetäre Einkommen und indirekte Effekte wirken. Das Wohlergehen der Mitmenschen kann somit als Nebenbedingung zum eigenen Vorteil in die Nutzenfunktion mit einbezogen werden.<sup>141</sup> Die Governancekostentheorie geht noch einen Schritt über das Konzept der Nutzenmaximierung hinaus, indem sie den Akteuren opportunistische Verhaltensmaximen unterstellt.

Von besonderer Relevanz für die Neue Institutionenökonomik ist schließlich das Prinzip des methodologischen Individualismus, nach dem lediglich Individuen und keine sozialen Systeme handeln.<sup>142</sup> Kollektive Entscheidungen und Einflüsse werden als Einflüsse von netzwerkartig interagierenden Individuen aufgefasst. D. h., jedes vermeintlich kollektive Handeln von Staat, Behörden und Interessengruppen ist auf die Aggregation individueller Präferenzen zurückzuführen. Nach Buchanan ist der Mensch die einzige Instanz, nach der sämtliches Handeln ausgerichtet ist: „the values or interests of indi-

---

138 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 2 ff.

139 Für eine kritische Sichtweise des homo oeconomicus Modells vgl. das alternative verhaltens-theoretische Konzept von *Herbert Simon* (1959, 1978, 1981). Hier tritt der Mensch als satisficing man mit begrenzter Rationalität (bounded rationality) in Erscheinung.

140 Vgl. *Downs* (1968), S. 26 f.; *North* (1988), S. 11; Ausführlich bei *Grüske* (1985), Kap. 6.

141 Vgl. *Behrends* (2001), S. 6 ff.

142 Vgl. *Popper* (1992), S. 116; *Buchanan* (1989), S. 934 ff.

viduals are the only values that matter for the quite simple reason that these are the only values that exist.”<sup>143</sup>

Mit dem institutionenökonomischen Ansatz und seinen methodischen Verhaltensannahmen können nun wesentliche Verhaltensweisen von Akteuren auf Märkten, in Unternehmen und im politischen Sektor erklärt und prognostiziert werden.<sup>144</sup> Im Gegensatz zur Neoklassik ist das politische und administrative System hierbei endogen und steht in Wechselwirkung mit dem ökonomischen System.<sup>145</sup> Die strikte Trennung zwischen dem wirtschaftlichen und politischen ist aufgehoben, insofern handelt es sich um ein politökonomisches System.

## 2.1 Property rights-Theorie

Gehörten die Institutionen des Rechts in der Vergangenheit überwiegend zum Datenkranz ökonomischer Analysen, so betont die property rights-Theorie die Bedeutung der Verteilung und Gestaltung von Verfügungs- bzw. Eigentumsrechten für das Verhalten der Wirtschaftsakteure im Markt. Anhand der Struktur von property rights lässt sich deren spezifischer Einfluss auf die Allokation und die Nutzung von Wirtschaftsgütern voraussagen.<sup>146</sup> Neben diesem zentralen Sachverhalt spielen ebenfalls die politischen Akteure eine gewichtige Rolle, da sie für die Gestaltung des materiellen Rechts verantwortlich zeichnen. Dieses Kapitel ist insoweit ein wichtiges Bindeglied zwischen den marktlichen und politischen Akteuren.

In der property rights-Theorie steht nicht der physische Tausch, sondern der vorgelagerte Austausch von Rechten an Tauschobjekten im Zentrum des Interesses. In den sogenannten Verfügungsrechten manifestiert sich der ökonomische Wert für die Wirtschaftssubjekte, der aus den Handlungsspielräumen in Bezug auf die Nutzung der Ressourcen resultiert.<sup>147</sup> Die Verfügungsrechte können die Nutzung (usus), die Veränderung (abusus) und die Veräußerung eines Gutes sowie die Aneignung der Erträge aus der Nutzung des Gutes (usus fructus) betreffen.<sup>148</sup> Annahmegemäß werden die nutzen-

---

<sup>143</sup> *Buchanan* (1988), S. 136.

<sup>144</sup> Grundlegendes Prinzip bei der Analyse der Verhaltensweisen der Akteure ist das Prinzip der Nicht-Einzelfall-Betrachtung. Unter einem gegebenen Bündel von Restriktionen und Wahlmöglichkeiten bzw. Voraussetzungen wird sich die Mehrzahl der Individuen entsprechend der deduzierten Richtungsaussagen verhalten. Die Ökonomik trifft keine Aussagen über das Verhalten einzelner Individuen. Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 5.

<sup>145</sup> Vgl. *Horbach* (1992), S. 38 ff.

<sup>146</sup> Vgl. *Furubotn, Pejovich* (1972), S. 1139; *Schüller* (1983a), S. VIII; *Furubotn, Richter* (1991), S. 6.

<sup>147</sup> Vgl. hierzu grundlegend *Furubotn, Pejovich* (1972); *Alchian, Demsetz* (1973); *Behrens* (1986), S. 122.

<sup>148</sup> Vgl. *Furubotn, Pejovich* (1972), S. 1140; *Pejovich* (1976), S. 3; *Furubotn, Richter* (1991), S. 6.

maximierenden Individuen den ihnen gewährten Handlungsspielraum soweit wie möglich zum eigenen Vorteil gebrauchen.<sup>149</sup> Gleichzeitig schließen die property rights Dritte von dieser Nutzung aus, indem sie Regelbrecher mit Sanktionen bestrafen. Bestimmte Handlungen werden auf diese Weise mit zusätzlichen Kosten/Transaktionskosten belegt und erhalten somit einen impliziten Preis.<sup>150</sup> Die Gesamtheit der property rights determiniert also die Kosten und Erträge, die beim Ausnutzen spezifischer Handlungsspielräume entstehen, und schafft mithin die Anreizstruktur für das individuelle Verhalten der Akteure. Die institutionellen Regeln – hierzu zählen neben dem Rechtssystem auch Traditionen, Sitten und Moralvorstellungen – bilden damit die Spielregeln einer Gesellschaft und sind mitentscheidend für das ökonomische und soziale Verhalten seiner Mitglieder.<sup>151</sup>

Institutionelle Regelungen sind das Spiegelbild einer bestimmten Epoche in einer spezifischen Region und für einen bestimmten Kreis von Individuen. Da sich moderne arbeitsteilige Volkswirtschaften dynamisch entwickeln und permanent neue Produkte und Technologien generieren, besteht gleichfalls ein fortwährender Regelungsbedarf, um die gesellschaftlichen Kosten des Zusammenlebens und -arbeitens zu reduzieren. Institutionelle Regelungen sind im Zeitablauf folglich nicht stabil, sondern unterliegen einem Wandel. Insofern kann man die Wirtschaftsgeschichte als einen Prozess des institutionellen Wandels interpretieren und mittels der property rights-Theorie analysieren.<sup>152</sup> Es ist offensichtlich, dass vor diesem Hintergrund die Analyse der Sparkasseninstitutionen nicht losgelöst von ihrer historischen Entwicklung erfolgen kann bzw. sollte. In Teil C:1.1 werden deshalb die Meilensteine der Sparkassengeschichte – mit einem besonderen Fokus auf die jüngere Vergangenheit – dargestellt.

Damit eine Anpassung der Verfügungsrechte an neue Umweltbedingungen erfolgt, muss die Änderung der property rights volkswirtschaftlich effizient sein. Dies ist der Fall, wenn sich auf diese Weise neu entstandene Externalitäten internalisieren lassen und wenn der Nutzen der Internalisierung die Kosten der Rechtsänderung übersteigt.<sup>153</sup> Ist das Effizienzkriterium erfüllt, muss trotzdem nicht notwendigerweise eine Änderung des rechtlichen Rahmens erfolgen, da die Etablierung verbindlicher Regeln auf analoge Probleme stößt wie die Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Trotz der Vorteile der potenziellen Rechtsinstitution können die betroffenen Akteure die Position eines freeriders einnehmen. Damit müssen entsprechende Regeln zwangsweise vom Staat durchgesetzt

---

149 Vgl. *Furubotn, Pejovich* (1972), S. 1137; *Leipold* (1983), S. 188.

150 Vgl. *Furubotn, Pejovich* (1972), S. 1139; *Hesse* (1983), S. 80; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 267 und S. 272.

151 Vgl. *Schüller* (1983b), S. 147 f.; *North* (1992), S. 3.

152 Vgl. *North* (1988, 1992).

153 Vgl. *Demsetz* (1967), S. 350.

werden.<sup>154</sup> Die rechtsgestaltenden Akteure in Demokratien erweitern obiges Kalkül um einen individuellen Kosten-Nutzen-Aspekt. Politiker unterliegen der Wiederwahlrestriktion und werden deshalb Änderungen des Rechts nur dann vornehmen, sofern sie mit dieser Handlung das Ziel ihrer Wiederwahl nicht gefährden. Damit sich Parlamentarier im politischen Markt behaupten können, werden sie deshalb die Meinung der Mehrheit respektive die des Medianwählers vertreten. Die öffentliche Meinung kann jedoch durch mächtige Interessengruppen verzerrt sein, sodass nicht in jedem Fall eine präferenzgerechte Entscheidung gewährleistet sein muss.<sup>155</sup>

Innerhalb der staatlich kodifizierten Normen besitzen die Individuen Freiheitsgrade hinsichtlich Abschluss, Inhalt und Form von Verträgen, die sie für die individuelle Vertragsgestaltung und -spezifizierung nutzen können. In Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Wahlmöglichkeiten, die das Vertragsrecht und die übergeordneten Normen bieten, lassen sich das gesamte Spektrum der marktlichen und hierarchischen Koordinationsmechanismen sowie verschiedenste Unternehmensformen realisieren.<sup>156</sup> Die property rights-Theorie stellt somit das Instrumentarium zur Untersuchung von Unternehmensverfassungen zur Verfügung. Hierbei handelt es sich um eine Mischung aus übergeordneten allgemeingültigen property rights und individuell spezifizierten Verträgen, die ebenso als ein Austausch von Verfügungsrechten zu sehen sind. Auf der Mikroebene lassen sich diese individuellen Verträge hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen analysieren. Der von der property rights-Theorie postulierten Annahme des methodologischen Individualismus folgend, agieren immer einzelne Wirtschaftsakteure und niemals ganzheitliche Unternehmungen. „The enterprise ... present health and future growth surely depend on the individuals who guide its activities.“<sup>157</sup> Mittels der Institution des Unternehmens verfolgen die Akteure im Rahmen ihrer Nutzenmaximierung persönliche Ziele, wobei der Erfolg/Nutzen von den individuellen Handlungsspielräumen abhängt. In der klassischen kapitalistischen Unternehmung sind die property rights unverdünnt vorhanden, d. h. der Inhaber besitzt sämtliche Teilrechte (Aneignung des Residualerlöses, Überwachung des Faktoreinsatzes der übrigen Teammitglieder, Vertragsabschlussrecht mit den übrigen Teammitgliedern, Bestimmung über die Zusammensetzung des Teams, Verkauf aller Rechte). Für andere Unternehmensverfassungen liegt hingegen regelmäßig eine Aufteilung der Verfügungsrechte vor.<sup>158</sup> Diese führt zu vergleichsweise hohen Kontroll- bzw. Transaktionskosten bei niedriger Effizienz. Eine Milderung der negativen Effekte aus dieser Verdünnung lässt sich mittels der Vertei-

154 Vgl. North (1992), S. 129; Leipold (1994b), S. 2088.

155 Vgl. Erlei, Leschke, Sauerland (1999), S. 278. Siehe hierzu auch Teil B:2.4.

156 Vgl. Schüller (1983b), S. 152; Furubotn, Richter (1991), S. 7.

157 Chandler (1962), S. 8.

158 Vgl. Alchian, Demsetz (1972), S. 783; Meyer (1983), S. 24-28, zeigt anhand der Alchian-Parabel die Anreize und Effizienzeffekte von verschiedenen Aufteilungen der property rights.

lung von Eigentumssurrogaten erreichen.<sup>159</sup> Hierunter versteht man u. a. Anreizwirkungen aus der Bezahlung und/oder dem Wettbewerb auf dem Markt für Manager.<sup>160</sup>

Im nächsten Abschnitt sollen die wesentlichen Aussagen des principal agent-Ansatzes skizziert werden. Im Zentrum der Analyse stehen dabei die Anreizstrukturen und -probleme, die beim Eingehen von gegenseitigen Vertragsbeziehungen entstehen.

## 2.2 Principal agent-Theorie

Ökonomische Beziehungen zeichnen sich häufig durch ein Verhältnis zwischen einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer aus, in dem der Agent vom Prinzipal (vertraglich) dazu beauftragt wird, in seinem Interesse bestimmte Aufgaben zu erfüllen.<sup>161</sup> Diese zweiseitige Beziehung ist dadurch charakterisiert, dass die Entscheidungen des Agenten nicht nur sein eigenes, sondern ebenfalls das Wohlergehen des Prinzipals beeinflussen.<sup>162</sup> Die Alltagserfahrung lehrt uns, dass jeder Einzelne in solche Beziehungen in vielfältiger Weise eingebunden ist. Derartige Konstellationen finden sich nicht nur im ökonomischen, sondern ebenfalls im politischen und sozialen Bereich. Die Beispiele reichen von der familiären Arbeitsteilung bis hin zur Ordnung einer gesamten Volkswirtschaft und begründen somit die universelle Anwendbarkeit der Theorie. Pratt und Zeckhauser beschreiben es folgendermaßen: „Whenever one individual depends on the action of another, an *agency relationship* arises.“<sup>163</sup>

Alle wirtschaftlichen Akteure unterliegen hinsichtlich ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten einer Vielzahl von Restriktionen, die es ihnen nicht erlauben, sämtliche Aufgaben in Eigenregie wahrzunehmen. Neben der dafür nötigen Zeit fehlen oftmals finanzielle Ressourcen und das technische oder organisatorische Know-how.<sup>164</sup> Aus dieser Konstellation ergibt sich für den Prinzipal die Notwendigkeit der Aufgabendelegation an einen Agenten. Problematisch wird eine principal agent-Beziehung jedoch erst dann, wenn neben der asymmetrischen Informationsverteilung noch ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen den Akteuren besteht. Aufgrund der in Teil B:2 erläuterten Verhaltensannahmen (Rationalverhalten und Eigeninteresse) ist dieser Zielkonflikt nahezu unausweichlich. Der Agent wird als Nutzenmaximierer diskretionäre Handlungsspielräume zu seinem Vorteil und zu Lasten des Prinzipals nutzen. Die Nichtübereinstim-

---

159 Vgl. Alchian, Demsetz (1972), S. 782.

160 Vgl. Kaulmann (1987), S. 33.

161 Vgl. Pratt, Zeckhauser (1985), S. 2 f.; Ross (1973), S. 134.

162 Vgl. Arrow (1985), S. 37; Wenger, Terberger (1988), S. 506.

163 Pratt, Zeckhauser (1985), S. 2.

164 Vgl. Erlei, Leschke, Sauerland (1999), S. 74.

mung der Interessen von Prinzipal und Agent führt damit zu ineffizienten Handlungen durch den Agenten.

Agentur-Probleme entstehen aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Akteuren und der daraus resultierenden Unsicherheit des Prinzipals in Bezug auf das Verhalten des Agenten. Bezogen auf den Zeitpunkt einer Tätigkeit oder des Vertragsabschlusses lassen sich zwei Problemfälle unterscheiden. Liegt der Informationsvorsprung des Agenten *ex ante* vor, so spricht man von *hidden information*, also der ungleichen Informationsverteilung im Hinblick auf die Ausprägung eines Merkmals. Die Ausprägung dieses Merkmals ist zwar nicht vom Agenten beeinflussbar, sie beeinflusst aber dessen Verhalten. Aufgrund seines unzureichenden Sachverstands kann der Prinzipal die Leistung des Agenten nicht hinreichend bewerten, sodass dieser seinen Nutzen maximieren kann.<sup>165</sup> Von *hidden action* spricht man, wenn der Agent seinen Wissensvorsprung während oder nach der Vertragsverhandlung zu eigenmächtigem Handeln ausnutzt. Der Prinzipal wird in diesem Fall nicht über jegliches Verhalten und die „Anstrengungen“<sup>166</sup> des Agenten informiert und kann deshalb nicht beurteilen, inwieweit die Qualität der erbrachten Leistung vom Agenten zu vertreten (endogene Unsicherheit) oder das Ergebnis unsicherer Umweltzustände ist (exogene Unsicherheit). Für den Prinzipal ist es somit nicht möglich, den tatsächlichen Arbeitsinput des Agenten von den exogenen Einflüssen *ex post* zu separieren.<sup>167</sup> Aus der asymmetrischen Informationsverteilung ergeben sich somit für die Handlungen des Agenten Freiheitsgrade, die dieser zu seinem eigenen Vorteil nutzen kann. Der Agent ist *per se* besser über seine eigene Leistung informiert, und dem Prinzipal ist es nicht möglich, die Informationen und Handlungen des Agenten perfekt und kostenlos zu beobachten.<sup>168</sup>

Um die vorhandenen Missbrauchsmöglichkeiten einzuschränken, gilt es nach einer effizienten Ausgestaltung der *principal agent*-Beziehung zu suchen. Hierzu ist für den Agenten ein Anreizsystem zu finden, welches unter Berücksichtigung seiner intrinsischen Motivation ein Verhalten gewährleistet, das möglichst deckungsgleich mit den Interessen des Prinzipals ist. Dies kann etwa über die Verteilung der (unternehmerischen) Risikokosten und der Partizipation am Residualeinkommen erfolgen.<sup>169</sup> Auch nichtmone-

---

165 Als Sonderfall der *hidden information* gilt die *hidden characteristics* oder die Qualitätsunsicherheit. Hierunter werden Probleme des Prinzipals subsumiert, die bei seiner *ex ante* Einschätzung des Agenten hinsichtlich dessen Problemlösungsfähigkeit, Kompetenz, charakterlicher Eigenschaften und/oder Präferenzen auftreten. Dies kann zur Auswahl unerwünschter Vertragspartner führen (*adverse selection*). Vgl. *Picot* (1991), S. 152.

166 Dieses Thema wird besonders im Versicherungswesen unter dem Begriff *moral hazard* diskutiert. Vgl. *Fehl* (1994a), S. 1494.

167 Vgl. zu diesem Absatz *Arrow* (1985), insb. S. 38 ff., auf den die beiden Begriffe *hidden information* und *hidden action* zurückgehen.

168 Vgl. *Pratt, Zeckhauser* (1985), S. 2 f.

169 Vgl. *Hartmann-Wendels* (1989), S. 715; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), Teil 1, Kap. 2.2.

täre Einkommen, wie z. B. der Aufbau oder der Erhalt von Reputation, können geeignete Incentives für ein vom Prinzipal gewünschtes Verhalten setzen.<sup>170</sup>

Für den Abbau der Asymmetrien erweist sich ferner die Durchführung von Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen als zweckmäßig. Diese Maßnahmen sind häufig mit Sanktionsmechanismen gekoppelt, die ein Fehlverhalten des Agenten ahnden. Gewöhnlich haben auch die Marktteilnehmer ein Eigeninteresse daran, gegebene Informationsasymmetrien abzubauen, sodass sie entsprechende Maßnahmen ergreifen.<sup>171</sup> Dies kann über die Aussendung von Signalen durch den Agenten erfolgen, die es dem Prinzipal erlauben, die „Qualität“ des Agenten mittelbar einzuschätzen.<sup>172</sup> Ferner erweist sich eine Vertragsgestaltung als sinnvoll, in der sich der Agent durch die Erbringung von Garantieleistungen glaubhaft an sein vertragsgemäßes Verhalten bindet. Somit lassen sich folgende drei Arten der agency costs identifizieren:<sup>173</sup>

- Aufwendungen für die Überwachung und Kontrolle des Agenten,
- Garantiekosten, die eine glaubhafte Bindung des Agenten signalisieren und
- der residuale Wohlfahrtsverlust, der daraus resultiert, dass der Agent aus seinem abweichenden Verhalten einen geringeren Nutzen erzielt als er beim Prinzipal Kosten verursacht.

### ***Interne Organisation und Agenturkosten:***

Die diskutierten Agenturprobleme treten abhängig von der Verteilung der Residualeinkommensrechte und der internen Organisation eines Unternehmens in unterschiedlicher Stärke in Erscheinung. Die Entscheidungen in einer Firma lassen sich in vier zeitliche und logische Entstehungsschritte gliedern: die Anbahnung, die Genehmigung, die Durchführung und die Kontrolle einer Maßnahme. Unter dem Begriff des Entscheidungsma-

---

170 Wird eine Transaktion mehrfach durchgeführt, so kann der Reputationsmechanismus opportunistisches Verhalten bei den beteiligten Akteuren verhindern und sie an ein vertragsgemäßes Verhalten binden. Reputation kann als eine Art Vertrauensvorschuss von rationalen Transaktionspartnern verstanden werden, der für den Agenten mit greifbaren ökonomischen Vorteilen verbunden ist. Handelt das Individuum opportunistisch, d. h. vertragswidrig, so büßt es sein Reputationskapital ein und verliert somit den erwarteten Gegenwartswert der aus der Reputation resultierenden ökonomischen Vorteile. Mittels eines trade-off wird ein rationaler Agent zwischen vertragsgemäßigem und vertragswidrigem Verhalten abwägen. Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 229 f.; *Williamson* (1990), S. 334 f.; *Leschke* (2001), S. 57.

171 Vgl. *Pratt, Zeckhauser* (1985), S. 4 ff.

172 Vgl. *Spremann* (1990), S. 649 f. Als ein solches Signal können die Kapitalstruktur des Unternehmens und die Entlohnungsfunktion des Managers dienen. Vgl. *Jensen, Meckling* (1976); *Leland, Pyle* (1977).

173 Vgl. *Jensen, Meckling* (1976), S. 308 f. Eine in der Literatur einheitliche Definition des Begriffs agency costs existiert jedoch nicht.

nagement werden die Anbahnung und Durchführung von Maßnahmen gefasst; die Genehmigung und Überwachung werden als Entscheidungskontrolle bezeichnet. Die Verteilung dieser Entscheidungsrechte determiniert die interne Organisation der Unternehmung.<sup>174</sup> In Abhängigkeit von der Komplexität eines Unternehmens<sup>175</sup> können verschiedene Kombinationen der Verteilung der Residualeinkommensrechte sowie des Entscheidungsmanagements und der Entscheidungskontrolle die Agenturkosten minimieren.<sup>176</sup> Insbesondere einer möglichen Trennung von Residualeinkommensrechten und dem Entscheidungsmanagement kommt eine große Bedeutung zu.

In einer kleinen nichtkomplexen Firma besitzt der Eigentümer des Unternehmens alle Residualeinkommensrechte und hat gewöhnlich auch das Entscheidungsmanagement und die Entscheidungskontrolle inne. Das Agenturproblem ist in diesem Fall gering, da ein fehlerhaftes Management oder unzureichende Kontrollen direkt zu Lasten des Residualeinkommens gehen. Der Eigentümer hat somit alle Anreize, effizient zu wirtschaften.<sup>177</sup>

Ganz anders stellt sich der Fall bei einer großen komplexen Firma dar. Aufgrund des hohen Kapitalbedarfs ist das Vermögen gewöhnlich auf viele Individuen mit Residualeinkommensrechten verteilt. Sind die zahlreichen Anteilseigner gleichzeitig Manager des Unternehmens, so lohnt es sich für jeden einzelnen, Maßnahmen durchzuführen, die seinen individuellen Nutzen erhöhen, gleichzeitig aber den Firmengewinn schmälern.<sup>178</sup> Für den einzelnen Entscheidungsmanager ist dieses Verhalten rational, da die Einbußen aus der Verringerung des residualen Gewinns nur indirekt proportional zur Zahl der Anteilseigner sind. Gewöhnlich besitzen die Anteilseigner jedoch keine Managementfähigkeiten, sodass diese Tätigkeit delegiert werden muss. Entscheidungsmanagement und Residualeinkommen sind also getrennt. Nun zeigt sich das Agenturproblem in voller Schärfe, denn die Manager haben keinen Anreiz, sich an die Weisungen der Anteilseigner zu halten. Abhilfe schafft in diesem Fall die Trennung von Entscheidungsmanagement und Kontrolle. Die Entscheidungskontrolleure werden ineffizienten Maßnahmen der Entscheider entweder die Genehmigung verweigern oder diese bei einer Aufdeckung entsprechend sanktionieren. Als effizientes Kontrollsystem hat sich der

---

174 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 94 f.

175 Ist das für Entscheidungen relevante spezifische Wissen auf eine oder wenige Personen verteilt, wird im Folgenden von einer nichtkomplexen Organisation gesprochen. Dies ist häufig bei kleinen Unternehmen der Fall. Ist das spezifische Wissen hingegen auf viele Personen verteilt, wird die Firma als komplex bezeichnet. Dies trifft in der Regel auf große Organisationen zu. Natürlich ist dieser postulierte Zusammenhang nur eine Faustregel und nicht universell gültig. Im Allgemeinen wird jedoch eine positive Korrelation zwischen der Größe und der Komplexität einer Unternehmung bestehen.

176 Vgl. hierzu grundlegend *Fama, Jensen* (1983a, 1983b).

177 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 96 f. und S. 99. Im polaren Fall der Einpersonengesellschaft tritt überhaupt kein Agenturproblem auf, da keine principal agent-Beziehung existiert.

178 Vgl. *Schüller* (1983b), S. 170 ff.

Aufbau von Entscheidungshierarchien erwiesen. Dabei koordinieren und überwachen die hierarchisch übergeordneten Kontrollebenen (Vorgesetzte) die untergeordneten Ebenen des Entscheidungsmanagements (Mitarbeiter). Das Top-Management als höchste Entscheidungsinstanz wird im Allgemeinen durch ein Kontrollgremium der Anteilseigner überwacht: den Aufsichtsrat.<sup>179</sup>

Besonders gravierend stellen sich principal agent-Probleme in öffentlich-rechtlichen Unternehmen dar. Ihrem Wesen nach dienen sie nicht der Gewinnmaximierung ihrer Eigentümer, sondern der Verfolgung vorgegebener Ziele, wie etwa der Förderung des Gemeinwohls. Sie verfügen über keine Zuweisung von Residualrechten an Individuen, sodass davon auszugehen ist, dass das Management in hohem Umfang Nutzen aus nicht-pekuniären Ressourcen des Unternehmens schöpfen wird.<sup>180</sup> Aufgrund der institutionellen Trennung von Residualrechten (bzw. deren Nichtexistenz) und Entscheidungsmanagement muss gerade bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen besonders großer Wert auf eine effiziente Entscheidungskontrolle gelegt werden.<sup>181</sup> Beamtenstatus, geringe Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie allgemein nur wenig ausgeprägte Leistungsanreize bieten einen idealen Nährboden für ineffiziente eigenmächtige Entscheidungen.<sup>182</sup>

Beschäftigt sich die property rights-Theorie bereits allgemein mit den Nutzen und Kosten von Vertragsbeziehungen, so fokussiert die Governancekostentheorie ihre Analyse auf einen bestimmten Teil der Vertragskosten: die Transaktionskosten in Unternehmen.

### 2.3 Governancekosten

Der Governancekostenansatz, auch Transaktionskostenansatz genannt, untersucht mittels komparativer Analysen die Entstehung und Effizienz marktlicher, hierarchischer und hybrider Organisationsstrukturen. Wurde der Ansatz ursprünglich für die Erklärung von vertikaler Integration entwickelt, dient er inzwischen der Analyse von vielfältigen empirischen Organisationsphänomenen und deren Umwelt. Die grundlegende Forschung hierzu geht auf Ronald H. Coase (1937) zurück, der zur Abwicklung von Transaktionen die beiden polaren Alternativen Markt und Unternehmen untersucht. Beide Koordinationsformen sind mit spezifischen Koordinationskosten verbunden. Im Gegensatz zur neoklassischen Annahme ist die Nutzung des Marktes keineswegs kostenlos, sondern geht mit Such-, Informations-, Aushandlungs-, Durchsetzungs-, Wertsicherungs- und

---

179 Vgl. zu diesem Absatz *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 97-100.

180 Vgl. *Furubotn, Pejovich* (1972), S. 1154.

181 Vgl. *Alchian, Demsetz* (1972), S. 789 f.; *Fama, Jensen* (1983a), S. 318 f.; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 100 f. In ähnlicher Art und Weise zeigt sich das principal agent-Problem auch in privaten gemeinnützigen Organisationen.

182 Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Neuen Politischen Ökonomie in Teil B:2.4.

Kontrollkosten einher.<sup>183</sup> Dem stehen die Kosten der internen Unternehmenskoordination gegenüber. Bei steigender Organisationsgröße nimmt die Wahrscheinlichkeit von unternehmerischen Fehlentscheidungen zu, und die Koordinationstätigkeit des Managements erfolgt mit abnehmenden Grenzerträgen.<sup>184</sup> Somit besteht ein trade-off zwischen den internen und externen Kosten der Koordination. Dies ermöglicht insoweit die Bestimmung der optimalen Organisationsform.

Die neuere Governancekostentheorie, die im Wesentlichen auf den Arbeiten von Oliver E. Williamson (1975, 1990) beruht, stellt die Analyse von Transaktionen, die sich als Aneignung und Übertragung von Verfügungsrechten zwischen Wirtschaftssubjekten beschreiben lassen, ins Zentrum des Interesses.<sup>185</sup> Üblicherweise erfolgen solche Transaktionen im Rahmen eines vertraglich vereinbarten Tauschs von existierenden oder noch zu produzierenden Gütern und Dienstleistungen. Unter der realistischen Annahme, dass aufgrund der begrenzten Rationalität<sup>186</sup> der beteiligten Akteure nicht alle (unsicheren) Umweltzustände vertraglich erfasst werden können, sind Verträge notwendigerweise unvollständig. Dieser Umstand eröffnet mindestens einem der Vertragspartner Möglichkeiten zum Missbrauch. Liegt annahmegemäß ein nutzenmaximierendes opportunistisches Verhalten<sup>187</sup> der Akteure vor, so wird dieses eine bewusste Schädigung des Transaktionspartners verursachen.<sup>188</sup>

Bei der Entscheidung, ob bestimmte Transaktionen innerhalb eines Unternehmens (make) oder durch Fremdbezug (buy) erfolgen sollen, sind neben den transaktionsbedingten Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten<sup>189</sup> besonders die spezifischen Charakteristika der erforderlichen Investitionsgüter (Faktorspezifität), die Unsicherheit bzgl. der möglichen Umweltzustände sowie die Häufigkeit der geplanten Transaktionen zu beachten.<sup>190</sup>

---

183 Vgl. Schüller (1983b), S. 158 f.; Furubotn, Richter (1991), S. 3.

184 Vgl. Coase (1937), S. 394; Leschke (2001), S. 55 f.

185 Vgl. Erlei, Leschke, Sauerland (1999), S. 175. Der Transaktionskostenansatz weist diesbezüglich deutliche Parallelen zur property rights-Theorie auf. Vgl. hierzu die Darstellung in Teil B:2.1.

186 Begrenzte Rationalität, wie sie Herbert Simon interpretiert, resultiert aus der Tatsache, dass die Informationsbeschaffung und -verarbeitung mit Kosten verbunden ist. Vor diesem Hintergrund ist es rational, nicht zwingend nach dem Optimum optimorum zu suchen, da die zusätzlichen Suchkosten den Grenzertrag übersteigen können. Vgl. Simon (1959, 1978, 1981).

187 Unter Opportunismus versteht Williamson die verschiedensten arglistigen Verhaltensweisen vom Lügen, Stehlen, Betrügen bis hin zur Täuschung. Vgl. Williamson (1990), S. 54.

188 Vgl. Williamson (1990), S. 49-57; Pies (2001), S. 9 f.

189 Vgl. Williamson (1990), S. 22-25.

190 Vgl. Williamson (1984), S. 202-207 und (1990), S. 59 ff.; Richter (1991), S. 408.

### 2.3.1 Governancekosten der Marktbenutzung

Vor allem die Höhe der Faktorspezifität<sup>191</sup> ist, gepaart mit dem Auftreten von opportunistischem Verhalten des einen und begrenzter Rationalität des anderen Vertragspartners, entscheidungsrelevant.<sup>192</sup> Folgende Überlegung soll dies zeigen: Vor Vertragsabschluss auf einem freien Markt diszipliniert der intensive Wettbewerb Anbieter und Nachfrager hinsichtlich eines möglichen opportunistischen Verhaltens. Kommt es auf dieser wettbewerblichen Grundlage zu einem Vertragsabschluss, so wird ein fairer, aber unvollständiger Kontrakt geschlossen. Wird nach Vertragsabschluss von einem der beiden Akteure eine hochspezifische Investition getätigt, so bindet ihn diese Investition an den Vertragspartner, und es entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis. Der Wechsel zu einem alternativen Handelspartner ist für den Investor nur mit empfindlichen Kosteneinbußen möglich. Aus dem ursprünglich beidseitigen Polypol entsteht durch die spezifische Investition die Marktform eines Monopols oder Monopsons. Führen beide Vertragsparteien spezifische Investitionen durch, so entsteht die Struktur eines bilateralen Monopols. Diesen Wechsel der Marktform bezeichnet Williamson als fundamentale Transformation.<sup>193</sup> Die Unvollständigkeit der Verträge kann der Monopolist bei der Ausfüllung der Vertragslücken oder bei Neuverhandlungen zu seinen Gunsten nutzen. Opportunistisches Verhalten vorausgesetzt, wird er versuchen, sich die transaktions-spezifische Quasirente des Vertragspartners anzueignen. Diesen Ausbeutungsversuch bezeichnet man als hold up.<sup>194</sup>

Auch bei begrenzter Rationalität ist zu erwarten, dass die Akteure diese Zusammenhänge ex ante erkennen können. Sie werden den Ausbeutungsversuch antizipieren und deshalb spezifische Investitionen nur im suboptimalen Umfang durchführen. Unterstellt man, dass die spezifischen Investitionen effizient sind, so wird der Gesamtgewinn aller Vertragspartner sinken. Die Gewinneinbußen durch Unterinvestition in spezifisches Kapi-

---

191 Die Faktorspezifität beschreibt die Einsetzbarkeit von betriebswirtschaftlichen Produktionsfaktoren für einen alternativen Verwendungszweck. Ist ein Faktor hochspezifisch, so entstehen bei seiner Nutzung für die zweitbeste Verwendung hohe Opportunitätskosten. Sind die Faktoren im entgegengesetzten Fall universell einsetzbar, so handelt es sich um nichtspezifische Investitionen, und es entstehen nur geringe Kosten. Die Differenz des Faktoreinsatzwertes zwischen der erst- und zweitbesten Verwendung wird als Quasi-Rente bezeichnet. Man kann verschiedene Formen der Faktorspezifität unterscheiden: z. B. die Standortspezifität (Wahl des Produktionsstandortes in der Nähe des vertraglichen Lieferanten oder Abnehmers), die Sachkapitalspezifität (Abstimmung eines Sachkapitalguts auf vor- oder nachgelagerte Produktionsanforderungen), die Humankapitalspezifität (Spezialausbildung) und die Widmungsspezifität (Aufbau von zweckgebundenen Kapazitäten für bestimmte Abnehmer). Vgl. *Williamson* (1984), S. 202 f. und (1990), S. 108 f.; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 180; *Geyer, Venn* (2001), S. 35 f.

192 Vgl. *Pies* (2001), S. 12.

193 Vgl. *Williamson* (1984), S. 207 f. und (1990), S. 70 ff.

194 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 182 f. Das Konzept der ausbeutbaren Quasi-Rente geht auf die Arbeit von *Klein, Crawford, Alchian* (1978) zurück. *Williamson* verweist zur Erläuterung des Spezifitätsbegriffs auf das Konzept der Quasi-Rente, vermeidet jedoch den Begriff hold up.

tal sowie der Ressourcenverzehr durch Nach- oder Neuverhandlungen bilden die Governancekosten der Marktbenutzung, die bei vertikaler Integration nicht anfallen würden.<sup>195</sup>

### 2.3.2 Governancekosten der Organisationsbenutzung

Jedoch ist auch die Abwicklung von Transaktionen innerhalb einer Organisation mit Kosten verbunden. Werden zwei bislang selbstständige Unternehmen zur Vermeidung von Governancekosten der Marktbenutzung integriert, so verändern sich gleichfalls die Anreize der beteiligten Akteure zum effizienten Wirtschaften.<sup>196</sup> Selbst eine Leistungsvergütung durch Gewinnbeteiligung für die nun angestellten Manager kann die Gefahr ihres opportunistischen Verhaltens nicht beseitigen.<sup>197</sup> Innerhalb der erwarteten Betriebszugehörigkeit werden sie versuchen, ihren individuellen Nutzen auf Kosten des neuen Eigentümers zu maximieren. Dies kann durch eine Übernutzung der Produktionsanlagen geschehen, notwendige Wartungsarbeiten können unterbleiben oder Ausgaben, die den zukünftigen Unternehmenserfolg sichern sollen, werden unterlassen. Zwar kann eine effiziente Kontrolle die diskretionären Handlungsspielräume einschränken, doch verursachen derartige Maßnahmen entsprechende Kosten.<sup>198</sup>

Ein anderer Problembereich liegt in der Zurechnung von Kosten und Leistungen. Bewertungsspielräume bilden einen Ansatzpunkt für strategische Missbräuche seitens der Unternehmensführung und schränken damit die Leistungsanreize der integrierten Abteilungen ein. Dies gilt besonders für die Durchführung von Innovationen. Während die Kosten den einzelnen Abteilungen verhältnismäßig genau zurechenbar sind, fällt die Erfolgszuweisung weitaus ungenauer aus. Häufig profitieren vom Erfolg viele Akteure, und der Innovationsanreiz ist mithin eher gering.<sup>199</sup> Darüber hinaus tendiert das Management zu einer überhöhten Eingriffsintensität, die zu einer weiteren Verwässerung der Leistungsanreize in den Abteilungen führt. In diesem Zusammenhang sind auch (ungewollte) Fehlentscheidungen des Managements nicht ausgeschlossen. Vielfach verfügen die Entscheidungsträger gerade in großen Organisationen nur über einen Bruchteil der relevanten Mikroinformationen, sodass mit steigender Unternehmensintegration die Gefahr von Fehlentscheidungen zunimmt.<sup>200</sup>

Zu einer Abschwächung der Leistungsanreize führt schließlich auch das kooperative Verhalten zwischen den Abteilungen und ihren Mitarbeitern. Zwar ist die vertikale Un-

---

195 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 183; *Dietl* (2001), S. 29 ff., analysiert theoretisch verschiedene Konstellationen von spezifischen Investitionen und hold up-Ausbeutung.

196 Vgl. *Williamson* (1990), S. 149-164; *Maurer* (2001), S. 71.

197 Vgl. hierzu Teil B:2.2, Abschnitt „Interne Organisation und Agenturkosten“.

198 Vgl. *Williamson* (1990), S. 169-175.

199 Vgl. *ebenda*, S. 157-164.

200 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 186 f.

ternehmensintegration zur Vermeidung der marktbedingten Governancekosten speziell auf eine langfristige Kooperation angelegt, doch führt dieses institutionelle Arrangement tendenziell zur Gewährung von reziproken freiwilligen Gefälligkeiten und zur Nachsichtigkeit hinsichtlich Fehlleistungen anderer Abteilungen. Es fehlt die Bereitschaft zur konsequenten Aufdeckung interner Ineffizienzen – diese lassen sich oft durch externe Umwelteinflüsse entschuldigen –, und Fehlentwicklungen innerhalb einer Unternehmung werden leichter toleriert als am Markt.<sup>201</sup> Die Leistungsanreize in einer integrierten Organisation sind damit systematisch niedriger als bei einer Marktlösung.

### **2.3.3 Markt, Hierarchie und hybride Organisationsformen**

Die Wahl der optimalen Organisationsform muss natürlich unter dem Aspekt der Gewinnmaximierung erfolgen. Sind die betrieblichen Produktionsparameter und damit auch die optimale Faktorintensität bzw. die Faktorspezifität exogen gegeben, so verkürzt sich das Optimierungsproblem auf die Minimierung der Transaktionskosten. In dem betrachteten Zusammenhang erfolgt die Optimierung durch die Wahl der geeigneten Organisationsform.<sup>202</sup> Die Wahlmöglichkeiten erstrecken sich jedoch nicht nur auf die beiden eher theoretischen Eckpunkte Markt versus Hierarchie. Die Positionierung erfolgt vielmehr in einem kontinuierlichen Spektrum zwischen diesen beiden Polen. So genannte hybride Organisationsformen besitzen im Vergleich zum anonymen Markt institutionalisierte Kooperationsmechanismen, ohne jedoch die (vollständige) Aufgabe der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit, wie im Fall der Integration, zu erreichen. Als typische Beispiele hierfür gelten Genossenschaften, Verbundkonstruktionen, Franchisesysteme oder Holdingstrukturen.<sup>203</sup>

Wie in den vorherigen Abschnitten gezeigt wurde, hängt die Höhe der Transaktionskosten und somit die optimale Organisationsform erstens von der Höhe der Faktorspezifität und zweitens vom Grad der vertikalen Integration ab. Annahmegemäß sind die Kosten der Marktbenutzung umso geringer, je niedriger die Spezifität der Produktionsfaktoren ist. Die Kosten der Organisationsbenutzung steigen mit dem Grad der vertikalen Integration an. Werden die Transaktionen also über den Markt abgewickelt, existieren nahezu keine Organisationskosten. Damit kann das Optimierungsproblem mittels eines trade-off beider Kostenfunktionen gelöst werden. Eindeutig ist der Fall für Unternehmen, die in ihrem Produktionsprozess überwiegend unspezifische Produktionsfaktoren verwenden. Sie werden ihre Transaktionen primär über den Markt abwickeln, und die Organisationskosten spielen nur eine untergeordnete Rolle. Mit steigender Faktorspezifität gewinnt die hold up-Problematik an Bedeutung, und die Kosten der Markt-

---

201 Vgl. *Williamson* (1990), S. 171-174.

202 Vgl. hierzu *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 188 ff., in Anlehnung an *Williamson* (1991).

203 Vgl. *Williamson* (1975), S. 132-154; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 188.

benutzung steigen. Für diese Unternehmen ist eine vertikale Integration jedoch erst dann rational, wenn die Transaktionskosten der Marktbenutzung in stärkerem Umfang steigen als die der hierarchischen Koordination. Sind die Governancekosten der Integration kleiner als die der Marktkoordination, so wird eine hierarchische Organisationsstruktur gewählt. Hybride Organisationen nehmen bei dieser Betrachtung eine Mittelposition ein.<sup>204</sup>

Der Transaktionskostenansatz dient im Weiteren weniger dazu, die genauen Kosten einer bestimmten Organisationsform in monetären Größen auszudrücken, als vielmehr eine Abschätzung über die Vorteilhaftigkeit verschiedener institutioneller Arrangements zu ermöglichen.<sup>205</sup> Entsprechend dem Konzept der schwachen Auslese kann der Ansatz nicht die effizienteste Organisationsform für spezifische Transaktionen aufzeigen, sondern lediglich die vergleichsweise effizientere.<sup>206</sup> Genau dies soll in dieser Arbeit für die kommunalen Sparkassen vorgenommen werden, wobei die dargestellten theoretischen Überlegungen als Analyseinstrumentarium dienen sollen.

## 2.4 Neue Politische Ökonomik

Die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomik beruhen auf dem Grundgedanken, den politischen Prozess als Markt für politische Maßnahmen und Leistungen abzubilden.<sup>207</sup> Analog zum wirtschaftlichen System wird dem realen Marktversagen ein reales Politikversagen gegenübergestellt – „As markets are imperfect, so are governments.“<sup>208</sup> –, indem die Neue Politische Ökonomik die politischen Akteure als eigennutzmaximierende *Homines oeconomici* modelliert. Die Beziehung zwischen Bürgern und Regierung bzw. zwischen Regierung und Bürokraten stellt sich folglich als principal agent-Problematik dar. Um die Politiker bzw. Bürokraten (Agenten) zu einer präferenzgemäßen und effizienten Versorgung anzuhalten, bedienen sich die jeweiligen Prinzipale wiederum eines Strategiemixes aus Incentives, Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Aufgrund der positiven Informationskosten ist die vollständige Beseitigung der principal agent-Probleme jedoch weder möglich noch ökonomisch sinnvoll.<sup>209</sup>

In den folgenden drei Abschnitten werden die wichtigsten (wirtschafts-)politischen Akteure, ihre zentralen Ziele und Handlungsanreize sowie die Restriktionen, die ihr Handeln begrenzen, dargestellt.

---

204 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 188 ff.; *Pies* (2001), S. 16 f.

205 Vgl. *Geyer, Venn* (2001), S. 21.

206 Vgl. *Picot* (1991), S. 149.

207 Vgl. *Behrends* (2001), S. 27 f.

208 *Inman* (1991), S. 692.

209 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 268.

### 2.4.1 Regierung und politische Akteure

Die Regierungen bzw. die Politiker, die diese repräsentieren, treten als Anbieter von politischen Maßnahmen und Leistungen auf. In einer idealen Demokratie sollte die Regierung dabei den Willen der Bürger ohne Verzerrungen umsetzen. Diese Annahme ist in der Realität jedoch nicht haltbar. Politiker haben eigene Nutzenfunktionen, die höchstens zufällig mit denen der unorganisierten Bevölkerung übereinstimmen. Der Staat fungiert somit nicht als wohlwollender Diktator.<sup>210</sup> Vielmehr handeln die rationalen Politiker, um ihren individuellen Nutzen zu maximieren, indem sie nach Einkommen, Prestige und Macht streben.<sup>211</sup> Sie versuchen, diskretionäre Handlungsspielräume auszunutzen und sich disponible Finanzmittel im Rahmen von Diätenerhöhungen, größeren Dienstwagen, „privaten“ Dienstreisen o. Ä. anzueignen. Um jedoch überhaupt in ein politisches Amt zu gelangen, müssen Politiker in die Regierung gewählt werden. Damit unterliegen sie einer Wahl- bzw. Wiederwahlrestriktion.

Typischerweise existieren in indirekten Demokratien, wie in der Bundesrepublik Deutschland, mehrere Parteien und Politiker, die im Wettbewerb um politische Mandate stehen. Bietet die Oppositionspartei den gleichen öffentlichen Leistungsumfang wie die Regierungspartei zu geringeren Kosten/Steuern an, d. h. unter einer geringeren Ausnutzung der disponiblen Finanzmittel, so wird die Opposition bei einer rationalen Wahlentscheidung der Bevölkerung die Wahl gewinnen. Unter dem Aspekt der Stimmenmaximierung ist es somit auch für die Regierung rational, den Willen der Bevölkerungsmehrheit umzusetzen.<sup>212</sup> Ein funktionierender Wettbewerb um politische Ämter sichert insofern eine pareto-optimale Güterbereitstellung.<sup>213</sup> Analog zum wirtschaftlichen System sind jedoch auch politische Informationen für die Prinzipale weder vollständig noch kostenlos. Die auftretenden Transaktionskosten verändern das Kosten-Nutzen-Kalkül der Wähler und lassen eine vollständige Überwachung und Sanktionierung der Politiker ökonomisch ineffizient erscheinen. Unter Berücksichtigung dieser Transaktionskosten kann das principal agent-Problem zwischen Wählern und Regierung nicht vollständig gelöst werden. Damit verbleiben den Politikern diskretionäre Handlungsspielräume zur Ausnutzung von Budgetüberschüssen, und nicht jedes Fehlverhalten wird durch eine Abwahl sanktioniert.<sup>214</sup>

Neben Wahl und Wiederwahl werden die politischen Akteure bzgl. ihres Verhaltens durch übergeordnete Normen restringiert.<sup>215</sup> Kein Politiker steht über dem Gesetz, und

---

210 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 326.

211 Vgl. *Herder-Dorneich* (1959), S. 52 ff.; *Downs* (1968), S. 6 und S. 27; *McChesney* (1987), S. 101.

212 Vgl. *Herder-Dorneich* (1959), S. 58; *Downs* (1968), S. 34.

213 Vgl. *Frey* (1988), S. 661.

214 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 340 f.

215 Vgl. *ebenda*, S. 328.

ein entdecktes Fehlverhalten wird durch die zuständigen Aufsichtsorgane geahndet. Besondere Bedeutung kommt in diesem Aufdeckungsprozess den oppositionellen Politikern zu. Intrinsisch motiviert warten sie geradezu auf Verfehlungen der Regierung, um sich auf diesem Wege ihrem Ziel der eigenen Regierungsbeteiligung zu nähern. Verstöße gegen geltendes Recht werden somit unverzüglich den Aufsichtsorganen angezeigt und juristisch geahndet. Inhaltliche Verfehlungen, d. h. Verstöße gegen die Effizienzkriterien im Rahmen der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, können normalerweise nicht auf diesem Wege verfolgt werden. Immerhin kann die Oppositionspartei derartige Unzulänglichkeiten der Regierungsarbeit an die Öffentlichkeit kommunizieren.

#### 2.4.2 Ökonomische Theorien der Bürokratie

Der Staat, der in seiner Gesamtheit als Anbieter von öffentlichen Leistungen auftritt, besteht natürlich nicht nur aus einer Regierung, die Politik gestaltet und Güter bereitstellt, sondern auch aus Mitarbeitern, die verabschiedete politische Maßnahmen umsetzen und öffentliche Güter „produzieren“. Die Regierung als oberste Ebene der Exekutive delegiert also Aufgaben an untergeordnete Verwaltungsebenen. Damit verlängert sich die ursprüngliche principal agent-Kette zwischen Bürgern und Politikern um ein weiteres Glied im politisch-administrativen Sektor: die so genannten Bürokraten.<sup>216</sup> Realistischerweise kann man auch hier unterstellen, dass sich Bürokraten nicht durchwegs als wohlwollende Beamte verhalten.<sup>217</sup> Vielmehr sind sie rationale eigennutzmaximierende Individuen, die komplexe Zielbündel verfolgen. Je nach Persönlichkeit können „Macht, Einkommen, Prestige, Sicherheit, Bequemlichkeit, Loyalität ..., Stolz auf ausgezeichnete Arbeit und der Wunsch dem öffentlichen Wohl zu dienen“<sup>218</sup> in unterschiedlicher Gewichtung in die persönliche Nutzenfunktion eingehen. Nach der Vorstellung Niskanens lassen sich all die Bestrebungen der nutzenmaximierenden Bürokraten in einem einzigen Ziel zusammenfassen: der Maximierung ihres Gesamtbudgets.<sup>219</sup>

Kennzeichnend für die Leistungserstellung der Bürokraten ist in der Regel die Unteilbarkeit der produzierten Güter. Einzelnen Beamten oder Abteilungen lässt sich nur schwer ein exakter Anteil an deren Produktion zurechnen.<sup>220</sup> Aus diesem Grund gestaltet sich die Beurteilung der Qualität der erbrachten Arbeit schwierig, und eine leis-

216 Vgl. *ebenda*, S. 323 f.

217 Natürlich ist intrinsisches oder altruistisch motiviertes Verhalten auch bei Bürokraten nicht grundsätzlich auszuschließen.

218 *Downs* (1974), S. 201. Trotz der Vielzahl an wissenschaftlichen Arbeiten zur Handlungsmotivation von Bürokraten konnte bis heute noch keine endgültige Nutzenfunktion aufgestellt werden. Im Laufe der Zeit sind der Aufzählung *Downs* noch eine Reihe weiterer Ziele und Bürokratentypisierungen hinzugefügt worden. Vgl. hierzu die Übersicht bei *Behrends* (2001), S. 51 f.

219 Vgl. *Niskanen* (1974b), S. 209.

220 Vgl. zu diesem Absatz *Steffen* (2001), S. 7.

tungsgerechte Entlohnung erscheint unmöglich.<sup>221</sup> Den Bürokraten entstehen durch das fehlende Maß für den Output diskretionäre Handlungsspielräume, die diese zu opportunistischem Verhalten nutzen können.

Die Vertragsbeziehung zwischen Politikern als Nachfragern und Bürokraten als Anbietern von Leistungen gleicht der eines bilateralen Monopols.<sup>222</sup> Die Anwendbarkeit dieser Marktform auf die Beziehung erscheint gerechtfertigt, da beide Institutionen voneinander abhängig sind: Auf der einen Seite kann die Regierung spezifische Leistungen gewöhnlich nur von einer bestimmten öffentlichen Behörde beziehen, weil nur diese fähig und/oder berechtigt ist, die gewünschte Leistung zu erstellen. Auf der anderen Seite ist die Bürokratie von der Regierung abhängig, da nur diese bereit ist, die entsprechenden Leistungen (öffentliche und kollektive Güter) zu finanzieren. Die Machtverhältnisse in dieser Beziehung sind jedoch nicht gleichmäßig verteilt. Die Bürokraten besitzen aufgrund ihrer besseren Informationsbasis eine stärkere Monopolstellung, da sie die Kosten des Produktionsprozesses genau kennen und sich der Bezahlung und Abnahme der Leistung durch ihre Prinzipale sicher sein können.<sup>223</sup> Unterstellt man wiederum die Existenz von positiven Kontrollkosten, so ist eine perfekte Kontrolle der Agenten-Bürokratie ökonomisch nicht sinnvoll. Das principal agent-Problem kann nicht vollständig gelöst werden, und opportunistische Bürokraten werden nicht sanktionierbare monopolistische Handlungsspielräume zur Befriedigung ihres persönlichen Nutzens ausschöpfen.

Unter der Voraussetzung, dass die Bürokraten über ein Budget verfügen, das größer ist als die tatsächlichen Bereitstellungskosten, können sie zur individuellen Nutzenmaximierung zwischen zwei Strategien wählen. Schöpfen die Beamten die disponible Finanzmasse, d. h. die Produzentenrente, vollständig ab, so wird zwar die volkswirtschaftlich optimale Menge bereitgestellt, jedoch erfolgt ein ineffizientes Leistungsangebot (X-Ineffizienz).<sup>224</sup> Im zweiten Fall wird die Angebotsmenge so weit ausgedehnt, bis die Gesamtkosten der Bereitstellung der gesamten Zahlungsbereitschaft der Regierung entsprechen.<sup>225</sup> Nun wird die Leistung zwar effizient zur Verfügung gestellt, doch ist die bereitgestellte Menge größer als die volkswirtschaftlich gewünschte. Bei Wahl dieser Strategie wird somit gegen die Allokationseffizienz verstoßen.

Restriktionen für die Bürokratie ergeben sich aus der Überwachung durch die Regierung, deren zentrales Interesse aufgrund ihrer eigenen Wiederwahlrestriktion in einer effizienten Leistungsbereitstellung zu sehen ist. Als Kontrollmaßstab für die eigene Verwaltung kann die Regierung Effizienzvergleiche mit den Verwaltungen anderer Länder

---

221 Vgl. *Blankart* (1975), S. 169 f.

222 Vgl. *Niskanen* (1974a), S. 24.

223 Vgl. *Niskanen* (1974a), S. 29 f.; *Blankart* (1975), S. 170 f.

224 Vgl. *Blankart* (1975), S. 170; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 344 ff.

225 Vgl. *Niskanen* (1974a), S. 36 ff., 45 ff. und (1974b), S. 209 ff.; *Blankart* (1975), S. 171.

bzw. Regionen durchführen. Lässt sich bei der Verwaltung ein auffällig ineffizientes Verhalten erkennen, so sind die zuständigen Chefbürokraten durch Entlassung, Versetzung oder vorzeitige Pensionierung bedroht. Daneben entfaltet auch der innerbürokratische Wettbewerb disziplinierende Wirkung. Weist die Regierung der Bürokratie ein fixes Budgetvolumen zu, so konkurrieren die einzelnen Abteilungen um ihren relativen Anteil am Gesamtbudget.<sup>226</sup>

### 2.4.3 Interessengruppen und Lobbyismus

Im Gegensatz zu den beiden bisher diskutierten Akteursgruppen treten organisierte Interessengruppen nicht als Anbieter, sondern als Nachfrager nach öffentlichen Leistungen auf.<sup>227</sup> Mit ihrer Verhaltenweise stehen sie in direkter Konkurrenz zur unorganisierten Bevölkerung, da sie ihren Nutzen nicht aus der allgemeinen Leistungsbereitstellung ziehen, sondern qua Maximierung ihrer speziellen Partialinteressen (sog. gruppenbezogene Leistungen) erreichen.<sup>228</sup> Interessengruppen versuchen, die Politik also zu ihren Gunsten zu beeinflussen und auf Kosten der Allgemeinheit ihre eigenen Partialinteressen durchzusetzen. Nutzengewinne der Interessengruppen führen bei fixiertem Gesamtbudget jedoch notwendigerweise zu Nutzeneinbußen der Allgemeinheit. Allerdings dienen Interessengruppen auch der Senkung von Informationskosten für die Politiker.

Die Zielerreichung organisierter Interessengruppen kann durch den Erlass spezifischer Gesetze und Verordnungen oder durch die Bereitstellung entsprechender Leistungen sowie durch die Gewährung von Subventionen erfolgen. Um die bewilligten Privilegien nach Möglichkeit zu verschleiern – dies ist im gemeinsamen Interesse von Politikern und Verbänden –, erhalten die Interessengruppen in der Regel jedoch keine direkten quantifizierbaren Transfers, sondern indirekte Vergünstigungen in Form von Ausnahmeregelungen im Steuersystem, Wettbewerbsrecht und anderen Gesetzeswerken sowie über Objektförderung. Die volkswirtschaftlichen Kosten durch Interessengruppen enthalten somit neben den Nutzeneinbußen durch die Umverteilung noch Kosten aufgrund des allokatonsverzerrenden Charakters der indirekten Transfers.<sup>229</sup>

Woraus resultiert nun die politische Macht der Interessengruppen? Hierfür lassen sich mehrere Faktoren anführen. Gewöhnlich sind Gruppenmitglieder besser informiert und

---

<sup>226</sup> Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 329.

<sup>227</sup> In diesem Abschnitt werden vor allem die Außenbeziehungen von Interessengruppen betrachtet. Die internen Organisations- und Nutzungsprobleme (vgl. hierzu grundlegend *Olson*, 1968), die aus dem Kollektivgutcharakter von Verbandsleistungen entstehen, können hier außer acht gelassen werden, da für die Sparkassen eine Zwangsmitgliedschaft in den jeweiligen regionalen Sparkassen- und Giroverbänden besteht. Vgl. z. B. SpkG-LSA § 2 Abs. 4; § 1 Abs. 3 MuSa LSA.

<sup>228</sup> Vgl. *Zimmermann, Henke* (2001), S. 77 f.

<sup>229</sup> Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 362 ff.

aufgrund des überwundenen freerider-Problems der Gruppenkonstituierung stärker politisch motiviert als die unorganisierte Bevölkerung.<sup>230</sup> Letztere ist aufgrund der politischen Informations- und Transaktionskosten rational uninformiert und verhält sich wegen ihres marginalen Einflusses auf das Wahlergebnis rational wahlabstinent.<sup>231</sup> Auf Seiten der Politiker herrscht Unsicherheit bezüglich der Wählerpräferenzen<sup>232</sup> und damit Ungewissheit, wie sich politische Maßnahmen in Stimmengewinnen und -verlusten niederschlagen. Interessengruppen können hingegen die (Wahl-)Präferenzen ihrer Mitglieder verhältnismäßig gut einschätzen und insofern den Politikern im Tausch für gruppenspezifische Leistungen die Wahlstimmen ihrer Mitglieder zusichern. Einen ähnlichen Zusammenhang beschreibt die Regulierungstheorie von George J. Stigler (1971). Interessengruppen treten als Nachfrager nach dem Gut Regulierung auf und suchen sich hierzu einen passenden politischen Anbieter. Als Gegenleistung für das Angebot der Regulierung erwarten die Politiker entsprechende Wählerstimmen und die finanzielle Unterstützung ihrer Partei.<sup>233</sup> Das Gewähren von gegenseitigen „Gefallen“ kann insofern nicht ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus besitzen die Interessengruppen Informationsvorteile bezüglich der fachlichen Verbandsfragen, die von Politikern und Bürokratie erst unter Kostenaufwand eigenständig erbracht werden müssten.<sup>234</sup> Diese Informationen werden von den Verbänden kostenlos an die staatlichen Institutionen und die Bevölkerung verteilt. Jedoch können die Interessengruppen die Informationen selektiv weiterleiten, sodass es zu einer verzerrten Artikulation der volkswirtschaftlichen Präferenzen kommt.<sup>235</sup>

Häufig besitzen Verbände und andere Interessensvertreter auch ein gewisses Drohpotenzial, das aus ihrer gesellschaftlichen Versorgungsfunktion resultiert.<sup>236</sup> Mittels Streiks können sie den Staat unter Druck setzen und die Schuld dafür der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Regierung anlasten. Die Konfliktfähigkeit einer Interessengruppe determiniert mithin ihre wirtschaftspolitische Macht.<sup>237</sup>

Begrenzt wird das Handeln der Interessengruppen nach der Vorstellung Beckers durch den Wettbewerb um „knappe“ politische Leistungen.<sup>238</sup> Bei einem gegebenen Subven-

---

230 Vgl. *Abrams, Lewis* (1987), S. 128 f.

231 Vgl. *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 341.

232 Vgl. *Bernholz* (1969), S. 283.

233 Vgl. *Stigler* (1971), S. 12. Ähnlich *Posner* (1974).

234 Vgl. *Downs* (1968), S. 242 ff.; *Bernholz* (1969), S. 282 ff.

235 Vgl. *Kirchgässner* (2000), S. 121.

236 Vgl. *Behrens* (1986), S. 330 f.

237 Vgl. *Offe* (1969).

238 Vgl. *Becker* (1996), S. 192.

tionsvolumen konkurrieren insbesondere die organisierten Gruppen um Vergünstigungen der Regierung. Die Rivalität mit der unorganisierten Bevölkerung kommt hingegen erst dann signifikant zum Vorschein, wenn die (Steuer-)Last der Bürger einen kritischen Schwellenwert überschreitet, sodass diese eine Abwahl der amtierenden Regierung anstreben. Eine stimmenmaximierende Regierung wird in diesem Fall die Aktivitäten zugunsten der pressure groups reduzieren und Maßnahmen gemäß den Präferenzen der Bevölkerung umsetzen.<sup>239</sup> Die Restriktionen aus dem Wettbewerb lassen sich insbesondere mit den Kosten (materieller und immaterieller Art) der Beeinflussungsaktivitäten begründen. Rational agierende Interessengruppen werden ihr Streben nach politischen Renten nur soweit aufrechterhalten, bis die Grenzkosten der rent seeking-Aktivitäten dem (erwarteten) Grenzertrag aus den Maßnahmen bzw. Leistungen entsprechen.<sup>240</sup>

Über die Auswirkungen des Einflusses organisierter Gruppen auf die Gesetzgebung und das Verwaltungshandeln des Staates besteht abschließend noch keine Einigung unter den Wissenschaftlern. Während der Begründer der Gruppentheorie, Mancur Olson, aus den Aktivitäten der Interessengruppen vor allem eine Schädigung des Gemeinwohls ableitet, die letztlich sogar zum Niedergang von Nationen führen kann,<sup>241</sup> vertritt der Nobelpreisträger Gary S. Becker eine weniger negative Sichtweise. Nach seiner Vorstellung werden die konkurrierenden rent seeking-Aktivitäten der Interessengruppen nicht zu ausufernden gesellschaftlichen Kosten führen. Vielmehr ist zu erwarten, dass der gegenseitige Druck als effizienzerhöhendes Regulativ wirkt und zur politischen Meinungsfindung beitragen wird.<sup>242</sup>

Wie in diesem Kapitel dargestellt wurde, ist die Neue Politische Ökonomik ein vielseitiges Forschungsfeld, das versucht, Anreize und Verhalten der verschiedenen politischen Akteursgruppen zu erklären. Grundlegend für die Analyse ist dabei die Prämisse, dass sich die Akteure nicht als wohlwollende Agenten verhalten, sondern dass ihr Handeln durch das Streben nach individueller Nutzenmaximierung determiniert wird. Die Ziele der wirtschaftspolitischen Akteure sind mithin nicht notwendigerweise deckungsgleich mit den Zielen der Bevölkerung. Die gewonnenen Erkenntnisse sind für die weitere Arbeit von erheblicher Bedeutung, da die kommunalen Sparkassen als öffentliche Unternehmen ein „Spielball“ genau dieser Personengruppen sind. Politiker der verschiedenen Gebietskörperschaften gestalten die Sparkassengesetze und sind darüber hinaus für die Sparkassenüberwachung zuständig. Die Sparkassenmitarbeiter können als Bürokraten identifiziert werden, und die Sparkassenverbände versuchen als Interessengruppen, Einfluss auf die Politiker und die öffentliche Meinung zu nehmen.

---

239 Vgl. *Mueller, Murrell* (1985), S. 18; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 329 f.

240 Vgl. *Tullock* (1967), S. 228 ff.; *Blankart* (1980), S. 118.

241 Vgl. *Olson* (1991).

242 Vgl. *Becker* (1996).

## **Teil C: Theoretische Analyse der Sparkasseninstitutionen und ihres Einflusses auf die Ausübung der Finanzintermediation**

### **1 Ökonomische Analyse der institutionellen Grundlagen der Sparkassen**

Im Kern zielt diese Arbeit darauf ab festzustellen, inwieweit die Geschäftstätigkeit der kommunalen Sparkassen positive externe Effekte auslöst, was sich zunächst in der kreditwirtschaftlichen Versorgung von Haushalten, Unternehmen und öffentlichen Gebietskörperschaften ausdrücken würde und mittelbar zu einer Verbesserung der regionalen Entwicklung führen könnte. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Sparkassen ein räumlich ausgeglichenes Finanzdienstleistungsangebot bereitstellen und so das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik unterstützen. Das kommunale kreditwirtschaftliche Angebot könnte in diesem Zusammenhang als ein Instrument zur Unterstützung des regionalpolitischen Ausgleichsziels verstanden werden. Darüber hinaus wäre die kommunale kreditwirtschaftliche Tätigkeit aus ökonomischer Perspektive legitim, wenn das Angebot der privaten Kreditinstitute durch Marktmängel verzerrt wäre und die Leistungsbereitstellung der Kommunen zur Verringerung der Marktmängel beitragen würde. In jedem Fall ist der staatliche Markteingriff jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn die skizzierten Ziele nicht besser oder mindestens ebenso gut durch die privatwirtschaftliche Initiative erreicht werden können. Diese Forderung impliziert, dass das Staatsversagen nicht größer als das Marktversagen sein darf.

Die institutionelle Ausgestaltung eines Unternehmens determiniert in hohem Maße seine strategische Ausrichtung, die Geschäftspolitik und letztendlich auch die tatsächliche Geschäftstätigkeit. Eine institutionenökonomische Analyse kann dazu beitragen, die Handlungsweise der beteiligten Akteure zu erklären, die unternehmerische Zielfunktion zu beschreiben und somit Aussagen über die zu erwartende Geschäftstätigkeit abzuleiten. Ferner kann die Qualität der institutionellen Arrangements bewertet und auf ihre Effizienz hin überprüft werden. Eine wesentliche methodische Grundlage für die im Folgenden durchgeführte Analyse ist die in Teil B:2 dargestellte Neue Institutionenökonomik.

Der Analysezweck dieses Kapitels ist zunächst die Überprüfung der Effizienz der sparkassentypischen Institutionen. Vor dem Hintergrund der Frage Staatsversagen vs. Marktversagen werden ferner einige institutionelle Arrangements von Sparkassen und privaten Kreditinstituten verglichen. Darüber hinaus schafft dieses Kapitel die analytischen Grundlagen für den weiteren Fortgang dieser Arbeit. Mit Hilfe der Kenntnisse über die

kreditgruppenspezifischen Institutionen kann die Fähigkeit der Institute eingeschätzt werden, Finanzintermediationsleistungen anzubieten. Ferner prägen einige Institutionen die Ausrichtung der Geschäftstätigkeit und können insofern dazu beitragen die empirischen Befunde zur Finanzintermediation zu interpretieren und zu bewerten.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten institutionellen Grundlagen der Sparkassen analysiert. Im ersten Teil wird die historische Entwicklung der kommunalen Kreditinstitute und ihrer Institutionen dargestellt. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse helfen, die Ziele und das Selbstverständnis der Sparkassen zu verstehen. Die historische Darstellung ist dabei mehr als ein reiner Exkurs. Aufgrund der Pfadabhängigkeit von Entscheidungen besitzen vergangene Ereignisse auch Bedeutung für die Zukunft und erklären somit zumindest teilweise das heutige Verhalten der Institute. Der zweite Teil untersucht wichtige rechtliche Institutionen der Sparkassen. Diese gesetzlich normierten Regeln sind das institutionelle Grundgerüst und geben den Rahmen für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen explizit vor. Diese formellen Regelungen sind zum großen Teil für die unterschiedliche strategische Ausrichtung von Sparkassen und Privatbanken verantwortlich. Im dritten Teil wird das potenzielle Verhalten der beteiligten Akteure analysiert. Hierzu werden die jeweiligen formalen Kompetenzen dargestellt, vorhandene Einfluss- und Kontrollmechanismen beschrieben sowie die persönlichen Anreize und Ziele aufgezeigt, um auf diesem Wege das wahrscheinliche Verhalten der Sparkassenakteure abzuschätzen.

## **1.1 Die institutionelle Entwicklung der Sparkassen im historischen Überblick**

Die deutschen Sparkassen blicken heute auf eine über zweihundertjährige Geschichte zurück. Will man die ökonomische Gegenwart der Sparkassen nicht als leeres abstraktes und damit schwer verständliches Gebilde ansehen, so ist es nötig, die geschichtlichen Meilensteine ihrer Entwicklung zu kennen. Viele Charakteristika der Sparkassen lassen sich nur im historischen Kontext erklären und entstanden letztlich als Reaktion auf Anforderungen des sozioökonomischen und politischen Umfelds. Die institutionellen Beschränkungen und Organisationsentscheidungen der Vergangenheit determinieren auch den heutigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum und beeinflussen somit das Verhalten in der Gegenwart.<sup>243</sup>

Natürlich kommt der frühen geschichtlichen Entwicklung heute nur noch eine untergeordnete Bedeutung zu. Dennoch prägen einige der traditionellen institutionellen Arrangements die gegenwärtige Geschäftspolitik der Sparkassen und erklären insbesondere spezifische Unterschiede zu den privaten Kreditbanken. Speziell die neueren histori-

---

<sup>243</sup> Vgl. North (1992), S. 88 und S. 140.

schen Entwicklungen – v. a. das Bankenwesen in der DDR und die anschließende Phase der Transformation – übten einen signifikanten Einfluss auf das Marktverhalten und das Marktergebnis in der Folgezeit aus und waren bis weit in die neunziger Jahre spürbar. Der Fokus dieses Kapitels liegt deshalb auf den Ereignissen der jüngeren Vergangenheit.

In den folgenden Unterkapiteln wird die Geschichte des Sparkassenwesens vor allem unter dem Aspekt der institutionellen Entwicklung dargestellt, um daraus Erkenntnisse für die heutige Organisation, die Strategie und das Marktverhalten zu gewinnen. Die historischen Ergebnisse werden später zur Interpretation der empirischen Befunde herangezogen. Als institutioneller Gegenpol der Sparkassen wird im letzten Abschnitt die Geschäftsstrategie der privaten Kreditinstitute im ostdeutschen Transformationsprozess skizziert. Die entsprechenden Befunde dienen ebenfalls der Bewertung der Ergebnisse im empirischen Teil dieser Arbeit.

### **1.1.1 Die Anfänge des Sparkassenwesens**

Die Ursprünge des deutschen Sparkassenwesens reichen zurück bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts und entsprangen den philanthropischen Ideen der Aufklärung. Zur damaligen Zeit entstanden verschiedene Institutionen, die die wirtschaftlich schwachen Bevölkerungskreise schützen und unterstützen sollten. Sie wurden Witwen-, Waisen- oder Leihkassen genannt<sup>244</sup> und gelten als Vorläufer der Sparkassen. Die Aufgabenstellung war dabei durchaus unterschiedlich. Während die beiden erstgenannten Institutsgruppen vornehmlich der sicheren und verzinslichen Anlage von Geldern bestimmter Bevölkerungsgruppen dienten, sollten die Leihkassen die zinsgünstige Kreditaufnahme für örtliche Handwerker und Gewerbetreibende erleichtern.<sup>245</sup>

Die Sparkassen wandten sich hingegen allgemein an die unteren Bevölkerungskreise. Die sozial schwachen Schichten sollten vor Armut geschützt werden, und die sichere und verzinsliche Anlage ihrer Gelder sollte ihnen eine eigenverantwortliche Lebensvorsorge ermöglichen.<sup>246</sup> Als erste deutsche Sparkasse gilt die 1778 gegründete Hamburger Ersparungskasse. Streng genommen handelte es sich bei den ersten Sparkassen nicht um Kreditinstitute, sondern um Instrumente der Armenfürsorge. Die Gründungen, die zu dieser Zeit in Deutschland erfolgten, entstanden vorwiegend auf Initiative privater Vereinigungen bzw. durch „patriarchalische“ Wohlhabende. Die Errichtung der Sparkassen erfolgte dabei aus uneigennütigen Motiven, und die aufkeimende Bewegung des Philanthropinismus hatte sicherlich bedeutenden Einfluss.<sup>247</sup>

---

244 Vgl. *Wysocki* (1980), S. 16.

245 Vgl. *Langschieb* (1993), S. 39.

246 Vgl. *Sommer* (2000), S. 11-15.

247 Vgl. *Ashauer* (2000), S. 12\* f.; *Wysocki* (1980), S. 18; *Mura* (1987), S. 26.

Waren die ersten Gründungen der Leihanstalten, Waisen- und Sparkassen noch private Initiativen, änderte sich dies zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Die erste kommunale Sparkasse wurde im Jahr 1801 in Göttingen errichtet. Ab etwa 1815 folgte eine Gründungswelle weiterer kommunaler Sparkassen, die bald darauf zum Prototyp der deutschen Sparkassen wurden. Während am Anfang in erster Linie Stadt- und Gemeindeparkassen errichtet wurden, entstanden ab etwa 1830 auch zunehmend Kreissparkassen.<sup>248</sup> Sucht man nach Gründen für die deutsche Entwicklung zu einem grundsätzlich kommunalen Sparkassenwesen, ist unbedingt die historische Parallelität der Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen durch die Reformen von Stein und Hardenberg zu nennen.<sup>249</sup> Zu dieser Zeit begannen auch die Landesregierungen, die Entwicklung der Sparkassen zu unterstützen und zu koordinieren, und ihr Einfluss auf die Sparkassen verstärkte sich. 1838 wurde in Preußen ein Sparkassenreglement erlassen, das zum legislativen Vorbild für das deutsche Sparkassenwesen wurde. 1843 erließ Bayern eine königliche Sparkassenverordnung und 1880 das Großherzogtum Baden. Nach und nach wurden auch in anderen Staaten und Ländern ähnliche Reglements erlassen.<sup>250</sup>

Die Zahl der Sparkassen wuchs in dieser Zeit sprunghaft an. Als Beispiel sollen die preußischen Sparkassen dienen. Deren Anzahl erhöhte sich von 85 Sparkassen im Jahr 1839 auf 1 191 im Jahr 1880.<sup>251</sup> Die Motive dieser Gründungen sind allerdings nicht mehr ausschließlich auf den sozialen Gedanken zurückzuführen. Für die Kommunen ergab sich aus dem Sparkassenbetrieb die Möglichkeit, Überschüsse zu erwirtschaften und diese den Kommunalhaushalten zuzuführen. Zudem konnten sich die Kommunen aus den Spareinlagen günstig refinanzieren.<sup>252</sup>

Mit der aufkommenden Industrialisierung erweiterten sich der Kundenkreis der Sparkassen und ebenso das Angebot an Bankleistungen. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Sparkassen blieben trotzdem bescheiden, und von einer universellen Banktätigkeit war man noch weit entfernt.<sup>253</sup>

### 1.1.2 Die Entwicklung zu modernen Kreditinstituten

Die entscheidenden Impulse auf dem Weg zu modernen Kreditinstituten erhielten die Sparkassen mit der Verleihung der passiven Scheckfähigkeit im Jahr 1908 und der Einführung des Giroverkehrs 1909. Die von den Sparkassen errichteten Regionalverbände

---

248 Vgl. *Mura* (1999), S. 8; *Geiger* (1992), S. 13.

249 Vgl. *Langschieb* (1993), S. 41; *Wieland* (2000), S. 110.

250 Vgl. *Geiger* (1992), S. 13 f.; *Mura* (1987), S. 27.

251 Preußen verzeichnete in diesem Zeitraum jedoch eine Gebietszunahme. Vgl. *Sommer* (2000), S. 32.

252 Vgl. *Langschieb* (1993), S. 40 ff.

253 Vgl. *Ashauer, Mura* (1982), S. 260 f.

gründeten Landesbanken und Girozentralen, die den überörtlichen Giroverkehr abwickelten. Die Sparkassen wurden über die Girozentralen miteinander verbunden, und es entstand eine vernetzte Sparkasseneinheit.<sup>254</sup>

Eine gravierende ordnungspolitische Zäsur ergab sich aus der Bankenkrise des Jahres 1931, als deren Auslöser der so genannte „schwarze Montag“ gilt. Das Deutsche Reich griff zum ersten Mal in das Sparkassenrecht ein – eine Zuständigkeit, die bis dahin allein auf Länderebene lag. Vom Reichspräsidenten wurden drei Notverordnungen erlassen, die grundlegende Änderungen des Sparkassenwesens im rechtlich-organisatorischen und geschäftspolitischen Bereich verursachten. Ziel dieser Notverordnungen war eine nachhaltige Loslösung der Sparkassen von der kommunalen Finanzsphäre sowie die Sicherung ihrer Liquidität.<sup>255</sup> Im Zuge dieser Regelungen erhielten die bisher abhängigen Sparkassen die Rechtsform der selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts.<sup>256</sup> Damit wurden sie von der Kommunalverwaltung ihrer Gebietskörperschaften gelöst. Die Gewährträgerhaftung blieb jedoch erhalten, und den Sparkassen wurde das Eigentum an den bisherigen Sondervermögen übertragen. Die Verwaltung und die faktische Führung der Institute übernahmen ein Verwaltungsrat, dessen Vorsitzender der Leiter der Kommune war, sowie weitere ehrenamtliche Mitglieder, die vom Selbstverwaltungsorgan der Kommune gewählt wurden.<sup>257</sup> Neben dem Verwaltungsrat wurden ein Sparkassenleiter und der Kreditausschuss etabliert. Diese besaßen jedoch keine originären, sondern nur vom Verwaltungsrat abgeleitete Kompetenzen.<sup>258</sup>

Die Entwicklung der Sparkassen zu Universalkreditinstituten erreichte mit den folgenden beiden Ereignissen ihren vorläufigen Abschluss. Durch die Bankenenquête von 1933, die sich unter anderem der Kritik der privaten Kreditwirtschaft an der bankmäßigen Betätigung der Sparkassen bzw. der Kommunen widmete, erhielten die Sparkassen im Untersuchungsbericht die ausdrückliche Legitimität ihres (kurzfristigen) Bankgeschäfts. Die Anerkennung als gleichberechtigte Kreditinstitute besiegelte im Dezember 1934 das Reichskreditwesengesetz, das die Sparkassen der Bankenaufsicht des Reichs unterstellte. Die Anstaltsaufsicht der Länder blieb daneben erhalten.<sup>259</sup>

Bremsend auf die Entwicklung der Sparkassen wirkte hingegen die ab 1933 beginnende Eingliederung in das nationalsozialistische System der Zentralverwaltungswirtschaft.

---

254 Vgl. *Mura* (1999), S. 8; *Völter* (2000), S. 27.

255 Vgl. *Geiger* (1992), S. 15; *Mura* (1987), S. 29 f.; *Livonius* (2001), S. 63.

256 Vgl. *Dülp* (1982), S. 267; *Wieland* (2000), S. 111. Lediglich die badischen Sparkassen erhielten diesen Status bereits mit dem Gesetz vom 09.04.1880.

257 Der Verwaltungsrat hatte je nach Region unterschiedliche Bezeichnungen und wurde auch Vorstand, Verwaltungsdeputation oder Kuratorium genannt. Vgl. *Dülp* (1982), S. 267; *Völter* (2000), S. 28.

258 Vgl. *Dülp* (1982), S. 267 f.

259 Vgl. *Ashauer, Mura* (1982), S. 263; *Pohl* (2000), S. 99; *Geiger* (1992), S. 15 f.

---

Auch die Sparkassen mussten sich den veränderten kreditwirtschaftlichen Verhältnissen anpassen, und die Schwerpunkte der Geschäftstätigkeit verschoben sich in Richtung der Arbeitsbeschaffungs- und Kriegsfinanzierung. Der dezentrale Charakter der Sparkassenorganisation blieb jedoch weitgehend erhalten.<sup>260</sup>

### 1.1.3 Der Wiederaufbau und die Entwicklung in Westdeutschland seit 1945

Der Zusammenbruch des Deutschen Reiches und die Nachkriegsverhältnisse belasteten die Sparkassen in erheblichem Ausmaß. Es galt, personelle und sachliche Engpässe, die monetären Kriegsfolgen und makroökonomische Faktoren, wie die zurückgestaute Inflation, zu bewältigen. Die Beseitigung dieser Probleme und der Wiederaufbau wurden erst mit der Währungsreform von 1948 möglich.

Die sich rasch ausweitende private Wirtschaftstätigkeit in den Nachkriegsjahren ließ bald Schwächen in der Organisationsstruktur der Sparkassen deutlich werden. Obwohl der Verwaltungsrat de jure die volle und alleinige Verantwortung für die gesamte Geschäftstätigkeit trug, führte der Sparkassenleiter tatsächlich die Geschäfte. Zwischen Sparkassenleiter und Verwaltungsrat existierte somit eine ausgeprägte principal agent-Problematik. Der Sparkassenleiter verfügte über die relevanten Geschäftsinformationen, während der Verwaltungsrat nicht in die Geschäftstätigkeit eingebunden war, aber die rechtliche Verantwortung für das Kreditinstitut innehatte.<sup>261</sup> Diese Diskrepanz beseitigte die Verabschiedung der so genannten „Bonner Musterentwürfe zur Erneuerung des Sparkassenrechts“ im Jahr 1953 durch den Deutschen Sparkassen- und Giroverband. Die zweiteilige Organverfassung trennte die Kompetenzen der Sparkassengremien analog den privatwirtschaftlichen Organisationsstrukturen auf.<sup>262</sup> Damit wurde der Sparkassenvorstand de jure zum Geschäftsführungsorgan und hatte sein Institut rechtlich zu vertreten; der Verwaltungsrat wurde aus Mitgliedern des Gewährträgers besetzt und fungierte als Aufsichtsorgan mit Richtlinienkompetenz. Ferner wurde in dieser Musterfassung die Übernahme der personellen Selbstverwaltung durch die Sparkassen geregelt. Der Vorstand hatte somit die Personalhoheit.<sup>263</sup> Die Veränderungen der geschäftlichen und organisatorischen Zuständigkeiten fanden damit ein vorläufiges Ende und bestehen in dieser Form bis heute.

Die Entwicklung der Sparkassengeschäftstätigkeit wurde in der Zeit des so genannten deutschen Wirtschaftswunders durch die sich ausweitende Wirtschaftstätigkeit in allen volkswirtschaftlichen Sektoren, den wachsenden Wettbewerb im Kreditgewerbe und

---

260 Vgl. Geiger (1992), S. 16; Mura (1999), S. 8.

261 Vgl. Dülp (1982), S. 268.

262 Vgl. Meyer (2000), S. 144.

263 Vgl. Geiger (1992), S. 16 f.; Völter (2000), S. 30.

den technologischen Fortschritt geprägt. So belebte die Normalisierung der privaten Spargtätigkeit nach der Währungsreform von 1948 das Personalkreditgeschäft und die private Wohnungsbaufinanzierung. Mit dem Wachstum der Handwerksbetriebe entwickelte sich die traditionelle Finanzierung des Handwerks zum mittelständischen Industriekredit. Im Zuge des steigenden Außenhandelsvolumen der Bundesrepublik etablierten sich Sparkassen im Verbund mit den Landesbanken zunehmend im Geschäftsbereich der finanziellen Abwicklung der Im- und Exportgeschäfte sowie im Sorten- und Devisenhandel. Und auch der Kommunalkredit erhielt eine wachsende Bedeutung. Die Notwendigkeit zur technischen Rationalisierung und Modernisierung ergab sich u. a. aus der aufkommenden Personalknappheit, den steigenden Lohnkosten, dem Übergang zur Fünf-Tage-Woche und nicht zuletzt aus der allgemeinen Einführung der bargeldlosen Lohn- und Gehaltszahlungen.<sup>264</sup>

Die institutionellen Veränderungen des Sparkassenwesens in den folgenden Dekaden entstammten weniger intrinsischen Motiven, als dass sie Reaktionen auf externe juristische und politische Entscheidungen waren. Infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1958 kam es zum Wegfall der Bedürfnisprüfung für die Errichtung von Zweigstellen. Die Sparkassen nutzten diese Entscheidung zu einer flächendeckenden Zweigstellenexpansion, die wiederum zu einer erheblichen Wettbewerbsintensivierung im deutschen Kreditgewerbe beitrug. Zusätzliche Dynamik erhielt der Wettbewerb mit der Zinsliberalisierung von 1967.<sup>265</sup> Vor allem von Seiten der privaten Kreditinstitute mehrten sich die kritischen Stimmen, die die bankmäßige Geschäftstätigkeit der Kommunen anprangerten. Die anhaltenden Diskussionen über die Wettbewerbsvorteile der Sparkassen mündeten schließlich in der Wettbewerbsenquete des Bundestags im Jahr 1968.<sup>266</sup> In seinem Bericht vertrat die Kommission dabei die Ansicht, dass den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten keine prinzipiellen Vorteile aus ihrer Rechtsform entstehen – bestehende Wettbewerbsvorteile wie die steuerlichen Privilegien sollten jedoch schrittweise abgebaut werden. Im Sinne der Wettbewerbsgleichheit wurde in der Enquete ferner der Aufbau von Einlagensicherungsfonds der Sparkassengruppe gefordert, der bis Mitte der siebziger Jahre abgeschlossen wurde.<sup>267</sup> Andererseits wurde die Bedeutung des öffentlichen Auftrags gewürdigt und als Legitimation für die kreditwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand angesehen. Im Jahr 1991 kam es mit der Änderung des Sparkassengesetzes in Baden-Württemberg zu einer Aufweichung des Enumerationsprinzips, und weitere Länder wie das Saarland, Rheinland-Pfalz oder

---

264 Vgl. *Geiger* (1992), S. 16-19; *Pohl* (2000), S. 102 ff.; *Mura* (1995), S. 36 f.

265 Vgl. *Pohl* (2000), S. 104 f.; *Steiner* (1994), S. 26 und S. 44; *Franke* (2000), S. 8 ff.

266 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1968).

267 Als Reaktion auf die Bankenkrise von 1974, verursacht durch den Zusammenbruch des Bankhauses Herstatt, erweiterten auch die privaten Banken ihre Einlagensicherung und errichteten 1975 einen kapitalstärkeren Stützungsfonds. Vgl. *Franke* (2000), S. 18 ff.

Nordrhein-Westfalen folgten. Durch das so genannte modifizierte Enumerationsprinzip dürfen die Sparkassen alle banküblichen Geschäfte tätigen, soweit sie nicht durch Einschränkungen (Negativkatalog) explizit ausgeschlossen wurden. Damit näherten sich die Sparkassen den anderen Kreditinstitutsgruppen ein weiteres Stück an.<sup>268</sup> Einen vorläufigen Schlusspunkt der institutionellen Entwicklung der Sparkassengruppe setzte die Entscheidung der europäischen Wettbewerbskommission vom 17. Juli 2001, der eine formelle Beschwerde der Europäischen Vereinigung der Privaten Banken bzgl. der wettbewerbsverzerrenden Staatsgarantien für Sparkassen und Landesbanken zugrunde lag. Die Verhandlungslösung, die EU-Wettbewerbskommissar Monti zusammen mit Sparkassenvertretern und einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitete, sieht die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit einer Übergangsfrist von vier Jahren vor (bis zum 18. Juli 2005). Die Anstaltslast wird so modifiziert, dass Kapitalzuführungen durch den Gewährträger als staatliche Beihilfen in Brüssel angemeldet und genehmigt werden müssen. Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen traten sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Ende März 2002 in Kraft.<sup>269</sup>

#### 1.1.4 Das Sparkassenwesen in der DDR

Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs besaßen die west- und mitteleutschen Gebiete ein einheitliches Bankensystem, das von Sparkassen, privaten Geschäfts- und Genossenschaftsbanken getragen wurde. Mit der Niederlage Deutschlands und der Teilung in vier Besatzungszonen änderte sich die Situation schlagartig. Die Sowjetische Militäradministration verfügte im Juli 1945 in ihrer Besatzungszone die Schließung aller bestehenden Kreditinstitute, und in den darauf folgenden Jahren wurde schrittweise ein sozialistisch-planwirtschaftliches Bankwesen errichtet. Das Schicksal der Bankengruppen entwickelte sich dabei unterschiedlich. Die Privatbanken wurden in der Regel entschädigungslos enteignet, und neue privatrechtlich organisierte Banken wurden nicht zugelassen.<sup>270</sup> Die Genossenschaftsbanken durften hingegen nach ihrer Schließung wiedereröffnet werden. Sie firmierten jedoch unter neuen Namen und erhielten veränderte Zuständigkeiten. Hauptaufgabe war die Finanzkontrolle der Produktionsgenossenschaften des Handwerks und Gewerbes sowie die Betreuung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und der Landbevölkerung. Das Bankgeschäft mit privaten Haushalten hatte untergeordnete Bedeutung.<sup>271</sup>

Von der Schließung im Jahr 1945 waren auch die Sparkassen betroffen. Gleichzeitig wurden die Kreise und Städte ermächtigt, neue Sparkassen zu errichten, die allerdings

268 Vgl. *Dette* (1991), S. 566; *Steiner* (1994), S. 29; *Völter* (2000), S. 30 f.

269 Vgl. *FAZ*, 19.07.2001; *Europäische Union*, 01.03.2002; *EU-Wettbewerbskommission* (2002), S. 81 f.

270 Vgl. *Pohl* (2000), S. 111 f.; *Mann* (1996), S. 8 f.

271 Vgl. *Ashauer* (1990a), S. 12 f.

nicht Rechtsnachfolger der alten Institute sein durften. Faktisch wurden die neuen Sparkassen in den alten Räumlichkeiten und mit demselben Personal betrieben. Mit der Verwaltungsreform des Jahres 1952, die zur Auflösung der fünf Länder führte, wurde für jeden Kreis eine Sparkasse errichtet, die mit dem Haushalt der Gebietskörperschaft verbunden war.<sup>272</sup> Die Sparkassen unterstanden zum einen den Räten der Kreise oder kreisfreien Städte und zum anderen der Staatsbank der DDR. Die Anleitung und Kontrolle der Institute erfolgte somit zentral durch das Ministerium der Finanzen und den Ministerrat.<sup>273</sup> Das Aufgabenfeld der Sparkassen als Kreditinstitute der Bevölkerung war begrenzt, und im Vergleich mit der Staatsbank und den Spezialinstituten kam ihnen nur subalterne Bedeutung zu. Im Wesentlichen erstreckten sich ihre Aufgaben auf die Sammlung der freien Geldmittel und deren sichere Verwaltung, die Durchführung des Zahlungsverkehrs und die Gewährung von Krediten im Rahmen der Kreditpläne.<sup>274</sup> Anhand des folgenden Abschnitts wird deutlich, wie das SED-Regime das Bankwesen bzw. die Sparkassen in die gesamtstaatliche gesellschaftspolitische Steuerung der DDR integrierte.

Im Einlagengeschäft boten die Sparkassen täglich fällige Spar- und Spargirokonten zu einem einheitlichen Zinssatz von zuletzt 3,25% an. Bis Ende 1989 hatten die DDR-Bürger etwa 152 Milliarden Mark gespart. Davon entfielen 123 Milliarden Mark, also ca. 81%, auf die Sparkassen.<sup>275</sup> Langfristige Anlageformen wie z. B. festverzinsliche Wertpapiere existierten nicht. Alternativen existierten nur in Form von Lebensversicherungen, Immobilien oder Sachwerten. Auch das Kreditgeschäft hatte im Vergleich zum Westen eine untergeordnete Bedeutung. Die Sparkassen gewährten zinslose Konsumentenkredite bis zu 7 000 Mark, die zum Kauf von langlebigen Konsumgütern oder für Sonderfälle dienten.<sup>276</sup> Konsumentenkredite wurden außerdem jungen Eheleuten gewährt, die ihre Kreditschuld mit steigender Kinderzahl sukzessive „abkindern“ – also abbauen – konnten. In geringem Umfang konnten auch Wohnungsbaukredite vergeben werden, jedoch spielte der individuelle Wohnungsbau neben dem volkseigenen oder genossenschaftlichen nur eine geringe Rolle.<sup>277</sup> Zum Kundenkreis der Sparkassen gehörten außerdem die privaten Dienstleistungsbetriebe der örtlichen Versorgungswirtschaft mit bis zu zehn Beschäftigten. Für diese privaten Handwerks-, Handels- und Gewerbebetriebe wurden die Kontoführung, der Zahlungsverkehr und in geringem Umfang auch die Kreditvergabe übernommen. Die finanzwirtschaftliche Kontrolle und Betreuung der

---

272 Vgl. *Mura* (1987), S. 271-274.

273 Vgl. *Geiger* (1992), S. 19 f.; *Ashauer* (1990a), S. 11.

274 Vgl. *Ashauer* (1990a), S. 8 f.

275 Vgl. *Mann* (1996), S. 23.

276 Die Güter und möglichen Sonderfälle wurden explizit in Listen spezifiziert, die vom Ministerium für Handel und Versorgung veröffentlicht wurden.

277 Vgl. *Mann* (1996), S. 20 f.

---

staatlichen Betriebe unterstand hingegen vollständig der Industrie- und Handelsbank und ab 1974 der Staatsbank. Auch die bankmäßige Versorgung der Kommunen lag nicht im Zuständigkeitsbereich der Sparkassen, sondern wiederum bei der zentralen Staatsbank der DDR. Mit Wirkung vom 1. Januar 1951 wurden den Sparkassen sämtliche privaten Spar- und Gehaltskonten übertragen, sie mussten jedoch im Gegenzug alle Konten der staatlichen Organe und damit auch die Konten ihrer eigenen Gewährträger an die Zentralbank abgeben.<sup>278</sup>

Dieser kurze Abriss zeigt exemplarisch einige der kreditwirtschaftlichen Aufgaben die von den Sparkassen im Dienst der sozialistischen Planerfüllung wahrgenommen wurden. Eine eigenständige Geschäftspolitik und das Wirtschaften nach den Prinzipien des Marktes waren nicht möglich. Die Sparkassen agierten lediglich als verlängerter Arm der Staatsbank bzw. der SED-Staatsführung.<sup>279</sup>

### **1.1.5 Die ostdeutschen Sparkassen in der Transformation**

Die Transformation des Bankwesens der DDR zu einem zweistufigen Universalbankensystem lässt sich im Wesentlichen in zwei Phasen gliedern, die durch die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (WWSU) zum 1. Juli 1990 getrennt sind.<sup>280</sup>

Der Weg der ostdeutschen Banken in die Marktwirtschaft begann aus formaler Sicht mit dem neuen Staatsbankgesetz vom 1. April 1990, das die funktionale Trennung der DDR-Staatsbank in Noten- und Geschäftsbank regelt. Die Staatsbank erhielt die Notenbankfunktion, während die neu gegründete Deutsche Kreditbank AG, der von der Staatsbank die Kredite im Industriebereich und Wohnungsbau übertragen wurden, die Geschäftsbankfunktion wahrnahm. Ferner erlaubte das Gesetz die Neugründung privater Geschäftsbanken. In diese Phase fallen ebenfalls die Etablierung neuer Verbandsstrukturen im Genossenschafts- und Sparkassenwesen sowie die Errichtung von Repräsentanzen ausländischer und westdeutscher Geschäftsbanken mit Genehmigung der Staatsbank.<sup>281</sup>

Die zweite Transformationsphase begann mit In-Kraft-Treten der WWSU. Die DM wurde in der DDR als alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt, und die Deutsche Bundesbank übernahm damit die geldpolitischen Aufgaben für Gesamtdeutschland. Darüber hinaus übernahm die DDR die einschlägigen Wirtschaftsgesetze der Bundesrepublik, und es entstand ein einheitlicher Markt für Bankdienstleistungen.

---

278 Vgl. *Geiger* (1992), S. 19 f.

279 Vgl. *Dennig* (1991), S. 125 ff.

280 Vgl. *Krummrich* (1991), S. 469.

281 Vgl. *Hennemann* (1990), S. 146; *Krummrich* (1991), S. 469; *Dennig* (1991), S. 128 ff.

Für die ostdeutschen Sparkassen galt es, im Transformationsprozess drei Hauptaufgaben zu lösen. Erstens mussten die formellen und informellen Verflechtungen mit der Staatsbank der DDR getrennt werden. Zum Zweiten wurde eine konsequente Vorbereitung auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb erforderlich, und drittens musste die Neuorganisation und Wiederherstellung der kommunalen Bindungen erfolgen.<sup>282</sup>

Mit dem neuen Gesetz über die Staatsbank der DDR wurde das ehemalige Monobankensystem durch ein zweistufiges ersetzt. Damit entfiel die direkte Kontrolle der Staatsbank über die untergeordneten Kreditinstitute. Sowohl die Sparkassen als auch alle anderen DDR-Kreditinstitute mussten sich auf diese neue Situation einstellen. Vor allem in Hinblick auf die nahende Währungsunion am 1. Juli und die drohende Konkurrenz der Westinstitute mussten Institutionen der internen Koordination umgestaltet sowie Entscheidung und Verantwortung dezentralisiert werden.<sup>283</sup>

Die im Vergleich mit den Privatbanken relativ kleinen Sparkassen benötigten andererseits ein einheitliches Forum, das die Interessen aller 196 DDR-Sparkassen bündelte und nach außen vertrat. So wurde am 20. März 1990 der Sparkassenverband der DDR als juristische Person des öffentlichen Rechts gegründet. Mit der politischen Neugliederung der Länder am 20. September 1990 erfolgte seine Umbenennung in Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband<sup>284</sup>, und am 1. Januar 1991 wurde er ordentliches Mitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes.<sup>285</sup> Das Aufgabenspektrum des Verbandes war von Beginn an vielfältig. Für das regionale Unterstützungskonzept der westdeutschen Sparkassen trat er als Ansprech- und Koordinationspartner auf. Es mussten neue leistungsfähige Datenverarbeitungsstrukturen (Datenverarbeitungsgesellschaft dvs) geschaffen und gemeinsame Verbundunternehmen (z. B. die Ostdeutsche Landesbausparkasse) errichtet werden. Ferner wurden zentrale Beratungs- und Betreuungsleistungen installiert und das Ausbildungswesen sowie das Prüfungswesen organisiert. Nicht zuletzt mussten auch die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Arbeit der Sparkassen geschaffen werden.<sup>286</sup>

Um sich für den Wettbewerb zu rüsten, hatten die Sparkassen selbst einen umfangreichen Aufgabenkatalog zu bewältigen. Die zentralen Punkte waren die Aufrechterhaltung der Marktpräsenz und Ausbau in bislang unterrepräsentierten Regionen, der Auf-

---

282 Vgl. *Mann* (1996), S. 72 f.; *Giese* (1990), S. 303 ff.; *Hennemann* (1990), 146 f.

283 Vgl. *Mann* (1996), S. 76.

284 Anfangs wurde der OSGV von allen fünf neuen Bundesländer getragen. Die Länder Hessen und Thüringen entschieden sich jedoch am 10. März 1992 für eine gemeinsame Zusammenarbeit und errichteten den Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen. Der Zusammenschluss erfolgte zum 1. Juli 1992. Vgl. *OSGV* (1993), S. 21.

285 Vgl. *Krummrich* (1991), S. 475; *Hennemann* (1990), S. 146 f.

286 Vgl. *OSGV* (1992), S. 6 f.

bau neuer Geschäftsfelder, die Erweiterung der Produktpalette im Aktiv-, Passiv- und Dienstleistungsbereich, die Verbesserung und Vereinheitlichung des Zahlungsverkehrs, der Ausbau und die Modernisierung der Banktechnik und schließlich die Qualifizierung und Entwicklung des Personals.<sup>287</sup> Parallel zur eigenen Entwicklung mussten die Sparkassen die Deutsche Bundesbank bei der Vorbereitung und Durchführung der Währungs- umstellung zum 1. Juli 1990 unterstützen. Von allen Kreditinstituten hatten die Sparkassen dabei die größte Last zu tragen. Sie bearbeiteten 14,3 Mio. der insgesamt rund 16 Mio. Umstellungsanträge.<sup>288</sup>

Um die Angleichung der ostdeutschen Sparkassen an westdeutsche Rechtsverhältnisse zu erreichen, bedurfte es noch der Wiederherstellung der kommunalen Gewährträgerschaft. Als Grundlage hierfür trat zeitgleich mit der WWSU das neue Sparkassengesetz der DDR in Kraft. Durch den Einigungsvertrag wurde das Sparkassengesetz der DDR als Landesrecht übernommen.<sup>289</sup> Die kommunalen Sparkassen und deren Vorstände wurden nun durch die Sparkassenverwaltungsräte überwacht. Wie im Westen übernahmen auch hier die Oberbürgermeister bzw. Landräte den Verwaltungsratsvorsitz. Das Geschäftsgebiet wurde analog der westdeutschen Sparkassengesetze ebenfalls auf das Gewährträgeregebiet begrenzt.<sup>290</sup>

Im Gegensatz zu der einheitlichen Verbandslösung gingen die Sparkassen bei der Zusammenarbeit mit den Landesbanken unterschiedliche Wege. Die ursprünglich vorgesehene zentrale Lösung mit der DGZ als einziger ostdeutscher Landesbank konnte nicht verwirklicht werden, und es zeigten sich die zentrifugalen Kräfte der Sparkassenorganisation. Die Sparkassen Mecklenburg-Vorpommerns schlossen sich der Nord-LB an, während die Sparkassen Sachsen-Anhalts mit der Nord-LB eine Verbundlösung eingingen, die unter dem Namen Mitteldeutsche Landesbank firmierte. Die Sparkassen Thüringens schlossen sich der Helaba an, und in Brandenburg übernahm die WestLB diese Aufgabe kommissarisch. Lediglich Sachsen gründete ein eigenes Zentralinstitut, die Sächsische Landesbank Girozentrale. Eine Ausnahmestellung hatten auch die Ost-Berliner Sparkassen, die sich bereits 1990 dem Berliner Sparkassenverband und der LandesBank Berlin - Girozentrale angeschlossen hatten.<sup>291</sup>

Zur Bewältigung der beschriebenen Aufgaben erhielten die ostdeutschen Sparkassen umfangreiche materielle, personelle und ideelle Unterstützung durch die westdeutschen Sparkassen und deren Verbände.<sup>292</sup> Die Betreuung erfolgte über regionale Patenschaf-

---

287 Vgl. *Giese* (1990), S. 303 ff.; *Mann* (1996), S. 76-79.

288 Vgl. *ebenda*, S. 7.

289 Vgl. *OSGV* (1992), S. 8 und S. 10.

290 Vgl. *Möller* (1990), S. 306 f.; *Strunk* (1990), S. 559; *Ashauer* (1990b), S. 491.

291 Vgl. *Langschieb* (1993), S. 183-186; *DSGV* (1994), S. 92; *Strunk* (1990), S. 560; *Bruns* (1991), S. 101.

292 Vgl. *Holtmann* (1998), S. 115.

ten, und jede DDR-Sparkasse bekam mindestens ein westdeutsches Partnerinstitut an die Seite gestellt.<sup>293</sup> Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e. V. übernahm dabei die Koordinierung. Es stellt sich allerdings die Frage, welche Gründe die westdeutschen Sparkassen für ihr weit reichendes Unterstützungsengagement besaßen. Anders als bei den Privatbanken, die über ihre Konzernstruktur direkt von den (ostdeutschen) Filialen profitierten, ergaben sich im losen Sparkassenverbund überwiegend indirekte Vorteile.<sup>294</sup> Primäres Ziel war sicherlich die Verwirklichung eines hohen gesamtdeutschen Marktanteils, besonders in den Geschäftsbereichen Privat- und Firmenkunden sowie dem Kommunalkredit, und der damit verbundenen Marktmacht. Weitere Vorteile ergaben sich aus der möglichen Realisierung von Synergie- und Größendegressionseffekten in den Verbund- und Tochterunternehmen. Außerdem galt es, die Sparkassengruppe als einen großen leistungsfähigen Verbund nach außen darzustellen. Schlechter Service oder gar finanzielle Schief lagen hätten auch für westdeutsche Institute einen Imageverlust mit sich gebracht. Manche westdeutsche Sparkasse konnte auch einen direkten ökonomischen Nutzen aus der Wiedervereinigung erzielen. Aufgrund der Passivlastigkeit der ostdeutschen Sparkassen – Ende 1990 betragen die Marktanteile bei den Einlagen 57,7% und bei den Krediten 7,3%<sup>295</sup> – boten sich manchen westdeutschen Partnerinstituten zinsgünstige Refinanzierungsmöglichkeiten.<sup>296</sup> Nicht zuletzt gingen auch die Sparkassenverbände und deren Akteure gestärkt aus der Osterweiterung hervor. Die erfolgreiche Transformation vergrößerte ihren Aktionsradius, brachte einen Zugewinn an politischem Einfluss und schuf die Basis für verstärkte Lobbyaktivitäten.

Zwar war für die Sparkassen die Transformation im engeren Sinne bereits 1990/91 abgeschlossen, doch dauerten die organisatorischen Veränderungen bis weit in die neunziger Jahre an. Vor allem anhand der zahlreichen Fusionen, die im Wesentlichen bis zur Kreisgebietsreform zum 1. Juli 1994 vollzogen wurden, lässt sich die Dynamik der ostdeutschen Sparkassenentwicklung erkennen. Von den 196 Sparkassen zu DDR-Zeiten existierten im Dezember 1991 noch 181 Institute.<sup>297</sup> Von März 1993 bis April 1994 sank die Zahl der Sparkassen<sup>298</sup> weiter von 142 auf 125 und verringerte sich bis zum 1. April 1996 auf 87 Institute. Der zahlenmäßige Rückgang der Institute bedeutete allerdings keine Abkehr von der Sparkassenmaxime der flächendeckenden Versorgung mit Bankleistungen. So stieg die Anzahl der Zweigstellen im OSGV-Geschäftsgebiet sogar leicht von 2 154 im Jahr 1991 auf 2 172 zum 1. April 1996.<sup>299</sup> Die Gründe für die Zu-

---

293 Vgl. *Giese* (1990), S. 303 f.; *OSGV* (1992), S. 6 f.

294 Vgl. *Mann* (1996), S. 74 f.

295 Vgl. *OSGV* (1992), S. 14.

296 Vgl. *Mann* (1996), S. 74 f.

297 Ohne Berliner Sparkassen.

298 Ohne die 35 thüringischen Institute.

299 Diese und die folgenden Zahlen sind den Anhängen der Jahresberichte des OSGV von 1990/91-1995 entnommen.

sammenschlüsse sind sicherlich nicht ausschließlich bei Veränderungen der Gebietskörperschaften zu suchen, ebenso galt es, betriebswirtschaftliche Vorteile zu realisieren. Viele der kleineren Institute erreichten durch die Fusionen ökonomisch sinnvolle Betriebsgrößen und konnten Synergieeffekte erzielen.<sup>300</sup> Ende 1995 betrug die durchschnittliche Bilanzsumme aller OSGV-Sparkassen 1 762 Mio. DM gegenüber 1 009 Mio. DM im Jahr 1993. Wiesen im Jahr 1993 noch 91 Sparkassen eine Bilanzsumme von unter 1 Mrd. DM auf, waren dies 1995 nur noch 28 Institute.

### 1.1.6 Die Privatbanken im Transformationsprozess

Die ausländischen und damit auch die westdeutschen Privatbanken mussten beim Beschreiten des ostdeutschen Bankenmarktes andere Wege gehen als Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Bereits zu Beginn des Jahres 1990 entsandten einige westdeutsche Privatbanken Mitarbeiterteams in die Bezirkshauptstädte der DDR, die den Zustand der Wirtschaft erkundeten sowie Beratungsgespräche, Seminare und Workshops mit Unternehmen und potenziellen Existenzgründern durchführten.<sup>301</sup> Mit dem neuen Staatsbankgesetz vom 1. April 1990 konnten die Geschäftsbanken mit Zustimmung der Staatsbank ihre zu Beginn des Jahres eröffneten Büros in Repräsentanzen umwandeln. Die Geschäftstätigkeit war ihnen damit zwar noch nicht erlaubt, doch wurde die Kontaktaufnahme und -pflege in offizieller Weise möglich, und die Kundenpräferenzen wurden nachhaltig beeinflusst.<sup>302</sup>

Mit der Währungsunion zum 1. Juli 1990 fand die Vereinheitlichung des deutschen Bankenmarktes statt. Für die westdeutschen Privatbanken existierten zwei unterschiedliche Vorgehensweisen, um am ostdeutschen Markt aktiv zu werden: die Gründung von Joint Ventures mit einem DDR-Bankinstitut oder der Aufbau eigener Filialen. Für die erste Möglichkeit entschieden sich z. B. Deutsche und Dresdner Bank, die mit der Deutschen Kreditbank AG gemeinsame Tochterunternehmen gründeten.<sup>303</sup> Andere Institute wie z. B. die Commerzbank und einige bayerische Regionalbanken waren auf eigene Aktivitäten angewiesen. Sie eröffneten in den Ober- und Mittelzentren neue Filialen.<sup>304</sup> Die Marktstellungen der in Ostdeutschland tätigen Kreditinstitutsgruppen unterschieden sich im Aktiv- und Passivgeschäft noch deutlicher voneinander als man dies aus West-

---

300 Laut einem Gutachten aus dem Jahr 1989, das McKinsey für die S-Finanzgruppe erstellte, liegt die Mindestgröße für eine Sparkasse bei einem Bilanzvolumen von einer bis drei Mrd. DM. Gelesen bei *Bacher* (1996).

301 Vgl. *Mann* (1996), S. 58.

302 Vgl. *ebenda*, S. 46 f.; *Krummrich* (1991), S. 469.

303 Joint Ventures oder Firmenübernahmen führten außerdem die BfG-Bank, die Berliner Bank, die WestLB und die DG-Bank durch. Natürlich eröffneten die Privatbanken, die sich für die Option des Joint Ventures entschieden, auch eigene neue Filialen. Vgl. *Welcker* (1991), S. 200.

304 Vgl. *Krummrich* (1991), S. 470 f.

deutschland kannte. Der hohe Marktanteil der privaten Kreditinstitute bei den betrieblichen Krediten wurde stark durch die Entflechtung der Staatsbank der DDR geprägt.<sup>305</sup> Die im April 1990 ausgegründete Deutsche Kreditbank AG übernahm von der Staatsbank die Altschulden der DDR-Betriebe. Zwar verblieben diese Altkredite bei der Deutschen Kreditbank, doch war das Institut nicht mehr am Markt tätig. Das Neukreditgeschäft wurde daher in erster Linie von den Partnerinstituten Deutsche und Dresdner Bank übernommen, die dabei etablierte Firmenkontakte nutzen konnten.<sup>306</sup> Bei der Abwicklung der Altschulden bediente sich die Deutsche Kreditbank ebenfalls westdeutscher Banken. Vor allem Deutsche, Dresdner und Berliner Bank profitierten von diesen lukrativen Geschäften. Ähnlich verhielt es sich bei den durch die Treuhand verbürgten Liquiditätskrediten für die ostdeutschen Betriebe. Diese wurden ebenfalls überproportional durch die Deutsche und die Dresdner Bank abgewickelt.<sup>307</sup> Summa summarum konnten beide Kreditinstitute durch die Realisierung des Joint Ventures enorme Renten einfahren.<sup>308</sup>

Für die Sparkassen hingegen war das Firmenkundenkreditgeschäft Neuland, da sie im Finanzsystem der DDR nur für Privat- und kleine Handwerkskredite verantwortlich zeichneten.<sup>309</sup> Auf der Passivseite waren diese Verhältnisse spiegelverkehrt. Die Sparkassen, die aufgrund ihrer Spezialisierung zur DDR-Zeit 80-90% aller Spareinlagen verwalteten, dominierten diesen Bereich auch nach der Wende. Die Privatbanken verfügten dagegen in den neuen Bundesländern über keinen Kundenstamm, der ihr Einlagengeschäft trug. Das retail banking musste unter enormen Anstrengungen – quasi von null aus – aufgebaut werden.

Offensichtlich wurden die Marktstellungen der Institutsgruppen durch ihre spezifischen kreditwirtschaftlichen Aufgaben im Finanzsystem der DDR vorgeprägt. So fanden sich für die verschiedenen Wirtschaftssubjekte „natürliche“ Ansprechpartner unter den Banken. Die genossenschaftlichen Unternehmen wandten sich gewöhnlich an die Genossenschaftsbanken; Privatkunden, Handwerker und kleine Mittelständler kontaktierten überwiegend die Sparkassen; und die Firmenkunden suchten ihre Geschäftspartner bevorzugt bei den Großbanken.<sup>310</sup>

---

305 Vgl. *Dennig* (1991), S. 130 f.

306 Vgl. *Krummrich* (1991), S. 472.

307 Vgl. *Mann* (1996), S. 60 ff.

308 Vgl. *Geyer, Venn* (2001), S. 118 f.

309 Vgl. *Holtmann* (1998), S. 116 f.

310 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 22.

## 1.2 Die ökonomische Bedeutung der rechtlichen Institutionen

Die rechtlichen Institutionen einer Organisation prägen maßgeblich deren Ziele und den Handlungsrahmen, der vom Gesetzgeber zur Zielerreichung vorgesehen ist. Die institutionelle Ausgestaltung eines Unternehmens ist insofern in hohem Maße für seine strategische Ausrichtung, die Geschäftspolitik und letztendlich auch für die tatsächliche Geschäftstätigkeit entscheidend. Im Bankensystem der Bundesrepublik – mit seinen drei Säulen Privatbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen – bestehen zwischen den Institutsgruppen signifikante Unterschiede bzgl. ihrer rechtlichen Institutionen. Mithin unterscheiden sich auch ihre Organisation und ihre geschäftliche Ausrichtung. Der Gruppenwettbewerb der Universalbanken, der den Finanzplatz Deutschland prägt, ist darum auch ein Wettbewerb der Organisationsformen.

Die beiden polaren Organisationsformen im deutschen Bankensystem sind die Sparkassen auf der einen Seite und die privaten Kreditbanken auf der anderen Seite. Die Sparkassen sind dabei vor allem durch ihre öffentliche Rechtsform, die kommunale Bindung und ihre aufgabenorientierte Geschäftspolitik gekennzeichnet. Damit unterscheiden sie sich diametral von den Groß- und Privatbanken, die überwiegend als Aktiengesellschaften firmieren, überregional und international agieren und im Interesse ihrer Eigentümer den (langfristigen) Gewinn maximieren.<sup>311</sup> Die beiden Bankengruppen unterscheiden sich also hinsichtlich ihrer Rechtsform, der regionalen Reichweite und der unternehmerischen Zielfunktion. Signifikante Unterschiede sind somit auch in der Geschäftspolitik und der Geschäftstätigkeit zu erwarten.

In den folgenden Unterkapiteln werden die zentralen rechtlichen Sparkasseninstitutionen analysiert, die gravierenden Einfluss auf die Ausrichtung der Geschäftspolitik haben. Dies sind im Einzelnen: die Rechtsform, der öffentliche Auftrag, das Regional-, das Enumerations- und das Verbundprinzip sowie Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Hierzu werden die rechtlichen Grundlagen der Rechtsinstitute beschrieben, die ökonomische Bedeutung der Regelungen aufgezeigt und potenzielle institutionelle Problembereiche diskutiert. Hinsichtlich der ökonomischen Bedeutung der Institutionen liegt der Fokus in diesem Kapitel primär auf der Skizzierung der grundlegenden wirtschaftlichen Wirkungen. Eine ausführliche Darstellung und Überprüfung der Effekte erfolgt in den entsprechenden Abschnitten der theoretischen und empirischen Kapitel zur Finanzintermediation.<sup>312</sup> Jeder Abschnitt endet mit einem kurzen Fazit, das die Bedeutung der rechtlichen Institution für die Geschäftstätigkeit abschließend würdigt. Um die Institu-

---

311 Vgl. *Langschie* (1993), S. 14 f. und S. 120 ff.

312 Vgl. Teil C:2 und Teil D:2. Für die Effekte, die zwar einen regionalen Bezug aufweisen, jedoch nicht zur eigentlichen Tätigkeit der Finanzintermediation zu rechnen sind, werden einige empirische Befunde direkt in diesem Kapitel dargestellt.

tionen besser bewerten zu können, werden den Sparkassen die entsprechenden Regelungen der privaten Kreditinstitute skizzenhaft gegenübergestellt.

Das Ziel dieser institutionellen Analyse ist es, eine Einschätzung der Effizienz der betrachteten Arrangements zu gewinnen. Effizienz ist in diesem Zusammenhang ein mehrdimensionaler Begriff. Im Einzelnen gilt es abzuschätzen, inwieweit die Regelungen dazu geeignet sind, die wirtschafts- und verteilungspolitischen Ziele des Staates zu erreichen, die Wirkungen der Institutionen auf die betriebliche Effizienz festzustellen und die Auswirkungen der Rechtsinstitute auf das Marktergebnis zu untersuchen. Anders ausgedrückt soll dieses Kapitel dazu dienen, das Ausmaß des Staatsversagens näher zu bestimmen und implizit dem Marktversagen der Privatbanken gegenüberzustellen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass weder Staats- noch Marktversagen tatsächlich quantifiziert werden können. Das Kapitel dient deshalb primär dazu, mögliche Wirkungen darzustellen und eine grobe Einschätzung hinsichtlich der Wirkungsrichtung und Effektstärke zu geben.

### 1.2.1 Rechtsform

#### *Rechtliche Grundlagen:*

Nach den Sparkassengesetzen der neuen Bundesländer sind alle Sparkassen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen als „Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts“ errichtet.<sup>313,314</sup> Die Sparkassen sind damit rechtlich und organisatorisch selbstständige juristische Personen, die unabhängig von ihren Errichtungskörperschaften bzw. Trägern – den Landkreisen, kreisfreien Städten und von ihnen gebildeten Zweckverbänden<sup>315</sup> – agieren können.<sup>316</sup>

---

313 Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 SpkG LSA; § 1 Abs. 1 MuSa LSA.

314 Die wesentlichen Teile des Sparkassenrechts (Sparkassengesetze, Sparkassenverordnungen und Mustersatzungen) sind Landesrecht. Die Gesetzgebungskompetenz liegt somit bei den jeweiligen Bundesländern. Aus diesem Grunde weisen die rechtlichen Vorschriften länderspezifische Unterschiede hinsichtlich Systematik, Formulierung und Umfang auf. Trotz einiger nennenswerter Abweichungen stimmen jedoch die Inhalte über die Prinzipien des Sparkassenrechts überein. Vgl. § 8 Abs. 1 OSGV-Staatsvertrag; *Schlierbach* (1982c), S. 141; *Newiger* (1999), S. 9. Unter diesem Aspekt erscheint es für den weiteren Fortgang dieser wirtschaftswissenschaftlichen Arbeit vertretbar, bei der Analyse rechtlicher Fragen exemplarisch auf die Normen eines Bundeslandes zu verweisen, sofern sich im Sparkassenrecht der anderen Bundesländer keine wesentlichen *inhaltlichen* Unterschiede zeigen. Auf abweichende Formulierungen oder Unterschiede in der Systematik wird somit nicht explizit hingewiesen. Die weitere Analyse erfolgt exemplarisch am Sparkassenrecht des Bundeslandes Sachsen-Anhalt.

315 Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 SpkG LSA.

316 Vgl. *Fischer* (1982), S. 418.

Im Gegensatz zu den nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts verfügen die Sparkassen über ein eigenes Vermögen, das nicht dem Zugriff des öffentlichen Gewährträgers ausgesetzt ist.<sup>317</sup> „Mangels gesellschaftsähnlicher, stammkapitalmäßiger Beteiligung ist die Sparkasse auch nicht wirtschaftliches Eigentum des Gewährträgers. Die Trägerschaft bedeutet vielmehr, dass der Anstaltsherr die Wahrnehmung des spezifisch auf die Belange der kommunalen Sphäre ausgerichteten kreditwirtschaftlichen Versorgungsauftrags der Sparkasse als typische kommunale Selbstverwaltungsaufgabe beeinflusst.“<sup>318</sup>

Mit der spezifischen öffentlichen Rechtsform hängen wesentliche Organisationsgrundsätze der Sparkassen wie z. B. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, kommunale Bindung und Regionalprinzip, Mündelsicherheit, Enumerationsprinzip und Gemeinnützigkeit eng zusammen. Die Grundlage hierfür haben Landesgesetzgeber und Kommunalparlamente mit den Sparkassengesetzen, -verordnungen und Satzungen geschaffen.<sup>319</sup> Diese geben den Sparkassen eine Verfassung und einen Handlungsrahmen und bestimmen mithin die typischen Funktionen und Aufgaben der kommunalen Kreditinstitute. Die charakteristische Aufgabenbindung der Sparkassen lässt sich nur mit den Institutionen des öffentlichen Rechts verwirklichen, da die Landesgesetzgeber keine speziellen privatrechtlichen Unternehmenstypen schaffen können und insofern an die bestehenden Formen der Aktiengesellschaft, der GmbH oder der Genossenschaft gebunden wären.<sup>320</sup> An diese Gesellschaftsformen lassen sich jedoch keine öffentlichen Auftragsziele knüpfen.

### ***Ökonomische Bedeutung:***

Die direkte ökonomische Bedeutung der Rechtsform „Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts“ ist gering einzuschätzen. Trotz der öffentlichen Rechtsform gilt für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen privates Recht (z. B. BGB, Handelsrecht, Kreditwesengesetz und das sonstige allgemeine Bankrecht).<sup>321</sup> Hierin liegt kein Gegensatz zu ihrer öffentlichen Rechtsform, da juristische Personen des öffentlichen Rechts ihre Aufgaben auch mit Mitteln und Instrumenten des Privatrechts erfüllen können.<sup>322</sup>

---

317 Im Zuge der Dritten Notverordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 6. Oktober 1931, die zur Überwindung der Bankenkrise in Kraft gesetzt wurde, wurden die Landesregierungen dazu verpflichtet, die bislang unselbstständigen Spar- und Girokassen der öffentlichen Körperschaften zu Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit umzugestalten. Der Hintergrund dieser Verpflichtung war es, das Sparkassenvermögen im Falle kommunaler Finanzschwierigkeiten vor dem Zugriff des Gewährträgers zu schützen. Trotz der rechtlichen Verselbstständigung bestand für den kommunalen Träger weiterhin die Verpflichtung, für die Verbindlichkeiten der Sparkasse zu haften, und es entstand das Rechtsinstitut der Gewährträgerhaftung. Vgl. *Fischer* (1982), S. 417.

318 *Newiger* (1999), S. 9 f.

319 Vgl. *Schlierbach* (1982c).

320 Vgl. *Fischer* (1982), S. 419.

321 Vgl. *Köhler* (1999), S. 4.

322 Vgl. *Fischer* (1982), S. 419.

Mit der öffentlichen Rechtsform der Sparkassen sind jedoch Probleme hinsichtlich des Aufbaus von Eigenkapital verbunden. Die kommunalen Kreditinstitute sind wirtschaftlich selbstständige, juristische Personen und verfügen über ein eigenes Anstaltsvermögen. Der Aufbau bzw. die Erhöhung des Eigenkapitals erfolgt dabei im Regelfall durch die Gewinnthessaurierung, d.h. die Zuführung des Jahresüberschusses zu den Sicherheitsrücklagen.<sup>323</sup> Die Erhöhung des Eigenkapitals durch den Gewährträger ist zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, allerdings erfolgt eine solche Zuführung von Dotationskapital nur in Ausnahmefällen.<sup>324</sup> Darüber hinaus können die Sparkassen ihr haftendes Eigenkapital durch die Aufnahme von Genussrechtskapital, nachrangigem Haftkapital und stillen Einlagen nach Maßgabe des § 10 KWG erhöhen.<sup>325</sup> Damit dürfen jedoch keine Mitwirkungsrechte in den Organen der Sparkasse verbunden sein, da die Kreditinstitute Anstalten des öffentlichen Rechts sind. Vor dem Hintergrund ihrer Gemeinnützigkeit ist eine gewinnmaximierende Geschäftstätigkeit der Sparkassen ausgeschlossen, sodass die oben genannten Kapitaleinlagen (v. a. Genussrechte) für die Anleger vergleichsweise unattraktiv erscheinen. Als stille Teilhaber fungieren deshalb in der Regel nur Sparkassenförderungsgesellschaften, die hundertprozentige Töchter der regionalen Sparkassen- und Giroverbände sind.<sup>326</sup> Im Ergebnis gestaltet sich die Eigenkapitalbeschaffung bzw. -erwirtschaftung der Sparkassen wesentlich schwieriger als die Finanzierung privater Banken.<sup>327</sup> Letztere können sich ihr Eigenkapital mehr oder weniger problemlos am Kapitalmarkt beschaffen,<sup>328</sup> während diese Möglichkeit den öffentlichen Sparkassen verschlossen bleibt.

Da die Höhe des haftenden Eigenkapitals aufgrund der Vorschriften des KWG (v. a. Liquiditätsgrundsatz I zu § 10 KWG) das Aktivgeschäft (z. B. Kreditvergabevolumen) determiniert, werden folglich die Geschäftstätigkeit und indirekt auch die Möglichkeit der Gewinnerzielung beeinflusst.<sup>329</sup> Zur Aufrechterhaltung und zur Ausweitung der Geschäftstätigkeit müssen die Sparkassen demnach eine aktive Geschäftspolitik betreiben, die eine dauerhafte Gewinnerzielung ermöglicht und via Gewinnthessaurierung einen Beitrag zur Sicherung der eigenen Existenz leistet. Es ist offensichtlich, dass die Eigen-

---

323 Vgl. § 27 Abs. 1 und 2 SpkG LSA.

324 Vgl. *Aßmann* (1982), S. 18; *Köhler* (1999), S. 5 f.

325 Vgl. § 3 Abs. 3 SpkG LSA.

326 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 61.

327 Vgl. *Rümker* (1996), S. 1192-1196.

328 Diese Tatsache soll das nachfolgende Beispiel verdeutlichen: Nach einer umfassenden Neubewertung des Beteiligungsportfolios der Commerzbank AG im November 2003 – auf die Beteiligungen erfolgten Abschreibungen im Wert von 2,3 Mrd. Euro – beabsichtigte das Kreditinstitut als Reaktion auf den Eigenkapitalengpass 53,3 Mio. eigene Aktien am Kapitalmarkt anzubieten. Zu den Schlusskursen am 11.11.2003 von 15,30 Euro würde die Commerzbank damit rund 815 Mio. Euro Erlösen und auf diese Weise neues Eigenkapital aufnehmen. Vgl. *Spiegel Online*, 12.11.2003.

329 Vgl. *Aßmann* (1982), S. 19; *Rolvering* (1997), S. 188 ff.

kapitalregelungen des KWG in Verbindung mit den eigenkapitalspezifischen Charakteristika der öffentlichen Rechtsform den möglichen Gemeinwohlbeitrag der Sparkassen schmälern.<sup>330</sup> So stehen Gewinne, die zur Eigenkapitalerhöhung den Sicherheitsrücklagen zugeführt wurden, nicht mehr zur Ausschüttung an den Gewährträger zur Verfügung. Auch die Gestaltung einer kundenfreundlichen Preispolitik (z. B. zinsgünstige Kredite) lässt sich nur auf Kosten des Gewinns realisieren. Gleichfalls kann die Gewinnsituation durch die Senkung von Kosten verbessert werden. Dies kann sich z. B. in einer reduzierten Finanzinfrastruktur – in Form der Zweigstellenversorgung – ausdrücken. Die öffentliche Rechtsform bzw. die damit verbundenen Regelungen zur Eigenkapitalerwirtschaftung forcieren insofern den latenten Zielkonflikt zwischen der Gewinnerzielung (Finanzziele) einerseits und der Förderung des Gemeinwohls (Sach- bzw. Auftragsziele) andererseits.

Weitere ökonomische Wirkungen gehen weniger von der öffentlichen Rechtsform selber aus als vielmehr von den damit verbundenen nachgelagerten Institutionen wie z. B. dem öffentlichen Auftrag oder dem Regionalprinzip. Wie bereits oben erläutert, wären diese Rechtsinstitute losgelöst von der öffentlichen Rechtsform jedoch nicht denkbar.

#### ***Institutionelle Problembereiche:***

Zwar wurden die Berechtigung und die Zweckmäßigkeit der öffentlichen Rechtsform der Sparkassen seit Beginn der sechziger Jahre bis heute – insbesondere aus ordnungspolitischer Perspektive – regelmäßig in Frage gestellt,<sup>331</sup> dennoch sind mit der Rechtsform per se kaum nennenswerte institutionelle Problembereiche (im Sinne von Fehlansätzen oder -allokation) verbunden. Diesbezüglich gilt es vielmehr, die nachgelagerten Sparkasseninstitutionen kritisch zu analysieren. In diesem Kontext ist auch der Wettbewerbs-Enquête von 1968 zu widersprechen, die konstatierte: „Solange die Existenzberechtigung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute bejaht wird, müssen auch die Besonderheiten ihrer Rechtsform akzeptiert werden.“<sup>332</sup> Aus (institutionen-)ökonomischer Sicht ist es jedoch geradezu zwingend erforderlich, die mit der Rechtsform verbundenen Institutionen auf ihre Wirkungen und Effizienz hin zu überprüfen.

#### ***Fazit:***

Gemäß den Sparkassengesetzen der neuen Bundesländer sind Sparkassen rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, die als eigenständige juristische Personen gesetzlich

---

330 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 63.

331 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1968). Jüngere Publikationen, die die öffentliche Rechtsform der Sparkassen kritisieren, sind z. B. *Monopolkommission* (1992); *Möschel* (1993); *Sinn* (1997); *Donges, Eekhoff, Mösche, Neumann, Sievert* (2001).

332 *Deutscher Bundestag* (1968), S. 43.

zugewiesene öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. Die öffentliche Rechtsform ist insofern das übergeordnete Rechtsinstitut, das den Handlungsrahmen, die Aufgaben und die Ziele der Sparkassen vorgibt. Dabei spielt es an dieser Stelle der Arbeit keine Rolle, ob der öffentlich-rechtliche Status der Sparkassen legitim ist oder nicht.<sup>333</sup> Vielmehr sind die konkreten Wirkungen zu untersuchen, die von der Rechtsnatur der Sparkassen ausgehen. In diesem Zusammenhang konnte gezeigt werden, dass die Rechtsform per se kaum direkte ökonomische Wirkungen verursacht. Allerdings verschärfen die aus der öffentlichen Rechtsform resultierenden Regeln zur Eigenkapitalerwirtschaftung den Konflikt zwischen den Finanz- und Sachzielen der Sparkassen.

Mit der öffentlichen Rechtsform sind außerdem weitere sparkassentypische Institutionen verknüpft. Diese werden in den nächsten Abschnitten eingehend analysiert.

### 1.2.2 Öffentlicher Auftrag

#### *Rechtliche Grundlagen:*

Der Gründungs- und Unternehmenszweck der Sparkassen wird in den Landessparkassengesetzen als mehrdimensionales Zielbündel definiert.

„Die Sparkassen sind Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die *Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen* sicherzustellen. Sie *stärken* den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die *Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand, und die öffentliche Hand* unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. Sie *fördern* das *Sparen* und die allgemeine *Vermögensbildung*.“<sup>334</sup> [kursive Darstellung des Autors]

Als Merkmale des öffentlichen Auftrags gelten Gemeinnützigkeit, Absolutheit,<sup>335</sup> Aufgabenorientierung und das Regionalprinzip<sup>336,337</sup>.

Die Gemeinnützigkeit ergibt sich bereits aus dem gesetzlichen Auftrag der Sparkassen, öffentliche Versorgungsaufgaben zu erfüllen.<sup>338</sup> Dabei handelt es sich um Aufgaben, zu

---

333 Vgl. hierzu Teil B:1.

334 § 2 Abs. 1 SpkG LSA.

335 Inwieweit die Absolutheit tatsächlich integraler Bestandteil des öffentlichen Auftrags ist, ist rechtlich und ökonomisch umstritten. Vgl. hierzu Teil B:1.1 sowie die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel.

336 Das Regionalprinzip und seine ökonomischen Implikationen werden ausführlich in Teil C:1.2.3 diskutiert.

337 Vgl. *Dehe* (1982), S. 212.

deren Erfüllung die Sparkassen verpflichtet sind und die nicht lediglich beliebig erfüllt werden können.<sup>339</sup> Dies impliziert, dass die Erzielung von Gewinnen oder gar eine Gewinnmaximierung keinesfalls Hauptzweck der Geschäftstätigkeit der Sparkassen sein kann und darf. Vielmehr steht die bestmögliche Erfüllung der ihnen gestellten Aufgaben (Aufgabenorientierung) im Mittelpunkt der Sparkassentätigkeit.<sup>340</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass die kommunalen Kreditinstitute keine Gewinne erzielen dürfen. Wie bereits oben dargestellt, sind die Sparkassen zwingend darauf angewiesen, angemessene Überschüsse zu erwirtschaften, um so das notwendige Eigenkapital für ihre Geschäftstätigkeit bilden zu können. Überschreitet die Sicherheitsrücklage einen gewissen Anteil an der Bilanzsumme, so können Teile des Jahresüberschusses dem Gewährträger zur gemeinnützigen Verwendung zugeführt werden.<sup>341</sup> Im Ergebnis besteht ein signifikanter Zielkonflikt zwischen den gemeinnützigen Auftragszielen einerseits und den Finanzzielen andererseits.<sup>342</sup>

Nach überwiegender wirtschaftlicher, politischer und juristischer Auffassung dient der öffentliche Auftrag als Legitimation für die kreditwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand.<sup>343</sup> Danach ist die Existenzberechtigung der Sparkassen unverrückbar an die Erfüllung des öffentlichen Auftrags geknüpft. Eine Legitimation des öffentlich-rechtlichen Status der Sparkassen bzw. der kreditwirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen ist ohne die Erfüllung des öffentlichen Auftrags nicht denkbar.

Befürworter der Sparkassenorganisation sehen den öffentlichen Auftrag dabei als absolutes Rechtsinstitut an. Dies bedeutet, dass die Aufgabenerfüllung der Sparkassen ohne Einschränkung geboten ist und nicht subsidiär zur privaten Wirtschaftsinitiative zu erfolgen hat.<sup>344</sup> Aus rechtlicher Sicht wäre diese Einschätzung zu teilen, wenn die öffentlichen Kreditinstitute tatsächlich zum Bereich der verfassungsrechtlich garantierten Daseinsvorsorge gehören würden, denn für diesen hoheitlichen Aufgabenbereich lässt sich das Subsidiaritätsprinzip nach mehrheitlicher Auffassung nicht aus dem Grundgesetz ableiten.<sup>345</sup> Ob die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute tatsächlich zum Bereich der

---

338 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1968), S. 41 und S. 43; *Fischer* (1982), S. 421. Daneben ist die Gemeinnützigkeit der Sparkassen auch in den Mustersatzungen der Bundesländer explizit festgeschrieben. Vgl. § 1, Abs. 1 MuSa LSA.

339 Vgl. *Dehe* (1982), S. 211.

340 Vgl. *Stern* (2000), S. 3.

341 Vgl. § 27 Abs. 3 und 5 SpkG LSA. In den Novellierungen der Landessparkassengesetze wird die Sicherheitsrücklage nicht mehr in Relation zur Bilanzsumme, sondern in Relation zur gewichteten Risikoaktiva gesetzt.

342 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 60 ff.

343 Vgl. *Dehe* (1982), S. 217; *Dörries* (1988), S. 84 ff.; *Geiger* (1992), S. 25; *Meyer* (2000), S. 147.

344 Vgl. *Dehe* (1982), S. 212; *Wieland* (2000), S. 112 f.

345 Zum aktuellen Meinungsstand vgl. *Hellermann* (2000), S. 158 ff.

verfassungsrechtlich garantierten Daseinsvorsorge gehören, ist bis heute rechtlich und ordnungspolitisch außerordentlich umstritten.<sup>346</sup> Im Kontext dieser wirtschaftswissenschaftlichen Arbeit sind jedoch weniger die rechtlichen als die ökonomischen Aspekte der Sparkassen zu untersuchen. Deshalb ist aus ökonomischer und wirtschaftspolitischer Perspektive insbesondere das Subsidiaritätsprinzip als Maßstab für die kreditwirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen heranzuziehen. So stellte die Wettbewerbs-Enquête von 1968 fest: „Wenn die Aufgaben, zu deren Erfüllung öffentlich-rechtliche Kreditinstitute errichtet wurden, im Laufe der Entwicklung auch für private Kreditinstitute auf Dauer interessant werden, ... so verliert der öffentliche Auftrag viel von seinem ursprünglichen Gewicht.“<sup>347</sup> Trotz einer potenziellen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben wäre die Tätigkeit der Sparkassen also nur dann legitim, wenn die privaten Kreditinstitute kein ausreichendes Angebot an Finanzdienstleistungen zu wettbewerblichen Preisen anbieten würden.

Das so definierte Subsidiaritätsprinzip darf jedoch nicht dahingehend verstanden werden, dass die öffentlich-rechtlichen Sparkassen auf ein enges Betätigungsfeld ohne Überschneidungen mit den privaten Kreditinstituten festgelegt sind. Um auf dem Haupttätigkeitsgebiet (d. h. der Erfüllung des öffentlichen Auftrags) leistungsfähig zu sein und um den berechtigten Wünschen der Kunden genügen zu können, ist es oftmals erforderlich, den Geschäftskreis abzurunden und bestimmte Hilfs- und Nebengeschäfte zu tätigen. Die Sparkassen stehen insofern auch im Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten.<sup>348</sup> Trotz dieser aus volks- und betriebswirtschaftlicher Perspektive notwendigen Auflockerung sind die Sparkassen in ihrer Geschäftstätigkeit begrenzt.<sup>349</sup> Auch hier zeigt sich wiederum ein Zielkonflikt zwischen der Erfüllung des öffentlichen Auftrags einerseits und der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips bzw. dem geschäftsbegrenzenden Enumerationsprinzip andererseits.

### ***Ökonomische Bedeutung:***

Der in den Landessparkassengesetzen festgeschriebene öffentliche Auftrag lässt sich auf verschiedene Einzelziele und Teilfunktionen zurückführen.<sup>350</sup> Diese werden im Folgen-

---

346 Vgl. hierzu die Ausführungen in Teil B:1.1.

347 *Deutscher Bundestag* (1968), S. 42.

348 *Ebenda*, S. 40 f.

349 Vgl. hierzu die Ausführungen zum Enumerationsprinzip in Teil C:1.2.4.

350 Eine Differenzierung nach Teilfunktionen des öffentlichen Auftrags wird bspw. beschrieben von *Dehe* (1982), S. 213-216, und *Köhler* (1999), S. 5. Trotz des funktionalen Charakters der Gliederung sind die Teilfunktionen nicht frei von Überschneidungen. Eine alternative Einteilung des öffentlichen Auftrags in eine sachliche, institutionelle, räumliche und zeitliche Komponente findet sich bei *Reinelt* (1990), S. 32 ff.

den dargestellt und hinsichtlich ihrer ökonomischen Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region untersucht.<sup>351</sup>

Die *Gewährleistungsfunktion* verpflichtet die Sparkassen zur Bereitstellung eines kompetenten Angebots an Finanzdienstleistungen an alle Bevölkerungsschichten. Der Bevölkerung wird auf diese Weise die Möglichkeit gegeben, Finanzdienstleistungen von einem Kreditinstitut zu beziehen, dessen Geschäftspraxis an übergeordneten öffentlichen Zielen ausgerichtet ist und nicht der Maxime der Gewinnmaximierung unterworfen ist. Über die allgemeine Bankenaufsicht hinaus unterliegen die Sparkassen der speziellen Sparkassenaufsicht der Länder, sodass den Kunden die mündelsichere Anlage auch kleinster Sparbeträge ermöglicht wird. Dabei erfolgt die Leistungserbringung an die Bevölkerung diskriminierungsfrei, denn die kommunalen Kreditinstitute unterliegen im Passivgeschäft einem Kontrahierungszwang für Spareinlagen sowie der Verpflichtung zur Führung von Girokonten auf Guthabenbasis.<sup>352</sup> Im Gegensatz zu den Sparkassen kennen die privaten Kreditinstitute keinen gesetzlichen Kontrahierungszwang. Die Spitzenverbände der privaten Kreditwirtschaft verabschiedeten im Jahr 1995 lediglich eine Empfehlung zum freiwilligen Angebot eines „Girokontos für jedermann“.<sup>353</sup> In diesem Zusammenhang wird jedoch kolportiert, dass die privaten Kreditinstitute nicht nur in Einzelfällen gegen diese Empfehlung verstoßen. Im Gegensatz dazu geben die Sparkassen allen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr sowie zur sicheren und verzinslichen Anlage von Kapital. Da die Sparkassen ihre Finanzdienstleistungen flächendeckend anbieten, werden auch in ländlichen und peripheren Räumen alle Bevölkerungskreise erreicht.<sup>354</sup>

Mit der Gewährleistungsfunktion sind in erster Linie verteilungspolitische Zielsetzungen verbunden. Unabhängig von Einkommen, Vermögen und Wohnort erhalten alle Bevölkerungsschichten – so auch Schüler, Rentner, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger – die Möglichkeit zur Geldanlage und zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr. Beispielsweise führen die Sparkassen in einigen Großstädten fast 70% der Konten von Sozialhilfeempfängern.<sup>355</sup> Während der Vermögensaufbau positive externe Effekte im Sinne von geringeren zukünftigen Zahlungsverpflichtungen für den Staat auslösen kann, ist die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr eine elementare Voraussetzung für die aktive Einbindung in das Wirtschaftsleben unserer Gemeinschaft. Beispielsweise ist

---

351 Die Wirkungsweise der Geschäftstätigkeit mit besonderem Fokus auf die Förderfunktionen der Sparkassen beschreibt *Wengler* (2002). Fakten zur konkreten Erfüllung des öffentlichen Auftrags finden sich bspw. bei *Schrumpf, Müller* (1998) und (2001); *Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (1999); *Berndt* (2000), insb. S. 79-82; *Wengler* (2001).

352 Vgl. §§ 1 und 4 Abs. 1 SpkVO LSA.

353 Vgl. *Livonius* (2001), S. 108 f.

354 Vgl. *Dehe* (1982), S. 214.

355 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 27.

es für Arbeitslose ohne Girokonto nur schwer möglich, eine Wohnung zu erhalten, und ohne festen Wohnsitz ist wiederum die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses nahezu ausgeschlossen. Diese Argumente lassen sich natürlich nicht nur auf einzelne soziale Gruppen anwenden, sondern ebenso auf bankwirtschaftlich unterversorgte Teilträume übertragen.<sup>356</sup> Auch in den von privaten Instituten vernachlässigten Regionen halten die Sparkassen aufgrund des öffentlichen Auftrags ein angemessenes Angebot an Finanzdienstleistungen bereit. Die wachsende Bedeutung von Internet- und Telefonbanking mag die Bedeutung der Gewährleistungsfunktion etwas abschwächen, allerdings können diese neuen Finanzdienstleistungskanäle „herkömmliche“ Bankdienstleistungen nicht gleichwertig ersetzen. Zudem ist es für weite Teile der Bevölkerung (noch) nicht zumutbar, allein auf das einen gewissen technischen Mindeststandard erfordernde Internet angewiesen zu sein.<sup>357</sup>

Zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ist es erforderlich, dass die Sparkassen eine Leistung erbringen, die nicht in ähnlicher Qualität und Quantität von privaten Kreditinstituten erbracht wird. Geht man davon aus, dass die Sparkassen ihre Dienste tatsächlich subsidiär zur Privatwirtschaft anbieten und dass Privatbanken diese Finanzdienstleistungen anbieten würden, sofern sich angemessene Gewinnmargen erzielen ließen, so könnte im Umkehrschluss darauf geschlossen werden, dass die Kosten des Kapitalsammelns den volkswirtschaftlichen Nutzen übersteigen. Das Sammeln kleinster Sparbeiträge durch die flächendeckende Präsenz der Sparkassen wäre insofern allokativ ineffizient.<sup>358</sup> Dieser Argumentation kann nicht ohne Einschränkungen zugestimmt werden. Immerhin ist es vorstellbar, dass die Sparkassen aufgrund ihrer spezifischen Institutionen und dem daraus resultierenden Geschäftsaufbau komparative Kostenvorteile bei einer derartigen Geschäftstätigkeit besitzen. Die Kapitalsammlung in Verbindung mit der flächendeckenden Präsenz ist somit nicht notwendigerweise allokativ ineffizient. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Sparkassen nicht als gewinnmaximierende Unternehmen agieren und für vereinzelte Geschäftsbereiche auch das Kostendeckungsprinzip opportun ist. Darüber hinaus ist die Gewährleistungsfunktion, wie eingangs skizziert, primär verteilungspolitisch motiviert.

Während die Gewährleistungsfunktion eher einen personellen Bezug aufweist, ist die *Struktursicherungsfunktion* unter räumlichen Aspekten zu sehen. Durch die flächendeckende Existenz und Geschäftstätigkeit der kommunalen Kreditinstitute soll einem kreditwirtschaftlichen Konzentrationsprozess auf Verdichtungsräume und zentrale Orte

---

356 Vgl. Teil D:2.1.

357 Vgl. *Livonius* (2001), S. 106. Im Übrigen zeigen empirische Studien zum Nachfrage- und Nutzungsverhalten von Telekommunikationsdiensten, dass in Deutschland große sozioökonomische Gruppen existieren, die sich für neue Telekommunikationsprodukte bzw. Technologien lediglich in geringem Maße aufgeschlossen zeigen. Vgl. *Wengler, Schäfer* (2003), Kap. 2.2.

358 Vgl. zur Argumentation *Möschel* (1993), S. 125.

höherer Ordnung entgegen gewirkt werden.<sup>359</sup> Insbesondere „soll vermieden werden, dass Gelder in der Fläche gesammelt werden und nur in den wirtschaftlichen Zentren Nutzen stiften.“<sup>360</sup> Unter allokativen Gesichtspunkten ist diese Zielsetzung natürlich zu kritisieren, erschwert sie doch die Zuführung von Kapital zu seiner effizienten Verwendung.<sup>361</sup> Die Aufgabe der Struktursicherung lässt sich jedoch dem wirtschaftspolitischen Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland zuordnen.<sup>362</sup> Auch diese Teilfunktion des öffentlichen Auftrags ist somit als verteilungspolitisches Ziel zu interpretieren.

Aufgrund ihrer Dezentralität sind die Sparkassen auch in geografisch und ökonomisch peripheren Regionen tätig und können dort im Rahmen ihres Aktiv- und Passivgeschäfts die wirtschaftliche Entwicklung fördern. Insbesondere vom Kreditkanal (Eigenkreditgeschäft und Vermittlung staatlicher Förderkredite), und hier besonders von der Kreditvergabe an Unternehmen, sind positive Externalitäten für die Region zu erwarten.<sup>363</sup> Neben dem Kreditgeschäft pflegen die Sparkassen ein intensives regionales Engagement, das z. B. unter den Namen „Standort: hier“ (regionale Kapitalbeteiligungen, Wagniskapital und soziales Engagement) und „Start-Up“ (Existenzgründungsförderung) firmiert.

Für die regionale Wirtschaftsentwicklung und das Entstehen von Externalitäten ist ferner die eigene lokale Wirtschaftsaktivität ein wesentlicher Faktor.<sup>364</sup> Vor allem in ökonomisch peripheren Regionen sind die kommunalen Sparkassen bedeutende lokale Wirtschaftsakteure und somit wichtige wirtschaftliche und soziale Standortfaktoren. Regionale Wirkungen entstehen insbesondere durch die Wertschöpfung der Sparkassen. So sind die öffentlichen Banken regelmäßig bedeutende regionale Arbeitgeber. Beispielsweise rangierten in Sachsen-Anhalt im Jahr 1998 unter den 100 beschäftigungsstärksten

---

359 Vgl. *Dehe* (1982), S. 214; *Köhler* (1999), S. 5.

360 *Schindler, Neuberger* (2000), S. 20.

361 Vgl. *Finzel, Thuy* (1996), S. 255; *Schindler, Neuberger* (2000), S. 20.

362 Inwieweit die Sparkassen ein systemadäquates Instrument zur Durchführung von strukturpolitischen Maßnahmen sind, wird primär unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten diskutiert. Eine derartige Diskussion kann und soll in dieser Arbeit nicht geleistet werden. In der einschlägigen Literatur finden sich gegensätzliche Meinungen zu diesem Thema. *Möschel* (1993) weist die strukturpolitische Aufgabe der Sparkassen eindeutig zurück, während *Maußner* und *Kalusche* (1982) kommunale Unternehmen als wirksames und geeignetes Instrument der regionalen Strukturpolitik bewerten.

363 Vgl. z. B. *King, Levine* (1993b); Teil C:2.2.

364 Ökonomisch betrachtet sind inputseitige Effekte nur dann als positiv zu beurteilen, wenn das Betreiben von öffentlichen Unternehmen kein Selbstzweck ist (Legitimation) und die Leistungserstellung effizient erfolgt. Da die Sparkassen von ihren Gewährträgern im Regelfall kein Dotationskapital erhalten, sind sie für die Aufrechterhaltung ihres Geschäftsbetriebs auf die Erzielung von Gewinnen angewiesen. Die kommunalen Sparkassen sind somit Erwerbsbetriebe und keine Kostendeckungs- oder Zuschussbetriebe. Vgl. *Wengler* (2002), S. 122.

Unternehmen zehn Sparkassen.<sup>365</sup> Auch im Bereich der Ausbildung übernehmen die Sparkassen eine wichtige Funktion. Die Ausbildungsquote der Sparkassen war dabei in der Vergangenheit im Vergleich zu anderen Kreditinstitutsgruppen deutlich höher.<sup>366</sup> Durch die starke lokale wirtschaftliche Präsenz der Sparkassen profitieren ebenfalls die Kommunen und die Unternehmen vor Ort. In ländlichen Gebieten sind die Sparkassen häufig die größten Steuerzahler<sup>367</sup>, und auch die lokalen Unternehmen ziehen überproportional Nutzen aus dem Nachfrageverhalten der Sparkassen. Die Betonung der regionalen Wirtschaftskreisläufe ist wiederum institutionell verursacht. Aufgrund der kommunalen Bindung vergeben die Sparkassen den Großteil ihrer Investitionsaufträge an örtliche Unternehmen. In Sachsen-Anhalt wurden je nach Sparkasse zwischen 60 und 95% der Auftragsvolumina an Unternehmen aus dem Gewährträgergebiet vergeben.<sup>368</sup>

Damit unterscheiden sich die von den Sparkassen verursachten Effekte hinsichtlich ihrer räumlichen Wirkung deutlich von denen der Großbanken. Die meisten privaten Kreditinstitute fokussieren ihre Geschäftstätigkeit auf die dicht besiedelten ökonomischen Zentren in Deutschland, Europa und weltweit.<sup>369</sup> In diesen Gebieten treffen die Geschäftsbanken auf eine hohe, konzentrierte Nachfrage der Kunden und profitieren auch angebotsseitig (z. B. in Form spezialisierter Arbeitsmärkte) von Agglomerations- und räumlichen Führungsvorteilen. Da sowohl Leistungserstellung und -abgabe als auch die Nachfrage nach Finanzprodukten mit steigender räumlicher Distanz durch wachsende Informations- und Transaktionskosten charakterisiert sind,<sup>370</sup> sind periphere Regionen gegenüber den Zentren ökonomisch benachteiligt. Durch die Konzernstruktur der Geschäftsbanken konzentriert sich auch der Großteil der Beschäftigung auf den Hauptsitz des Unternehmens und die großen Gebietsfilialen. In den Zweigstellen der ökonomisch peripheren Regionen ist der Personalbesatz dagegen deutlich geringer. In zunehmendem Maße werden hier Filialen geschlossen oder durch Automatengeschäftsstellen ersetzt. Von den Beschäftigungs- und Einkommenseffekten profitieren also ebenfalls primär die wirtschaftlichen Zentren.

Aufgrund des flächendeckenden Besatzes der Sparkassen, ihrer Dezentralität und ihres intrinsischen regionalen Interesses können die kommunalen Kreditinstitute solchen räumlichen Divergenzprozessen entgegenwirken. Die Struktursicherungsfunktion unterstützt insofern eine Angleichung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

---

365 Vgl. *NORD-LB* (1999).

366 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 116 ff.

367 Vgl. *Möller* (1991), S. 11.

368 Vgl. *IWH-Bankenerhebung* 2000.

369 Vgl. *Arndt* (1998), insb. S. 144 ff.; Teil D:2.1.

370 Besondere Bedeutung besitzt die räumliche Nähe bei der Kreditvergabe an kleine Unternehmen. Vgl. *Philipp* (2000), S. 506.

Gemäß den Landessparkassengesetzen besitzen die kommunalen Kreditinstitute auch eine *Wettbewerbssicherungs-* bzw. *Wettbewerbskorrekturfunktion*. Befürworter des Sparkassengedankens sehen hierin die Verpflichtung der Sparkassen, „durch ihre flächendeckende Präsenz, die kommunale Verankerung und die Konzentration auf Mittelstand und breite Bevölkerungsschichten ... für einen funktionierenden Wettbewerb zugunsten der Kunden“<sup>371</sup> zu sorgen. Aufgrund des entsprechenden Passus in den Sparkassengesetzen<sup>372</sup> interpretieren Sparkassenfürsprecher die Tätigkeit der öffentlichen Kreditinstitute als absolut „und in scharfem Widerspruch zu einer irgendwie gearteten Subsidiarität“.<sup>373</sup>

Zumindest aus ökonomischer Sicht ist dieser Auffassung eindeutig zu widersprechen.<sup>374</sup> So ist die Wettbewerbsfunktion nur dann eine legitime Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesens, wenn Marktmängel oder Marktversagen zu beobachten sind. Dies könnte sich u. a. in überhöhten Preisen, in einer finanzwirtschaftlichen Unterversorgung bestimmter Regionstypen und Teilräume oder in einer Diskriminierung spezifischer Kundengruppen ausdrücken.<sup>375</sup> In diesen Fällen könnten die Sparkassen durch ein geeignetes Leistungsangebot korrigierend eingreifen. Anderenfalls läge überhaupt kein Marktversagen vor, das die Sparkassen korrigieren könnten, und die öffentlichen Institute wären gewöhnliche Wettbewerber der privaten Geschäftsbanken. Auch in diesem Fall hätte die Tätigkeit der Sparkassen zwar eine disziplinierende Wirkung auf die Wettbewerber und deren Preis- und Produktpolitik.<sup>376</sup> Ob dies allerdings eine hinreichende Begründung für ihre ökonomische Legitimität sein kann, muss stark bezweifelt werden.<sup>377</sup>

Im Rahmen der *Hausbankfunktion* stehen die Sparkassen ihren Gewährträgern oder allgemein den öffentlichen Gebietskörperschaften für die Versorgung mit kreditwirtschaftlichen Leistungen und die finanzwirtschaftliche Absicherung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung.<sup>378</sup> Neben der Bereitstellung von Krediten für kommunale Investitionen gewinnt in neuerer Zeit insbesondere die kreditwirtschaftliche Unterstützung von öffent-

---

371 Köhler (1999), S. 5. Vgl. auch Möller (1991), S. 10 f.

372 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 SpkG LSA.

373 Dehe (1982), S. 214.

374 Vgl. auch Möschel (1993), S. 129 f.

375 Ob in der Realität derartige Marktmängel zu beobachten sind, sollte empirisch überprüft werden. Vgl. hierzu Teil D:2.

376 Aus positiver Perspektive zeigt sich tatsächlich, dass im deutschen Kreditgewerbe eine hohe Wettbewerbsintensität herrscht, die insbesondere durch den so genannten Gruppenwettbewerb von privaten Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen geprägt ist. Vgl. Schindler, Neuberger (2000), S. 15.

377 Vgl. Möschel (1993), S. 129 f.

378 Vgl. Köhler (1999), S. 5.

lichen Aufgaben der Kommunen an Bedeutung. Aktuelle Tätigkeitsfelder ergeben sich insbesondere im Bereich der Wohnungsbauförderung, der Städtebauförderung und Dorf-erneuerung, der Arbeitsbeschaffung und des Fremdenverkehrs.<sup>379</sup>

Die kreditwirtschaftliche Begleitung der öffentlichen Gebietskörperschaften ist natürlich grundsätzlich allen Kreditinstitutsgruppen gleichermaßen möglich. Allerdings verfügen die Sparkassen aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung über eine bessere Informationsbasis und über komparative Kostenvorteile bei der Informationsproduktion. Diese resultieren vor allem aus der kommunalen Verankerung sowie der personellen Verbindung von Kommunalpolitikern und sachkundigen Bürgern mit dem Verwaltungsrat der Sparkasse.<sup>380</sup>

Auch wenn ein derartiges institutionelles Konstrukt auf den ersten Blick vorteilhaft erscheint, so sind mit ihm doch ernstzunehmende wirtschaftliche Gefahren verbunden. Insbesondere darf die Verbindung zwischen Kommune und Sparkasse nicht zu einer Diskriminierung der Wettbewerber führen. Dies könnte beispielsweise durch eine unfaire, einseitig verzerrte Auftragsvergabe oder durch nicht marktliche, subventionierte Konditionengestaltung erfolgen. Dem ersten Argument ist entgegenzuhalten, dass es aus Sicht der Kommunen irrational wäre, bei der Auftragsvergabe nicht das wirtschaftlich beste Angebot auszuwählen. Sollten die privaten Geschäftsbanken günstigere Konditionen und/oder eine bessere Dienstleistungsqualität anbieten als die Sparkassen, so ist in Anbetracht chronisch knapper Kassen nicht zu erwarten, dass die Kommunen exklusive Geschäftsbeziehungen zu den Sparkassen unterhalten. Hinsichtlich des zweiten Arguments ist darauf hinzuweisen, dass die Sparkassen im Zuge der Eigenkapitalbildung auf die Erzielung von Überschüssen angewiesen sind. „Es kann also nicht ihre [der Sparkassen] Aufgabe sein, mit subventionierten Konditionen am Markt aufzutreten.“<sup>381</sup> In der Praxis wird möglicherweise eine Grauzone anzutreffen sein, die sich zwischen der Gewinnerzielung einerseits und der günstigen Konditionengestaltung im Rahmen der Hausbankfunktion andererseits bewegt.<sup>382</sup> In Anbetracht knapper Margen auf dem hart umkämpften Markt für Kommunalkredite ist eine solche Konditionssubventionierung jedoch äußerst unwahrscheinlich.<sup>383</sup>

Dass es aufgrund der institutionellen Verflechtungen zwischen den Sparkassen und ihren Gewährträgern zu einer übermäßigen, quasi freien Kreditaufnahme der Kommunen kommt, ist nicht zu befürchten. Zum einen sind die Sparkassen rechtlich eigenständige Unternehmen, die vom Sparkassenvorstand in eigener Verantwortung geführt werden.

---

379 Vgl. *Dehe* (1982), S. 215.

380 Vgl. Teil C:1.3.2.

381 Helmut Geiger, zitiert nach *Möschel* (1993), S. 127.

382 Vgl. *Möschel* (1993), S. 127.

383 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 28.

Zum anderen unterliegen die Kommunen der Rechtskontrolle und der Fachaufsicht durch die oberste Kommunalaufsichtsbehörde des entsprechenden Bundeslandes. Diese überwachen unter anderem den Schuldenstand und können, sofern notwendig, auch Haushaltssperren verhängen.

Hinsichtlich der Hausbankfunktion sind ökonomische Wirkungen vor allem durch die Bereitstellung von Krediten zur Finanzierung (wirtschaftsnaher) kommunaler Infrastruktur zu erwarten. Gerade die Verbesserung der maroden Infrastruktur in den neuen Bundesländern besitzt aus regionalökonomischer Perspektive entscheidende Bedeutung, da sie die unternehmerischen Standort- und Investitionsentscheidungen beeinflusst (Standorteffekt) und im Unternehmen zu betriebswirtschaftlichen Kostenvorteilen führt (Produktivitätseffekt).<sup>384</sup> Nach der politischen Wende bestand – und besteht mit Einschränkungen noch heute – für Länder und Gemeinden ein Investitionsbedarf in Milliardenhöhe. Die zentralen Problemfelder sind bzw. waren unter anderem die Sanierung von Altlasten, Entsorgung von Abfällen, Ausbau und Sanierung der Abwasserbeseitigung, Verbesserung des Wohnumfeldes, Rekultivierung von Industrie- und Gewerbebrachen sowie Ausbau und Erhaltung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur.<sup>385</sup> In erster Linie decken Sparkassen (und andere Kreditinstitute) den Finanzbedarf der öffentlichen Gebietskörperschaften durch die Bereitstellung von Kommunalkrediten. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation der Kommunen sind jedoch die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme begrenzt, sodass alternative Finanzierungsformen wie Leasing, Fondsfinanzierung, Finanzierung über Factoring, Beteiligungen oder public-private partnerships zunehmend an Bedeutung gewinnen.<sup>386</sup>

Unter der *Förderungsfunktion* werden vielfältige gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitische Auftragsziele zusammengefasst. Ursprünglich bezog sich die Förderfunktion der Sparkassen auf die Unterstützung von schwächeren Bevölkerungskreisen bei der Anlage von Spargeldern und der kreditwirtschaftlichen Absicherung von (Investitions-) Vorhaben. In neuerer Zeit gewinnt die finanzwirtschaftliche Unterstützung des Mittelstandes als tragender Säule der bundesdeutschen Wirtschaft zunehmend an Bedeutung.<sup>387</sup>

Auch wenn heute davon ausgegangen werden kann, dass der Großteil der Bevölkerung – selbst Bezieher geringerer Einkommen – Vorsorge im Sinne des Aufbaus von Sparkapital betreibt, so ist die Förderung des Sparsinns dennoch keine antiquierte Aufgabe.<sup>388</sup>

---

384 Vgl. Seitz (1995); Pfähler, Hofmann, Lehmann-Grube (1995), S. 96 ff.; Snelting, Schuhmacher, Komar, Franz (1998), S. 54 ff.; Seitz (1998), insb. S. 456 ff.

385 Vgl. Kirchhoff, Müller-Godeffroy (1992), S. 9 und S. 29-33.

386 Vgl. Kirchhoff, Müller-Godeffroy (1992).

387 Vgl. Dehe (1982), S. 215; § 2 Abs. 1 S. 3 SpkG LSA.

388 Die gegensätzliche Meinung vertreten Möschel (1993), S. 124 f.; Karl-Bräuer-Institut (1994), S. 22-25.

Defizite bei der selbstständigen Eigenvorsorge zeigen sich z. B. hinsichtlich des privaten Kapitalaufbaus zu Sicherung des Lebensstandards im Alter. Gerade die Sparkassen sind aufgrund des öffentlichen Auftrags verpflichtet, allen (nicht nur lukrativen) Bevölkerungskreisen angemessene Angebote zur Alterssicherung zu unterbreiten. Aufgrund der unzureichenden Rentabilität von Kleinstsparkonten und -depots ist die Gewährleistung eines hinreichenden Angebots jedoch selbst für nicht gewinnmaximierende Institute schwierig. Insofern sind innerhalb des Sparkassenverbundes adäquate Lösungen zu erarbeiten. Darüber hinaus sollte es für die Sparkassen im Rahmen einer Mischkalkulation möglich sein, ein entsprechendes Angebot ohne staatliche Subventionierung zu erstellen.<sup>389</sup> Die Förderungsfunktion besitzt in diesem Kontext also verteilungspolitischen Charakter.

Der zweite Aspekt der Förderungsfunktion zielt auf die kreditwirtschaftliche Betreuung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Unterstützung von Existenzgründungen. In Deutschland und besonders in den neuen Bundesländern werden die Wertschöpfung, die Beschäftigung, die wirtschaftliche Entwicklung und Innovationen in hohem Maße durch KMU getragen.<sup>390</sup> So waren unter den 426 000 ostdeutschen Betrieben im Jahr 2000 72,6% Firmen mit einem Jahresumsatz unter 1 Mio. DM (kleine Unternehmen), und 27,3% der Firmen erwirtschafteten einen Umsatz zwischen 1 und 100 Mio. DM (mittlere Unternehmen) im Jahr. Damit zählen lediglich 0,1% der Betriebe in den neuen Bundesländern zu den Großunternehmen.<sup>391</sup>

Kleine und mittlere Unternehmen, und in besonderem Maße Existenzgründer, unterliegen jedoch starken Restriktionen bei der Aufnahme von Eigen- und Fremdkapital.<sup>392</sup> Ersteres ist primär der fehlenden Emissionsfähigkeit der Unternehmen geschuldet und letzteres durch die geringe Eigenkapitaldecke und die damit verbundene Risikoaversion der Banken bedingt. Erschwerend kommen Bewertungsprobleme, Informationsasymmetrien und hohe Transaktionskosten hinzu, sodass die expliziten und impliziten Fremdkapitalkosten von KMU die Kreditkosten in Großunternehmen relativ übersteigen.<sup>393</sup> Niederöcker spricht in diesem Zusammenhang von „stärker ausgeprägten Marktunvollkommenheiten, mit denen KMU [gegenüber Großunternehmen] bei der Suche nach geeigneten Finanzierungsquellen konfrontiert werden.“<sup>394</sup>

---

389 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 26 f.

390 Vgl. *Wesierski* (2001), S. 146; *Niederöcker* (2002), S. 3-7 beschreibt die komparativen Vorteile von KMU gegenüber Großunternehmen und zeigt deren hohe Bedeutung für Konjunktur, Wettbewerb, Angebot, Arbeitsmarkt und Innovation.

391 Vgl. *Süß* (2001), S. 140.

392 Vgl. *Spiegel Online*, 06.06.2003.

393 Vgl. *Niederöcker* (2002), S. 329 ff.; *Spiegel Online* 27.08.2004. Siehe auch Teil C:2.1.

394 *Niederöcker* (2002), S. 329.

Die Sparkassen sollen durch ihren geschäftspolitischen Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen<sup>395</sup> etwaigen Marktmängeln begegnen, da aufgrund der höheren KMU-Kreditvergabekosten im Allgemeinen davon ausgegangen werden kann, dass sich Privatbanken bevorzugt lukrativen Großkunden widmen.<sup>396</sup> Das kreditwirtschaftliche Engagement der kommunalen Kreditinstitute hinsichtlich KMU umfasst dabei die „klassische“ Kreditvergabe, die Durchleitung staatlicher Förderkredite, die Existenzgründungsfinanzierung<sup>397</sup> sowie das Eingehen von regionalen Beteiligungen, beispielsweise im Rahmen von Technologie- und Gründerzentren<sup>398</sup>. Die Förderfunktion des öffentlichen Auftrages beinhaltet mithin eine starke Komponente der (regionalen) Wirtschaftsförderpolitik.<sup>399</sup>

Eine weitere Teilfunktion des öffentlichen Auftrags ist die *Ankerfunktion*. Durch die spezifischen Geschäftsschwerpunkte der Sparkassen – kausal sind hierfür der öffentliche Auftrag, das Regionalprinzip und das Enumerationsprinzip – soll der Trend zur Abkopplung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft nicht weiter verstärkt werden.<sup>400</sup> Eine derartige Abkopplung kann die Funktionalität des Finanzsystems beeinträchtigen, was entsprechend negative Folgen für die involvierten Volkswirtschaften haben kann (z. B. Asienkrise).<sup>401</sup> Untersuchungen lassen den Schluss zu, dass gerade die Netzwerke von Sparkassen helfen, die Kreditvergabe bei negativen geldpolitischen Schocks zu stabilisieren.<sup>402</sup> Die skizzierten positiven ökonomischen Effekte dieser Teilfunktion wirken damit auf die Volkswirtschaft Deutschlands als ganzes. Spezifische regionale Effekte sind jedoch nicht zu erwarten. Auf nähere Ausführungen zu den Wirkungen der Ankerfunktion wird deshalb verzichtet.

---

395 Empirisch zeigt sich, dass rund 85% der Firmenkunden der deutschen Sparkassen Unternehmen mit einem Jahresumsatz unter 1 Mio. DM sind. Vgl. *Rümker* (1996), S. 1193. Aufgrund der spezifischen Unternehmensgrößenstruktur in den neuen Bundesländern ist zu erwarten, dass dieser Anteil bei den ostdeutschen Sparkassen noch größer ausfällt.

396 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 22, S. 25 sowie die dort angegebenen Literaturquellen.

397 Im Jahr 1998 erreichten die bundesdeutschen Sparkassen bei Existenzgründungen einen Marktanteil von 47%. Vgl. *Achilles*, 04.03.1999, gelesen bei *Schindler, Neuberger* (2000), S. 23. Im Jahr 1997 stellten die 71 Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassengruppe Wagniskapital in Höhe von 490 Mio. DM zur Verfügung. Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 22.

398 Unter den 178 beim ADT e.V. registrierten deutschen Technologie- und Gründerzentren besitzen die Sparkassen bei 72 TGZ (40,4%) eine Beteiligung, die Privatbanken halten hingegen lediglich bei 15 TGZ (8,4%) Beteiligungen. In Ostdeutschland verzeichnet der ADT e.V. 66 TGZ. Hiervon halten die Sparkassen bei 29 (43,9%) und die Geschäftsbanken bei 5 (7,6%) TGZ eine Kapitalbeteiligung. Für die Beteiligungen an TGZ stellten die Sparkassen 1997 Kapital in Höhe von 1,7 Mrd. DM zur Verfügung. Vgl. *Baranowski, Raetz* (1998), eigene Berechnungen; *Schindler, Neuberger* (2000), S. 22.

399 Vgl. *Dehe* (1982), S. 216 f.

400 Vgl. *Köhler* (1999), S. 5.

401 Vgl. *Menkhoff, Tolksdorf* (1999).

402 Vgl. *Worms* (2001); *Ehrmann et al.* (2001); *Ehrmann, Worms* (2001).

Der *Sparerziehungsauftrag* bzw. die *Wirtschaftserziehungsfunktion* verpflichtet die Sparkassen, die Bevölkerung in geld- und kreditwirtschaftlichen Angelegenheiten zu beraten und zu unterrichten. Ziel ist es, insbesondere die Jugend zum Sparen zu erziehen.<sup>403</sup> Obwohl im Allgemeinen zwar davon ausgegangen werden kann, dass die Bevölkerung heute, im Gegensatz zu den Gründungszeiten der Sparkassen, über vergleichsweise gute geld- und bankspezifische Kenntnisse verfügt, so stellen doch die Komplexität moderner Finanzmärkte und die Vielzahl an Bankprodukten hohe Anforderungen an die Kunden. „Dass den Sparkassen beispielsweise die Finanzierung der Schuldnerberatung übertragen wurde zeigt, dass viele Haushalte sehr wohl noch Beratung und Information zur Vermeidung von Überschuldungen und zur Vermögensbildung bedürfen.“<sup>404</sup> Gerade Jugendliche und junge Erwachsene befinden sich aufgrund von Kleinkrediten und hohen Handyrechnungen zunehmend in der Schuldenfalle.<sup>405</sup>

Es ist offensichtlich, dass von der Spar- und Wirtschaftserziehung positive externe Effekte auf die Gesellschaft ausgehen können.<sup>406</sup> Da diese Funktion jedoch keinen expliziten regionalen Bezug aufweist, wird auch dieser Teilbereich von der weiteren Betrachtung ausgeklammert.

Abschließend ist die *gesellschaftliche Bindungsfunktion* als Teil des öffentlichen Auftrags zu nennen. Danach soll sich die Förderung des kommunalen Sozial-, Vereins- und Kulturlebens in der Geschäftstätigkeit niederschlagen.<sup>407</sup> Die Unterstützung gemeinnütziger Projekte erfolgt dabei zumeist im Rahmen der Ausschüttungen aus dem Jahresüberschuss.<sup>408</sup> Anders als der Großteil der bedeutenden deutschen Unternehmen, die sich auf ein oder wenige werbewirksame Großprojekte konzentrieren (z. B. Formel 1-Sponsoring, die Beteiligung an der Restauration der Dresdner Frauenkirche), fördern die Sparkassen bevorzugt kleine und mittelgroße Projekte.<sup>409</sup> Dennoch hat sich die Sparkassengruppe mit einem Volumen von 542 Mio. DM im Jahr 2000 als einer der bedeutendsten Förderer gemeinnütziger Projekte innerhalb der deutschen Wirtschaft etabliert.<sup>410</sup>

---

403 Vgl. Dehe (1982), S. 215 f.; Köhler (1999), S. 5.

404 Schindler, Neuberger (2000), S. 26.

405 Vgl. *Stuttgarter Zeitung* 05.11.2003.

406 Die Spar- bzw. Wirtschaftserziehungsaufgabe weist gewisse funktionale Überschneidungen mit der Förderfunktion bezüglich Kunden und Bevölkerung auf. Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen in diesem Kapitel.

407 Vgl. Köhler (1999), S. 5.

408 Vgl. § 27 Abs. 3 und 5 SpkG LSA.

409 Vgl. *Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing*, 19.06.2001; *DSGV-Büro „Standort: hier“* (2001); *Süddeutsche Zeitung*, 11.01.2001; Wengler (2001).

410 Die Mittelvergabe verteilt sich auf sechs verschiedene Teilbereiche: davon flossen im Jahr 2000 134 Mio. DM in soziale Projekte, 202 Mio. DM für Kunst und Kultur, 11 Mio. DM in Umweltprojekte, 83 Mio. DM für die Förderung des Sport- und Vereinslebens, 23 Mio. DM für Forschung

Durch die rechtliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit sowie wegen der kommunalen Bindung werden die Fördermittel nicht zentral verausgabt, sondern dezentral im jeweiligen Gewährträgergebiet eingesetzt. Dabei zeigt sich, dass die Sparkassen die Höhe der Förderung und die Art der Mittelverwendung regional differenziert und problemorientiert einsetzen und somit einen Abbau vorhandener (intraregionaler) sozialer Disparitäten unterstützen.<sup>411</sup> Gelingt es den Sparkassen, durch spezifische Förderaktivitäten in den Regionen individuelle Profile des sozialen Umfelds und der weichen Standortfaktoren zu erzeugen, kann dies zu (inter-)regionalen Effekten im Sinne einer positiven Entwicklung der Standorte führen.<sup>412</sup> Obwohl von der sozialen Bindungsfunktion zumindest potenziell regionale Effekte zu erwarten sind, wird auch dieser Teilbereich im weiteren Verlauf der Arbeit nicht berücksichtigt, da das gemeinnützige Engagement keine originäre finanzintermediatorische Tätigkeit ist.

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Aus institutioneller Sicht können hinsichtlich des öffentlichen Auftrags vor allem zwei zentrale Problembereiche identifiziert werden:

Erstens ist der öffentliche Auftrag in den einschlägigen Gesetzestexten von Ländern (Sparkassengesetze, -verordnungen und Mustersatzungen) und Gemeinden (Sparkassensatzungen) nur vage formuliert und wenig konkretisiert.<sup>413</sup> Damit einher geht eine fehlende oder sogar unmögliche Operationalisierung desselben. Die mangelnde Operationalisierung bzw. Operationalisierbarkeit des öffentlichen Auftrags birgt jedoch einige Gefahren.

Insbesondere ist die Zielerreichung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen schwierig zu überprüfen. Die Beantwortung der Frage der ökonomischen Legitimität ist mithin ein komplexes Unterfangen, und die Interpretation hinsichtlich des Erfolges der Sparkassen bei der Verwirklichung wirtschaftspolitischer Ziele erfolgt häufig dogmatisch geleitet. Die fehlende Transparenz hinsichtlich der Ziele und der Zielerreichung der Sparkassen erschwert insofern auch die Kommunikation zwischen der Sparkassengruppe und Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

---

und Wissenschaft sowie 88 Mio. in sonstige Projekte. Vgl. *DSGV-Büro* „Standort: hier“ (2001). Im Bereich der Kulturförderung stellen die Sparkassen somit gut ein Sechstel des gesamten Fördervolumens in Deutschland zur Verfügung. Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), FN. 23.

411 Vgl. *Schrumpf, Müller* (2001), S. 94-105; *Wengler* (2001).

412 Zur Bedeutung weicher Standortfaktoren für die regionale wirtschaftliche Entwicklung vgl. z. B. *Hummel* (1990); *Sahner* (1994); *Grabow, Henckel, Hollbach-Grömig* (1995); *Institut für Mittelstandsforschung*, 10.02.1999; *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (2002).

413 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 29 ff.; *Steiner* (1994), S. 77-89. Reinelt folgert hieraus, dass die Kommunen gegenwärtig nur geringen Einfluss auf ihre Sparkassen ausüben.

Eine mögliche Konkretisierung des öffentlichen Auftrags kann und sollte dabei auf drei Ebenen erfolgen.<sup>414</sup> Die nationale Ebene gibt eine generelle inhaltliche Konkretisierung für den gesamten Sparkassensektor vor. Beispielsweise kann hier die Struktursicherungsfunktion als allgemeiner Bestandteil des öffentlichen Auftrags beschrieben werden, ohne ihn damit für alle Regionen einheitlich zu definieren. Auf der Ebene der Bundesländer bzw. der Regionalverbände sollte eine nähere inhaltliche Konkretisierung für das gesamte regionale Geschäftsgebiet der angeschlossenen Sparkassen (und Landesbanken) erfolgen. Die Kommunen als Gewährträger der Sparkassen können schließlich eine spezielle inhaltliche Konkretisierung für die Geschäftsbereiche der einzelnen Sparkassen vornehmen. So dürfte z. B. die Struktursicherungsfunktion in bestimmten Ballungsgebieten unter Umständen keine oder nur eine geringe Bedeutung besitzen, während sie in strukturschwachen Gebieten entsprechend größer ausfallen sollte. Entsprechend hat etwa die Gewährleistungsfunktion in einer Großstadt im Allgemeinen eine geringere Bedeutung als bei einer Sparkasse, die ein flächenmäßig großes Geschäftsgebiet abdeckt.<sup>415</sup>

Eine Konkretisierung des öffentlichen Auftrags bietet gleichfalls Vorteile in Bezug auf die Anreizstruktur der beteiligten Akteure. Fehlt eine solche Konkretisierung und sind die Auftragsziele nur vage formuliert, so eröffnet der Gewährträger dem Sparkassenvorstand die Möglichkeit, den entstehenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum zu einer sparkasseninternen Entscheidungsfindung zu nutzen. Die so definierten Unternehmensziele müssen nicht notwendigerweise mit der Intention des „untätigen“ Gesetzgebers übereinstimmen, sondern reflektieren vielmehr die eigenen Zielvorstellungen des Sparkassenvorstands.<sup>416</sup>

Der zweite institutionelle Problembereich hängt eng mit der konkurrierenden Beziehung von Sach- und Finanzziele zusammen. Für den Sparkassenvorstand als geschäftsführendes Organ besteht aufgrund der diametralen Zielbeziehungen die Möglichkeit, nahezu jedes Geschäftsergebnis zu rechtfertigen. Schlechte Bilanzkennzahlen können einerseits das Ergebnis der allgemeinen wirtschaftlichen Lage sein, die das Erreichen der Finanzziele verhindert, oder aber andererseits durch regionsspezifische Umstände verursacht sein, denen man im Rahmen der öffentlichen Auftragsziele zu begegnen versucht(e). Die Kontrolle hinsichtlich der Erfüllung der Auftragsziele scheitert wiederum an der fehlenden kommunalen Zielkonkretisierung. In beiden Fällen wird sich ein unzureichendes Geschäftsergebnis jedoch kaum der Geschäftsleitung anlasten lassen. Eine geringe unternehmerische Effizienz lässt sich insofern nahezu beliebig mit der Erfüllung des öffentlichen Auftrags rechtfertigen bzw. verschleiern. Ein Ansatz zur Lösung dieser

---

414 Vgl. *Steiner* (1994), S. 86. Steiner sieht in seiner Betrachtung die europäische Ebene als weiteres institutionelles Element mit definatorischem Handlungsbedarf.

415 Vgl. *ebenda*.

416 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 33.

Kontrollproblematik ist im Vergleich des Geschäftsergebnisses mit dem anderer (ähnlicher) Sparkassen zu sehen.

In diesem Zusammenhang kann es auch zu Kompetenzproblemen zwischen dem geschäftsführenden Sparkassenvorstand und dem kommunalen Aufsichtsgremium – dem Verwaltungsrat – kommen. Während der Vorstand tendenziell ein stärkeres Interesse an der Erfüllung der Finanzziele aufweist, dominieren beim Verwaltungsrat im Allgemeinen kommunale Interessen, die mittels des öffentlichen Auftrags unterstützt werden sollen. Der Versuch der Einflussnahme des Gewährträgers auf die Geschäftspolitik des Vorstands ist insofern nicht auszuschließen.<sup>417</sup>

### **Fazit:**

Nimmt man den öffentlichen Auftrag aus positiver Sicht als gegeben hin und abstrahiert von der allgemeinen, oben skizzierten ökonomischen Kritik, so stellt sich im Kontext dieser Arbeit vor allem die Frage, inwieweit der gesetzliche Auftrag erfüllt wird und ob diese Aufgaben nicht oder nicht dauerhaft von privaten Kreditinstituten erfüllt werden können.<sup>418</sup>

Die Bedeutung des öffentlichen Auftrags an sich liegt nicht in der Wahrnehmung einzelner Funktionen, sondern in der kombinierten Durchsetzung mehrerer Funktionen unter Berücksichtigung des konkreten regionalen Umfelds.<sup>419</sup> Offensichtlich dienen alle beschriebenen Teilfunktionen der Erfüllung von gemeinnützigen, sozialen und wirtschaftspolitischen Zielen. Wie bereits das Adjektiv „öffentlich“ andeutet, scheinen einige der Funktionen partiell den Charakter eines öffentlichen Gutes zu besitzen bzw. auf die Verursachung von positiven Externalitäten ausgerichtet zu sein. Trotz der potenziell positiven Effekte, die der gesetzlich kodifizierte öffentliche Auftrag auslösen kann, ist für die Bejahung der ökonomischen Legitimität die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips erforderlich. Die Subsidiarität ist jedoch nicht dahingehend zu interpretieren, dass der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Bankengruppen in allen Geschäftsfeldern vollkommen ausgeschlossen ist.

Private Geschäftsbanken kennen keinen öffentlichen Auftrag. Natürlich ist nicht per se auszuschließen, dass die Privatbanken vereinzelt obige Teilfunktionen ausfüllen. Da die meisten Funktionsbereiche jedoch dem Gedanken der Gewinnmaximierung widersprechen und für die Berücksichtigung gesellschaftlicher Nebenziele nur wenig Raum bleibt, ist es eher unwahrscheinlich, dass die privaten Institute systematisch die gleichen Aufgaben wie die Sparkassen wahrnehmen (würden). Während die Kreditbanken mit-

---

417 Vgl. hierzu ausführlich Teil C:1.3.2 und Teil C:1.3.3.

418 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1968), S. 42.

419 Vgl. *Steiner* (1994), S. 86 f.

tels ihrer Geschäftstätigkeit also den Shareholder Value maximieren, dominiert bei den Sparkassen das Konzept des Stakeholder Value, der als pluralistischer Ansatz alle möglichen Anspruchsgruppen berücksichtigt.<sup>420</sup>

Prinzipiell können von den meisten Teilfunktionen des öffentlichen Auftrags regionale Wirkungen ausgehen, sofern die privaten Institute bestimmte geografische Räume systematisch und dauerhaft unterversorgen oder preislich diskriminieren und die Sparkassen vorhandene Lücken im Angebot schließen. Ob und wie stark die tatsächlichen Impulse für die regionale Entwicklung sind, hängt davon ab, inwieweit der öffentliche Auftrag in der Geschäftspolitik konkretisiert und in der Geschäftstätigkeit umgesetzt wird.

### 1.2.3 Regionalprinzip

#### *Rechtliche Grundlagen:*

Laut Sparkassengesetz beschränkt das Regionalprinzip<sup>421</sup> die Sparkassen in ihrer Geschäftstätigkeit auf das Gewährträgergebiet. Als Einrichtungen der Landkreise und der kreisfreien Städte haben die Sparkassen die Aufgabe, ihr Geschäftsgebiet – das Gebiet ihres Gewährträgers – mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen.<sup>422</sup> Neben dem Sparkassenrecht ergibt sich das Regionalprinzip zum einen aus den Kompetenzbeschränkungen des Gemeindeverfassungsrechts und zum anderen aus dem Anstaltsrecht. Trotz der Subjektivierung der Sparkassen bleiben sie ein Glied des Gewährträgers, der durch sein hierfür zuständiges Organ ständigen Einfluss auf die Anstalt ausübt. In diesem Sinne erklärt das Oberverwaltungsgericht Münster, dass sich eine Verwaltung selbstverständlich nur in dem ihr zugehörigen örtlichen Bereich betätigen darf.<sup>423</sup> Die Gewährträgerstruktur und die öffentliche Aufgabenstellung der Sparkassen bilden somit das wesentliche Fundament des Regionalprinzips.<sup>424</sup>

Die Hereinnahme von Einlagen, die Kreditvergabe und die sonstigen Geschäfte der Sparkassen erfolgen zwar in den Rechtsformen des Privatrechts; da die Geschäftstätigkeit jedoch Ausfluss des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist, muss sich die Wahrnehmung der Aufgaben naturgemäß auf das Hoheitsgebiet des Gewährträgers beschränken. Die Mittel der Sparkassen müssen insofern primär zur Versorgung der einheimischen Bevölkerung und Wirtschaft eingesetzt werden. Das Sparkassenrecht berücksichtigt jedoch, dass die Anstalten im Wettbewerb stehende Wirtschaftsunternehmen sind und weist

---

420 Vgl. *Schuster* (1998), S. 4 ff.

421 Vgl. zu diesem Abschnitt insb. *Stern, Nierhaus* (1991).

422 Vgl. §§ 1 Abs. 1 S. 1, 2 Abs. 1 S. 1, 5 Abs. 1 S. 1 und 2 SpkG LSA.

423 Vgl. *Oberbeckmann* (1982b), S. 438 f. und die dort angegebenen Literaturquellen.

424 Vgl. *Stern, Nierhaus* (1991), S. 142 ff.

ihnen einen Wirkungskreis zu, der nicht immer vollständig deckungsgleich mit dem geografischen Gebiet des Gewährträgers ist. Dabei darf eine Sparkasse ihren Geschäftsbereich allerdings nur soweit ausdehnen, dass dabei nicht andere Sparkassen in der Erfüllung ihrer originären Aufgaben behindert werden. Diese Einschränkung gilt jedoch nur für das Verhältnis von nebengeordneten, gleichrangigen Einheiten, wie z. B. im Verhältnis der Sparkassen eines Kreises und einer kreisfreien Stadt.<sup>425</sup>

Die Sparkassengesetze regeln die räumlichen Aspekte der Geschäftstätigkeit explizit in zwei zentralen Bereichen: Zweigstellen und Kreditgeschäft. Am stärksten ist das Regionalprinzip bezüglich der Errichtung von Zweigstellen ausgeprägt. Diese dürfen uneingeschränkt lediglich im Gebiet des Gewährträgers errichtet und betrieben werden. Eine ausnahmsweise zulässige Errichtung einer Filiale im Gebiet des Gewährträgers einer anderen Sparkasse bedarf sowohl der Zustimmung der betroffenen Sparkasse und ihres Gewährträgers als auch der Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde.<sup>426</sup> Auch der Ausleihbezirk für Kredite ist grundsätzlich auf das Gewährträgergebiet einer Sparkasse begrenzt. Danach sollen Kredite nur solchen Personen gewährt werden, die im Geschäftsgebiet ihren Wohnsitz oder eine gewerbliche Niederlassung haben.<sup>427</sup> Diese Regelung kann jedoch durchbrochen werden, wenn das finanzierte Projekt seine Wirkungen explizit innerhalb der Kommune entfaltet, die Kreditvergabe also in unmittelbarem Zusammenhang mit der Förderung der Wirtschaft des Geschäftsgebiets steht oder das Beleihungsobjekt im Gewährträgergebiet liegt.<sup>428</sup> Diese Ausnahmeregelung spiegelt erneut das wirtschaftspolitische Verständnis des Gesetzgebers wider, die Sparkassen als Promoter der regionalen Wirtschaft einzusetzen und mittels ihrer Geschäftstätigkeit regionalpolitische Ziele zu verwirklichen.

Für Passivgeschäfte sind die regionalen Beschränkungen weit weniger streng als hinsichtlich der Zweigstellenerrichtung und der Kreditvergabe. Hier ergibt sich das Regionalprinzip aus der allgemeinen Vorschrift, dass die Sparkasse sich nur in ihrem Geschäftsgebiet bzw. dem Gebiet ihres Gewährträgers betätigen soll.<sup>429</sup> Abgeschwächt wird das Regionalprinzip insbesondere durch den Kontrahierungszwang, der die Sparkassen dazu verpflichtet, Spareinlagen von jedermann anzunehmen.<sup>430</sup> Damit ist eine Diskriminierung von Personen ausgeschlossen und eine räumliche Begrenzung nicht möglich. Das Regionalprinzip schränkt die Sparkassen jedoch insofern ein, als dass sie ihren Geschäftsbereich nicht aus eigener Initiative und gezielt überschreiten dürfen. Eine aktive,

---

425 Vgl. *Oberbeckmann* (1982b), S. 439 f.

426 Vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 SpkG LSA.

427 Vgl. *Stern, Nierhaus* (1991), S. 202 ff.

428 Vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 SpkG LSA.

429 Vgl. § 5 Abs. 1 SpkG LSA.

430 Vgl. § 1 SpkVO LSA; *Stern, Nierhaus* (1991), S. 200 f.

werbende Geschäftstätigkeit außerhalb des eigenen Geschäftsgebietes – beispielsweise in Form individueller Angebotsschreiben oder der Einschaltung von Maklern – ist mit- hin nicht zulässig.<sup>431</sup>

### ***Ökonomische Bedeutung:***

Grundsätzlich dient das Regionalprinzip der Erfüllung des öffentlichen Auftrags, indem eine ausgewogene Versorgung aller Teile der Bundesrepublik mit kreditwirtschaftlichen Leistungen sichergestellt werden soll. Insbesondere soll das Regionalprinzip dafür sorgen, dass die Sparkassen auch in strukturschwachen Räumen eine ausreichende Kreditversorgung gewährleisten. Durch die dezentrale Organisationsstruktur der Sparkassen soll vermieden werden, dass Gelder in der Fläche gesammelt werden und nur in den wirtschaftlichen Zentren Deutschlands Nutzen stiften.<sup>432</sup>

Aus Sicht der volkswirtschaftlichen Theorie ist eine solche Zielsetzung natürlich zu kritisieren, da das Kapital nicht seiner optimalen Verwendung zugeführt und insofern nicht allokativ effizient eingesetzt wird.<sup>433</sup> Die deutsche Wirtschaftspolitik verfolgt jedoch nicht primär das Ziel gesamtwirtschaftlicher Effizienz. Im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft strebt sie vielmehr nach der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet<sup>434</sup> und versucht, dieses Ziel durch geeignete Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik zu erreichen.<sup>435</sup> Insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung bestehen erhebliche Unterschiede in der Wirtschaftsleistung der verschiedenen Teilräume. Ein Ranking der EU-Kommission aus dem Jahr 1997 über die Wirtschaftskraft (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) europäischer Regionen zeigt, dass mit der Stadt Hamburg (189% des EU-Durchschnitts) und dem Landkreis Uecker-Randow (22%) sowohl die reichste als auch die ärmste Region auf dem Gebiet der Bundesrepublik liegen.<sup>436</sup> Deutliche regionale Disparitäten bestehen jedoch nicht nur in Europa oder zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern ebenfalls innerhalb des „homogenen“ Gebietes der neuen Bundesländer. Zieht man wiederum das BIP je Einwohner als Maßstab heran, so verfügte im Jahr 1997 der wirtschaftsschwächste Kreis Mittleres Erzgebirge lediglich über 72% der durchschnittlichen Wirtschaftskraft ostdeutscher Regionen, die kreisfreie Stadt Neubrandenburg hingegen über 176%.<sup>437</sup> Diese Beispiele

---

431 Vgl. *Oberbeckmann* (1982b), S. 443; *Stern, Nierhaus* (1991), S. 183 ff. und S. 200 ff.

432 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 20.

433 Vgl. *Finzel, Thuy* (1996), S. 255.

434 Vgl. Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG; § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 3, 6, 7 BauROG.

435 Vgl. Teil B:1.2.2.1.

436 Vgl. *Braun* (1997), S. 145, gelesen bei *Schindler, Neuberger* (2000), S. 21.

437 Im Zeitraum von 1995 bis 2000 variierte die Wirtschaftskraft der ärmsten Region (Mittleres Erzgebirge) zwischen 70 und 72% des ostdeutschen Durchschnitts, die der einkommensstärksten Region

verdeutlichen, dass es verfehlt wäre, Wirtschaftspolitik ausschließlich nach Effizienz Gesichtspunkten zu betreiben. Die Unterstützung strukturpolitischer Ziele kann insofern als Legitimationsbasis für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen und deren öffentlich-rechtlichen Status verstanden werden.<sup>438</sup>

Das Regionalprinzip und die daraus resultierende Bindung an ein bestimmtes Geschäftsgebiet hindern eine Sparkasse, ihren geschäftlichen Fokus auf attraktivere Teilräume zu legen, in denen bessere Ertragsaussichten bestehen.<sup>439</sup> Die institutionelle Festlegung und die fehlenden räumlichen Ausweichmöglichkeiten zwingen die Sparkasse mithin zur Konzentration auf diese Region. Die Ausrichtung der Geschäftspolitik auf die wirtschaftlichen und sozialen Belange des Raums liegt damit im Eigeninteresse der Institute. Hierin wird die zentrale Ursache für die tiefe Marktdurchdringung und die gute Wettbewerbspositionierung der Sparkassen gesehen.<sup>440</sup>

Die gute Marktdurchdringung hat wiederum Auswirkungen auf das Kerngeschäft der Sparkassen, die Finanzintermediation. Zusammen mit der langjährigen regionalen Präsenz und Erfahrung verbessert sich die Informationsbasis der Sparkassen, vorhandene Informationsasymmetrien werden verringert und die Informationskosten reduziert. Vor allem für erfolgreiche Kreditgeschäfte sind Informationen über Kreditnehmer und das Vertrauen der Geschäftspartner wesentliche Determinanten.<sup>441</sup> Durch das Rechtsinstitut des Regionalprinzips kann insofern das Gesamtrisiko im Kreditportfolio der Sparkassen reduziert werden.<sup>442</sup> Steiner stellt diesbezüglich fest: „Sparkassen sind in der Lage, das Bonitätsrisiko bei Firmenkunden in bestimmten Fällen differenzierter einzuschätzen als Großbanken, und zwar sowohl in Anbetracht ihres Informationsvorsprungs und ihrer Einbindung in der Region als auch ihrer unternehmerischen Entscheidungsfreiheit vor Ort.“<sup>443</sup> Zu einem ähnlichen Schluss kommt eine Studie der European Banks Equity Research Group von JP Morgan, die die Wettbewerbsvorteile der Sparkassen in ihren engen Kundenbindungen und nicht in den staatlichen Garantien sieht.<sup>444</sup>

---

(Neubrandenburg 1995-1998 bzw. Schwerin 1999-2000) zwischen 169 und 177%. Eigene Berechnung; Daten gemäß IWH-Regionaldatenbank.

Die in diesem Abschnitt zu beobachtende Diskrepanz bezüglich der Ausweisung der wirtschaftschwächsten Region (Uecker-Randow vs. Mittleres Erzgebirge) resultiert möglicherweise aus der Neuberechnung des Bruttoinlandsproduktes auf Kreisebene durch das Statistische Bundesamt.

438 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 20.

439 Vgl. *Fischer* (1982), S. 422.

440 Vgl. stellvertretend für viele *Köhler* (1999), S. 5.

441 Vgl. hierzu Teil C:2.1.1.2.

442 Vgl. *Langschieb* (1993), S. 133 ff.

443 *Steiner* (1994), S. 87.

444 Vgl. *JP Morgan* (1999), gelesen bei *Schindler, Neuberger* (2000), S. 19 f.

Das Regionalprinzip führt jedoch auch zu Problemen hinsichtlich der Risikodiversifizierung bzw. der Zusammensetzung des Kreditportfolios. Die regionalen Beschränkungen bei der Kreditvergabe erschweren es den Sparkassen, das Risiko geografisch zu diversifizieren und einen überörtlichen Risikoausgleich herbeizuführen.<sup>445</sup> Ist zudem die unternehmerische Branchenstruktur im Geschäftsgebiet wenig differenziert, so fällt auch die Risikodiversifizierung hinsichtlich der Branchen und/oder Unternehmensgrößenklassen schwer. Ob für das Gesamtrisiko des Kreditportfolios die Vorteile der Bonitätsbeurteilung oder die Nachteile der geografischen Risikodiversifizierung überwiegen, kann bei einer theoretisch-abstrakten Betrachtung nicht eindeutig geklärt werden und sollte empirisch überprüft werden. Eine erste empirische Einschätzung hierüber gibt jedoch keine Hinweise auf systematisch höhere Kreditausfälle bei den Sparkassen gegenüber den privaten Instituten.

Weitere positive Aspekte, die aus der regionalen Bindung bzw. der überlegenen Informationsbasis resultieren, sind die finanzielle Begleitung langfristig rentabler Investitionsvorhaben und die Unterstützung mittelständischer Unternehmen in Liquiditätskrisen durch die Sparkassen.<sup>446</sup>

Neben den positiven Effekten bezüglich der Finanzintermediation verursacht die Existenz der Sparkasse zusätzliche positive Impulse für die lokale Wirtschaft und die Kommune, da sich ihre eigene Wirtschaftsaktivität ebenfalls im Gewährträgeregebiet konzentriert.<sup>447</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang Einkommenseffekte, Wertschöpfung, kommunale Steuern und Abgaben, Beschäftigung, Ausbildung, lokale Investitionen sowie Spenden und Sponsoring, die insbesondere durch die regionale Anbindung der Sparkassen entstehen und die bei einzelnen Filialen privater Kreditinstitute nicht im gleichen Umfang auftreten.<sup>448</sup>

Grundsätzlich ist es natürlich möglich, dass auch private Kreditinstitute in ähnlichem Maße regionale Bindungen entwickeln und Regionalförderung betreiben, wie dies die öffentlich-rechtlichen Institute tun. Tatsächlich fühlen sich einzelne Regionalbanken ihrer Region verpflichtet und zählen die wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Geschäftsgebiet zu ihren Kernaufgaben. „Allerdings erscheint [es] mehr als zweifelhaft, dass die privaten Banken in der Lage sein werden, die Lücke, die ein Wegfall der Sparkassen reißen würde, zu schließen“<sup>449</sup>, da insbesondere die privaten Großbanken eine Strategie

---

445 Vgl. Gärtner (2003), S. 17.

446 Vgl. Steiner (1994), S. 87. Siehe auch Teil C:2.1.1.2.3.

447 Vgl. Möller (1991), S. 10 f.

448 Vgl. z. B. Reinelt (1990); Schrupf, Müller (2001); Wengler (2002).

449 Schindler, Neuberger (2000), S. 22.

des „Rosinenpickens“ verfolgen und die Kreditvergabe auf attraktive, national und international agierende Unternehmen konzentrieren.<sup>450</sup>

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Der zentrale Kritikpunkt, der im Zusammenhang mit dem Regionalprinzip geäußert wird, ist, dass es seiner Wirkung nach einem Gebietskartell entspricht und wettbewerbsmindernden Charakter besitzt.<sup>451</sup>

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Kritik offenkundig gerechtfertigt, da die Sparkassen untereinander faktisch nur in geringem Wettbewerb stehen. Diese Tatsache wirkt über die Regionen wettbewerbsmindernd. Der Fokus des Gesetzgebers ist jedoch nicht der interregionale Wettbewerb zwischen den Sparkassen, sondern eine möglichst hochwertige Versorgung der eigenen Region und die Förderung des Bankenwettbewerbs innerhalb dieser Region.<sup>452</sup>

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht entspricht das Regionalprinzip einer Marktsegmentierung nach Regionen innerhalb der Sparkassengruppe. Auf diese Weise können Märkte besser ausgeschöpft werden. Die örtliche Arbeitsteilung trägt insofern zur produktiven Effizienz des Sparkassenverbundes bei.<sup>453</sup> Die geografische Aufteilung zeigt darüber hinaus augenscheinliche Parallelen zu den filialisierten, überregional tätigen Privatbanken, denn im Rahmen ihres Geschäftsplanes wird ebenfalls eine räumliche Segmentierung durchgeführt. Zwischen den verschiedenen Regionalfilialen einer Privatbank existiert somit kein Wettbewerb, und die Aufteilung entspricht quasi einem Gebietskartell. Eine Privatisierung der Sparkassen hätte zur Folge, dass die Institute in den Geschäftsplan der Privatbanken integriert würden, sodass eine Intensivierung des interregionalen Wettbewerbs nicht sichergestellt werden könnte. Auf der anderen Seite würde die Privatisierung jedoch auf Kosten des intraregionalen Wettbewerbs und mithin zu Lasten der Kunden erfolgen.<sup>454</sup>

Ein weiterer institutioneller Problembereich kann in der starren Festlegung des Geschäftsgebietes auf das administrative Hoheitsgebiet des Gewährträgers gesehen werden. Die regionale Bindung beschränkt dabei die Wachstumsmöglichkeiten der Sparkassen, die ihr Geschäftsvolumen nur durch eine Erhöhung der Marktdurchdringung ausweiten können.<sup>455</sup> In der Vergangenheit – und in zunehmendem Maß wohl in der Zukunft – erfolg-

---

450 Vgl. Brümmerhoff, Lehmann (2000).

451 Vgl. Möschel (1993), S. 127.

452 Vgl. Steiner (1994), S. 37.

453 Vgl. ebenda.

454 Vgl. ebenda, S. 37 f.

455 Vgl. Gärtner (2003), S. 17.

ten jedoch eine Vielzahl von Fusionen und Errichtungen von Zweckverbandssparkassen mit dem Ziel, Verbundvorteile zu nutzen und die Effizienz zu erhöhen. Insbesondere trieben die kommunalen Haftungsgarantien die politische Einsicht in die betriebswirtschaftliche Notwendigkeit von Fusionen.

Der letzte Kritikpunkt sind die bereits oben beschriebenen geringen Möglichkeiten einer räumlichen Risikodiversifizierung. Dieses Manko geht jedoch mit der vergleichsweise guten Informationsbasis einher, die den Sparkassen Vorteile bei der Bonitätsprüfung potenzieller Kreditnehmer ermöglicht.

### ***Fazit:***

Das Regionalprinzip ist eines der konstituierenden Merkmale der Sparkassen. Es bindet die Institute an die Region und sorgt für eine flächendeckende kreditwirtschaftliche Versorgung auch in strukturschwachen Räumen. Gleichzeitig dient es der Stärkung regionaler Kreditkreisläufe und vermeidet den übermäßigen Abfluss von Mitteln in die wirtschaftlichen Zentren. Möchten die Sparkassen ihr wirtschaftliches Überleben sichern, so sind sie mangels räumlicher Ausweichmöglichkeiten darauf angewiesen, ihr Geschäftsgebiet möglichst intensiv zu durchdringen. Dies wirkt sich wiederum positiv auf die Versorgung der Bevölkerung aus.

Aufgrund der dezentralen Entscheidungsfindung und der guten Informationsbasis ist es den Sparkassen möglich, die spezifischen Belange in ihrem Geschäftsgebiet zu berücksichtigen. Positive Wirkungen entfalten die Informationsvorteile vor allem im Rahmen der Finanzintermediation, da Informationsasymmetrien und Transaktionskosten reduziert werden können. Auf der anderen Seite verringert die räumliche Bindung jedoch die Möglichkeiten der Risikodiversifizierung.

Prinzipiell ist es natürlich auch den Privatbanken möglich, sich auf die Versorgung bestimmter Regionen im Bundesgebiet zu konzentrieren, um von den oben genannten Vorteilen zu profitieren. In der Realität beschränken sich die Kreditbanken jedoch zu meist auf die Versorgung wirtschaftlich attraktiver Räume. Ökonomisch periphere Regionen werden hingegen tendenziell unterversorgt, da sich hier entsprechende Gewinnmargen nur schwer erzielen lassen. Das Grundgesetz strebt jedoch nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland. Ob sich dieses Ziel allein mittels privater Kreditbanken erreichen lässt, ist fraglich.

## **1.2.4 Enumerationsprinzip**

### ***Rechtliche Grundlagen:***

Das so genannte Enumerationsprinzip bildet das Korrelat zum öffentlichen Auftrag, indem es den Sparkassen Geschäftsbeschränkungen auferlegt und sie so zwingt, ihre Ge-

schäftstätigkeit auf die gesetzlich übertragenen Aufgaben zu konzentrieren.<sup>456</sup> Mit diesem Rechtsinstitut bestimmen die Landesgesetzgeber das produktpolitische Geschäftsfeld der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sowie die vorrangig zu betreuenden Kundengruppen.<sup>457</sup> Wie bereits aus der Wortbedeutung ersichtlich, bezeichnet das Enumerationsprinzip keine einzelne rechtliche Norm im Sinne einer Generalklausel. Vielmehr handelt es sich um eine Aufzählung von Einzeltatbeständen, die die zulässigen Sparkassengeschäfte regeln. § 2 Abs. 2 SpkG LSA verweist hinsichtlich der vorgesehenen Geschäfte auf die Sparkassenverordnung (SpkVO LSA), in der die erlaubten Geschäfte explizit aufgeführt sind. Im Umkehrschluss führt das Enumerationsprinzip zu qualitativen und quantitativen Geschäftsbeschränkungen. In quantitativer Hinsicht bestehen beispielsweise engere Einzelkreditgrenzen und Kreditkontingente als die allgemeinen, für alle Kreditinstitute geltenden Schranken des KWG. Grundsätzlich, d. h. qualitativ nicht gestattete Geschäftsarten sind z. B. Spekulationsgeschäfte, der Beteiligungs- und Aktienwerb oder Devisenterminhandel auf eigene Rechnung.<sup>458</sup> Soweit die Erfüllung der Sparkassenaufgaben nicht gefährdet wird, können jedoch Ausnahmen vom Enumerationsprinzip zugelassen werden. Nach Anhörung des zuständigen Sparkassen- und Giroverbandes hat die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde über etwaige Ausnahmeregelungen zu befinden.<sup>459</sup>

### ***Ökonomische Bedeutung:***

Aus ökonomischer Perspektive besitzt das Enumerationsprinzip zwei Facetten. Durch die Eingrenzung auf bestimmte Geschäftsarten und insbesondere den Ausschluss von risikoreichen Finanzierungsinstrumenten ist das Enumerationsprinzip als ein Instrument der Risikoverringerung zu verstehen. Die Geschäftsbeschränkungen erfüllen somit den Zweck, die Risiken für die Gewährträger einzugrenzen und überschaubarer zu machen.<sup>460</sup> Die Risikobegrenzung ist insbesondere vor dem Hintergrund der Mündelsicherheit der Sparkassen<sup>461</sup> und der unbeschränkten Haftungsgarantien der Errichtungskörperschaften zu sehen.

Ferner dient das Enumerationsprinzip der Wahrung der Subsidiarität gegenüber anderen Kreditinstituten. Wie oben ausgeführt, ist der Errichtungszweck der kommunalen Sparkassen die Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags. Die Geschäftstätigkeit sollte insofern auf ein definiertes Betätigungsfeld beschränkt sein. Geschäftliche Überschneidungen mit

---

456 Vgl. *Fischer* (1982), S. 421.

457 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 48.

458 Vgl. *Fischer* (1982), S. 422.

459 Vgl. § 24 SpkVO LSA.

460 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1968), S. 41.

461 Vgl. *Fischer* (1982), S. 421.

den privaten Kreditinstituten sind deshalb jedoch nicht vollständig ausgeschlossen. Um im Kerngeschäftsfeld leistungsfähig zu sein und um den Kunden ein angemessenes Produktspektrum anbieten zu können, kann es erforderlich sein, einige Geschäftsfelder auszudehnen und auch in diesen Bereichen (neben der Geschäftserfüllung im Rahmen des öffentlichen Auftrags) mit der Privatwirtschaft in Konkurrenz zu treten.<sup>462</sup> Darüber hinaus unterliegt das öffentliche Interesse im Zeitablauf einem Wandel, sodass eine Erweiterung und Anpassung der geschäftlichen Betätigung auch aus diesem Grund nicht ausgeschlossen ist. Eine unbeschränkte Ausdehnung der Geschäftsfelder muss aus ordnungspolitischer Sicht jedoch den privaten Kreditinstituten vorbehalten bleiben. „Die Begrenzung ihres [der Sparkassen] Geschäftskreises ist vielmehr die notwendige Kehrseite ihres öffentlichen Auftrags und insoweit mit dem Wesen eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts zwangsläufig verbunden.“<sup>463</sup>

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Das inhärente Kernproblem des Enumerationsprinzips besteht im Spannungsverhältnis zwischen den Geschäftsbeschränkungen aufgrund des grundsätzlichen Vorrangs privatwirtschaftlicher Initiative einerseits und dem potenziellen Wunsch der/einzeller Sparkassenvorstände nach einer Ausweitung der Geschäftstätigkeit andererseits. Letzteres könnte durch das Streben nach einer besseren Erfüllung des öffentlichen Auftrags oder aber auch durch persönliche Ziele des Vorstandes (z. B. Einkommen, Einfluss, Anerkennung) motiviert sein. Üben Sparkassenvorstände, kommunale Gewährträger oder die Sparkassen- und Giroverbände informellen Druck (z. B. durch Lobbyismus) auf die zuständigen Sparkassenaufsichtsbehörden (i. d. R. Finanzministerien) aus, so ist es möglich, die gewünschten Ausnahmeregelungen zu erwirken. Außerdem findet der so genannte ultra-vires-Grundsatz, demgemäß satzungswidrige Geschäfte juristischer Personen des öffentlichen Rechts rechtsunwirksam sind, kraft einer expliziten Regelung im Sparkassengeschäftsrecht keine Anwendung.<sup>464</sup> Im Ergebnis kann es zu einer ordnungspolitisch unerwünschten bzw. unrechtmäßigen Ausweitung der Geschäftstätigkeit kommen.

### ***Fazit:***

Beim Enumerationsprinzip handelt es sich um ein Rechtsinstitut, das durch Geschäftsbeschränkungen wirksam zur Verringerung des Geschäftsrisikos der Sparkassen beiträgt und im Rahmen des Grundsatzes der Subsidiarität eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit in den Bereich der privatwirtschaftlichen Konkurrenz vermeiden soll. Für die Spar-

---

462 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1968), S. 41. Siehe hierzu auch Teil C:1.2.2.

463 *Deutscher Bundestag* (1968), S. 41.

464 Vgl. *Fischer* (1982), S. 422.

kassen ist es allerdings möglich, auf Antrag bei der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Ausnahmeregelung zu erwirken oder aber Geschäftsfelder satzungswidrig auszudehnen.

### 1.2.5 Verbund- und Subsidiaritätsprinzip

#### *Rechtliche Grundlagen:*

Obgleich Sparkassen und andere Institute der Sparkassenfinanzgruppe rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen sind, haben sie für ihre Zusammenarbeit eine spezielle Form der Kooperation entwickelt. Diese wird als Sparkassenverbund bezeichnet. Die unabhängigen, aber relativ kleinen Sparkassen betreiben dabei mit anderen Gemeinschaftsinstitutionen wie Verbänden und Landesbanken Arbeitsteilung, ohne jedoch ihren dezentralen Charakter aufzugeben. Ende des Jahres 2002 umfasste die Sparkassenfinanzgruppe insgesamt 725 Institute mit einem Geschäftsvolumen von rund 3 270 Mrd. Euro.<sup>465</sup>

Die Sparkassenfinanzgruppe weist eine zweigeteilte Struktur auf (Abbildung C.1). Der Bankbereich ist die erste Säule und wird auf der untersten, lokalen Ebene durch 489 öffentlich-rechtliche Sparkassen getragen. Auf der mittleren, regionalen Ebene sind elf Landesbanken angesiedelt, und die DekaBank fungiert als nationales Spitzeninstitut. Zum arbeitsteiligen Bankbereich des Verbundes gehören ferner elf Landesbausparkassen (LBS) und LBS-Immobilien-gesellschaften, 15 öffentliche regionale Erstversicherergruppen, sieben Leasinggesellschaften, sechs Kapitalanlagegesellschaften, zwei Factoringgesellschaften, 85 Kapitalbeteiligungsgesellschaften und ein Sparkassen-Broker. Die zweite Säule des Verbundes ist der Verbandsbereich. Hierzu gehören die zwölf regionalen Sparkassen- und Giroverbände, die von den entsprechenden Sparkassen und Landesbanken getragen werden, sowie der Deutsche Sparkassen- und Giroverband als nationales Spitzengremium. Den Verbänden sind wiederum auf regionaler und nationaler Ebene ein Informatik- und drei Verbandsrechenzentren, elf Prüfungsstellen, elf Sparkassenakademien, neun Unternehmens- und Kommunalberatungsgesellschaften sowie der Deutsche Sparkassenverlag zugeordnet.

Aus Sicht der Sparkassen ist die Zusammenarbeit im Verbund in den Sparkassengesetzen der Länder geregelt. Danach *sollen* Sparkassenzentralbank-, Bauspar-, Investment- und Versicherungsgeschäfte im Verbund mit den Unternehmen der Sparkassenorganisation im jeweiligen Bundesland betrieben werden.<sup>466</sup> Darüber hinaus sind die Sparkassen obligatorische Mitglieder im entsprechenden Sparkassen- und Giroverband.<sup>467</sup>

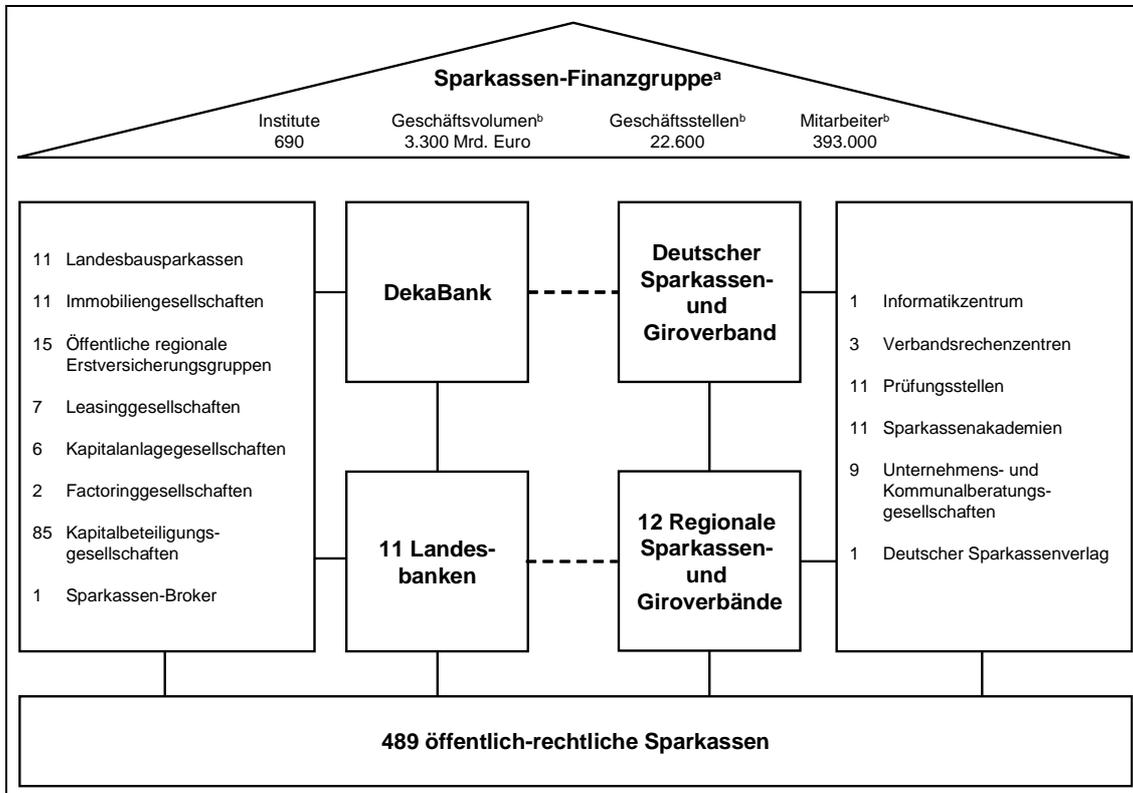
---

<sup>465</sup> Zur Organisation des Sparkassenverbundes vgl. *Sparkassen Finanzgruppe*, 23.02.2004.

<sup>466</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 S. 2 SpkG LSA.

<sup>467</sup> Vgl. § 2 Abs. 4 SpkG LSA.

Abbildung C.1:  
Struktur der Sparkassenfinanzgruppe 2003



<sup>a</sup> Keine hierarchische Darstellung bzw. keine Darstellung der Beteiligungsverhältnisse. – <sup>b</sup> Inlands- und Auslandsgeschäft. Zahlen gerundet.

Quellen: Zahlen des DSGV, 01.11.2004; Eigene Darstellung.

Die entscheidenden Ordnungsprinzipien für den gesamten Sparkassenverbund sind das Regional- und das Subsidiaritätsprinzip. Während das Regionalprinzip die horizontale Arbeitsteilung zwischen den gleichrangigen Geschäftseinheiten – also das Verhältnis unter den verschiedenen Sparkassen bzw. den Landesbanken/Girozentralen bzw. den Landesbausparkassen – regelt, ist das Subsidiaritätsprinzip für die vertikale Zusammenarbeit im Verbund verantwortlich. In diesem Kontext trifft das Subsidiaritätsprinzip also keine Aussagen hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigung des Staates im Verhältnis zur privaten Kreditwirtschaft. Im Rahmen des arbeitsteiligen Sparkassenverbundes beschreibt es vielmehr den Vorrang der Sparkassen vor den übergeordneten Geschäftseinheiten. Im Grundsatz sollen den regionalen Landesbanken und anderen Verbundunternehmen nur diejenigen Aufgaben subsidiär übertragen werden, die die Sparkassen selbst entweder nicht oder nicht ausreichend erfüllen können.<sup>468</sup> Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Instituten der Sparkassengruppe ist jedoch nur in Einzelfällen

<sup>468</sup> Vgl. Geiger (1982), S. 260.

---

explizit geregelt. Teilweise bestimmt das Sparkassenrecht Bandbreiten, innerhalb derer die geschäftliche Kooperation abgewickelt werden muss (z. B. beim Liquiditätsausgleich). Die Vorschriften für andere Geschäftsfelder besitzen hingegen lediglich Empfehlungscharakter (z. B. für Aktiv- und Dienstleistungsgeschäfte). Um dennoch eine ausreichende und sinnvolle geschäftliche Zusammenarbeit zu erreichen, werden von den beteiligten Unternehmen institutionalisierte Verbundvereinbarungen oder regionale Gentlemen's Agreements getroffen.<sup>469</sup>

Das Verschwimmen der einst abgegrenzten Teilmärkte bzw. der Kundenkreise, das starke Größenwachstum einzelner Sparkassen und der Wegfall einiger sparkassenrechtlicher Bestimmungen führten in jüngerer Vergangenheit jedoch zum Aufweichen der traditionellen Arbeitsteilung, speziell zwischen Sparkassen und Landesbanken. Trotz dieser Einschränkung besteht in vielen Geschäftsbereichen eine intensive Zusammenarbeit im Verbund, die nicht zuletzt aus der Übereinstimmung über die Aufgaben und die geschäftspolitische Zielsetzung der Sparkassen resultiert.

### ***Ökonomische Bedeutung:***

Im Rahmen des Verbundes wickeln die Sparkassen eine Vielzahl verschiedener Geschäfte gemeinsam mit ihren Verbundpartnern ab. Dies betrifft beispielsweise den Zahlungsverkehr, die Liquiditätshaltung und den Liquiditätsausgleich, Konsortialkreditgeschäfte, die Risikodiversifizierung, Internetbanking, das Wertpapier- und Auslandsgeschäft sowie das Bausparen, aber auch den internen Dienstleistungsbereich im Rahmen der Datenverarbeitung und der Aus- und Weiterbildung. Trotz vielfach kleiner Betriebsgrößen ermöglicht das Verbundprinzip den Sparkassen, als Universalbank aufzutreten und die Vorteile der regionalen Nähe mit den Kompetenzen von Spezialinstituten zu kombinieren, ohne dabei eigene Produktionskapazitäten vorhalten zu müssen. Auf diese Weise lassen sich im Verbund Effizienzvorteile generieren, indem entsprechende economies of scale und scope ausgenutzt werden. Die Abwicklung bzw. die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen zwischen den Verbundunternehmen beruht dabei jedoch zumeist – sofern nicht durch das Sparkassenrecht vorgeschrieben – auf der autonomen Entscheidung der rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Institute. In Abhängigkeit von der Preisgestaltung im Sparkassenverbund, den freien Marktpreisen und den Kosten der eigenen Leistungsbereitstellung können die Sparkassen das wirtschaftlich vorteilhafteste Arrangement wählen.<sup>470</sup> Die Kooperationsform der Sparkassenfinanzgruppe kann deshalb auch als verbundinterner Markt bezeichnet werden. Diese Konstellation übt über

---

469 Vgl. *ebenda*, S. 260 ff.

470 Vgl. *Langschie* (1993), S. 172 f.

den Quasi-Marktmechanismus entsprechenden Kostendruck auf die Verbundunternehmen aus und trägt zu einer Verbesserung der betrieblichen Effizienz bei.<sup>471</sup>

Aus Sicht der Organisationstheorie befindet sich der Sparkassenverbund als hybride Organisationsform im Spannungsfeld zwischen den beiden polaren Koordinationsmechanismen Markt und Hierarchie. Damit sollen die komparativen Vorteile der marktlichen mit denen der hierarchischen Koordination verbunden werden.<sup>472</sup> Vergleicht man die Sparkassen mit den privaten Großbanken und positioniert ihre Organisationsformen im Kontinuum möglicher Koordinationsmechanismen mit den beiden idealtypischen Antipoden, so zeichnet sich der Sparkassenverbund eher durch marktmäßige Koordinationsmechanismen aus, während speziell die Großbanken, aber auch einige Regionalbanken deutlich stärker hierarchisch geprägt sind. Insbesondere die Großbanken sind als Konzerne organisiert, wobei die Kreditinstitute den Kern der Organisation bilden. Die Unternehmenstöchter sind kapitalmäßig und über entsprechende Satzungen bzw. Beteiligungsverträge an die Muttergesellschaft gebunden und besitzen ein mehr oder minder stark ausgeprägtes Mitspracherecht. Die strategischen Entscheidungen für den Gesamtkonzern und deren Auswirkungen auf die Geschäftspolitik der Tochterunternehmen werden jedoch vom Vorstand des Mutterunternehmens getroffen, während das operative Geschäft auch in den Konzernen zunehmend dezentralisiert wird.<sup>473</sup> Im Gegensatz zum Sparkassenverbund sind die Abhängigkeiten in Hierarchien wie Großbanken aufgrund zentral vorgehaltener Kapazitäten interner Natur. In solchen Hierarchien ist die Bereitschaft der beteiligten Akteure zum Aufdecken von Ineffizienzen tendenziell geringer ausgeprägt als bei einer Marktkoordination, eben gerade weil der direkte Marktdruck zum Aufdecken vorhandener Missstände fehlt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die aufdeckende Partei nachteilige Sanktionen der Gegenseite befürchten muss. In solchen Fällen werden daher häufig reziproke Gefälligkeiten zum Nachteil des Gesamtunternehmens gewährt.<sup>474</sup> In diesem Sinne konstatiert Williamson, dass Fehlentscheidungen innerhalb einer Hierarchie eher hingenommen werden als am Markt.<sup>475</sup>

Möchte man beide Organisationsformen hinsichtlich ihrer koordinationspezifischen Transaktionskosten untersuchen, so kann dies aufgrund der mangelnden Operationalität der Kostenkategorien (Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten) nur holzschnittartig und intuitiv erfolgen. Institutionenökonomische Untersuchungen zu diesem Thema lassen sowohl für Sparkassen als auch für Großbanken spezifische Vor-

---

471 Vgl. *Steiner* (1994), S. 93 und S. 98.

472 Vgl. *Langschieb* (1993), S. 1.

473 Vgl. *ebenda*, S. 13.

474 Vgl. *Steiner* (1994), S. 93.

475 Vgl. *Williamson* (1990), S. 171-174.

und Nachteile erkennen, ohne dabei zu einem eindeutigen Ergebnis über den Vorzug einer Koordinierungsform zu gelangen.<sup>476</sup>

Zieht man zur Beurteilung der betrieblichen Effizienz die property rights-Theorie heran, so scheinen die öffentlich-rechtlichen Sparkassen den privaten Kreditinstituten eindeutig unterlegen zu sein. Ausgehend vom Einzel- oder Eigentümerunternehmen (z. B. Privatbankiers), bei dem die Verfügungsrechte unverdünnt vorhanden sind, werden die property rights über Aktiengesellschaften bis hin zu öffentlichen Unternehmen immer stärker verwässert. Damit steigen sukzessive die Kontrollkosten zur Einhaltung der vertraglich fixierten Rechte und Pflichten der Manager an, und die Effizienz der Unternehmung bzw. der Unternehmungsverfassung sinkt. In den Großbanken, die ausnahmslos als Aktiengesellschaften firmieren, besitzt der Vorstand das Koordinationsrecht. Die Gewinn- und Veräußerungsrechte obliegen hingegen ausschließlich den Aktionären. Damit besitzen letztere ein intrinsisches Interesse, den Vorstand in seiner Geschäftsführung zu überwachen, was durch den gewählten Aufsichtsrat erfolgt. Anders hingegen bei den öffentlichen Instituten. Da die Politiker nicht und die einzelnen Bürger nur marginal vom Gewinn oder von einem Veräußerungserlös der Unternehmen profitieren, nehmen beide – Politiker direkt und der Bürger als originärer Prinzipal – ihre Überwachungsfunktion nur unzureichend wahr. Deswegen, so wird häufig argumentiert, besitzen die Sparkassen und ihre öffentlich-rechtlichen Verbundpartner eine geringere Effizienz als die privaten Kreditinstitute. Es ist jedoch fraglich, ob die formalen Verfügungsrechte tatsächlich und alleinig ausschlaggebend für unternehmerische Verhaltensweisen und effiziente Wirtschaftstätigkeit sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass andere sanktionierende Kontrollmechanismen wie der Arbeitsmarkt für Führungskräfte oder Wiederwahlrestriktionen einen erheblichen Einfluss auf die Motivationsstruktur von Managern und Politikern ausüben.<sup>477</sup> Steiner kritisiert deshalb das tautologische Ergebnis von property rights-Analysen: „Wenn die Verfügungsrechte ausschlaggebend für die Effizienz von Unternehmen sind, weisen die Unternehmen mit den am stärksten verdünnten Verfügungsrechten die geringste Effizienz auf.“<sup>478</sup>

Augenscheinlich lässt sich die Frage der Effizienz verschiedener Bankengruppen bzw. ihrer Unternehmensverfassungen auf theoretischer Ebene nicht eindeutig beantworten. Die hohe Komplexität der realen Zusammenhänge kann durch ein vereinfachendes Modell nur unzureichend abgebildet werden. Im Folgenden soll deshalb die Effizienz der Institutsgruppen empirisch überprüft werden. Die Tabelle C.1 gibt einen Überblick über zwei Ertragsindikatoren im Zeitraum von 1995 bis 2001 für die Bundesrepublik Deutschland. Dargestellt sind zum einen die Eigenkapitalrendite, die sich aus dem Verhältnis

---

476 Vgl. Steiner (1994), S. 94 f.

477 Vgl. zu den institutionellen Anreizen der verschiedenen Sparkassenakteure Teil C:1.3.

478 Steiner (1994), S. 70.

des ermittelten Periodenerfolgs zu dem in der Bilanz ausgewiesenen Eigenkapital ergibt, und zum anderen das Cost-Income-Ratio, das die Effizienz des Institutes anzeigt, indem es den allgemeinen Verwaltungsaufwand mit dem Rohertrag in Beziehung setzt. Dabei zeigt sich zunächst, dass sich beide Indikatoren für die drei Bankengruppen, aber auch für die deutschen Banken insgesamt, zwischen Ausgangs- und Endperiode spürbar verschlechtert haben. Lediglich die Regionalbanken konnten ihre Eigenkapitalrentabilität zwischen 1995 und 1999 verbessern. Darüber hinaus ist jedoch ersichtlich, dass die Sparkassen sowohl über eine höhere Eigenkapitalrentabilität als auch über ein geringeres Cost-Income-Ratio als die privaten Kreditinstitute verfügen. Besonders ausgeprägt erweisen sich die Vorteile gegenüber den deutschen Großbanken. Die Regionalbanken befinden sich mit ihren Ertragsindikatoren zwischen den beiden anderen Institutsgruppen.<sup>479</sup> Danach scheinen die Sparkassen im Vergleich mit der privaten Konkurrenz über die effizientere Unternehmensverfassung zu verfügen. Das sparkassentypische Konstrukt aus regionaler Nähe in Kombination mit dem Bezug von Verbundleistungen erweist sich insofern als eine vergleichsweise effiziente Form der kreditwirtschaftlichen Leistungsbereitstellung. Auf ein generelles Staatsversagen kann insofern nicht geschlossen werden. Von den besonderen Vorzügen einer derartigen hybriden Koordinationsform zeugt die zunehmende Umorientierung der Großbanken bzw. von Großunternehmen im Allgemeinen in Richtung der Management Holding bzw. zu stärker marktorientierten Organisationsformen wie Profit Center-Konzepten.<sup>480</sup>

Tabelle C.1:

Ertragsindikatoren nach Bankengruppen in der Bundesrepublik zwischen 1995 und 2001

in %		1995	1997	1999	2001
Sparkassen	Eigenkapitalrentabilität	22,6	19,4	15,4	9,2
	Cost-Income-Ratio	-	64,3	66,9	70,9
Großbanken <sup>a</sup>	Eigenkapitalrentabilität	10,2	7,4	6,2	5,0
	Cost-Income-Ratio	-	75,3	83,8	103,3
Regionalbanken <sup>a</sup>	Eigenkapitalrentabilität	10,7	11,5	15,7	4,1
	Cost-Income-Ratio	-	63,4	75,6	79,0
Alle Bankengruppen <sup>b</sup>	Eigenkapitalrentabilität	14,1	12,8	11,2	6,2
	Cost-Income-Ratio	65,3	65,4	70,1	77,6

<sup>a</sup> Ab 1999: Veränderungen durch Änderung des Berichtskreises möglich. – <sup>b</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quelle: Gärtner (2003), S. 32.

479 Vgl. hierzu auch *Engerer, Schrooten* (2004).

480 Vgl. *Langschieb* (1993), S. 120-123; *Frese* (1993).

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Natürlich ist die Koordination im Sparkassenverbund bzw. der Sparkassenverbund im Allgemeinen nicht frei von institutionellen Problemen. Es liegt auf der Hand, dass die vertragliche und informelle Abstimmung zwischen knapp 700 öffentlich-rechtlichen Unternehmen und den zugehörigen Verbänden zu signifikanten Transaktionskosten führen muss und dass die Vertreter der Institutionen (Manager und Politiker) alle über eigene Zielvorstellungen verfügen, die sich nicht notwendig mit dem übergeordneten Zielsystem der Sparkassengruppe decken müssen. Im Kontext dieser Arbeit ist es jedoch nicht zielführend, den Sparkassenverbund in seiner Gesamtheit einer ausführlichen institutionellen Analyse zu unterziehen, da der Fokus auf den Sparkassen und ihrer Fähigkeit zur Bereitstellung von kreditwirtschaftlichen Leistungen liegt. Im Folgenden sollen daher nur die wichtigsten Kritikpunkte genannt werden. Einzelne institutionelle Problembereiche, die für die Sparkassengeschäftstätigkeit von besonderer Relevanz sind, werden in Teil C:1.3 näher erläutert.

Zu den zentralen Problembereichen des Verbundes zählen:<sup>481</sup>

- die zunehmende Diskrepanz zwischen den kreditwirtschaftlichen Unternehmen auf der einen und den Sparkassen- und Giroverbänden auf der anderen Seite,
- die faktische Dominanz der (Kommunal-)Politiker über die Vertreter von Sparkassen und Landesbanken in den Verbänden,
- das Missverhältnis von Kosten und Leistungen für große und kleine Sparkassen in den Verbänden, das aus dem Abstimmungsmodus in der Verbandsversammlung resultiert (Kopfstimmrecht vs. Haftung nach Sparkassengröße),
- die wachsenden Kontrollprobleme innerhalb des Verbundes, die durch die intensiven kapitalmäßigen, institutionellen und personellen Verflechtungen von Sparkassen, Landesbanken und Verbänden sowie Managern, Kommunal- und Landespolitikern entstehen,
- die zunehmende Überschneidung von Geschäftsfeldern speziell zwischen Landesbanken und (Groß-)Sparkassen sowie
- hold up-Ausbeutungsversuche der Sparkassen gegenüber ihren Verbundpartnern, die durch die faktorspezifischen Investitionen ermöglicht werden.

---

<sup>481</sup> Vgl. hierzu *Langschieß* (1993), insb. Teil 5, der eine ausführliche neo-institutionelle Analyse des Sparkassenverbundes leistet.

**Fazit:**

Mit dem Verbundprinzip wird die teils formelle und teils informelle Zusammenarbeit der Sparkassen mit den anderen öffentlich-rechtlichen Unternehmen der Sparkassenfinanzgruppe bezeichnet. Das grundlegende Paradigma der vertikalen Zusammenarbeit ist das Subsidiaritätsprinzip, nach dem die übergeordneten Verbundunternehmen nur die Aufgaben subsidiär erfüllen sollen, die von den Sparkassen nicht oder nicht hinreichend selbst erfüllt werden können. Auf diese Weise partizipieren die Sparkassen trotz relativ kleiner Betriebsgrößen an economies of scale und scope und können so auch Leistungen von Spezialkreditinstituten verhältnismäßig preisgünstig anbieten. Gleichzeitig wahren sie ihre Dezentralität und profitieren insofern weiterhin von den Informations- und Transaktionskostenvorteilen, die aus der räumlichen Nähe zu ihren Kunden entstehen.

Organisationstheoretisch ist der Sparkassenverbund eine hybride Organisationsform im Spannungsfeld zwischen den beiden polaren Koordinationsmechanismen Markt und Hierarchie. Auf diese Weise sollen die komparativen Vorteile der marktlichen mit denen der hierarchischen Koordination verbunden werden. Dass die realisierte Verbundorganisation einen vergleichsweise effizienten Koordinationsmechanismus darstellt, zeigt der bei einigen Groß- und Regionalbanken zu beobachtende Trend, ehemals integrierte Bereiche auszugliedern, Kompetenzen zu dezentralisieren und stärker marktorientierte Organisationsformen zu implementieren.

**1.2.6 Anstaltslast und Gewährträgerhaftung****Rechtliche Grundlagen:**

Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sollen einerseits die ordnungsgemäße Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Sparkassen ermöglichen bzw. sicherstellen und andererseits die Sparkassengläubiger vor dem Ausfall ihrer Einlagen schützen. Die beiden Rechtsinstitute sind insofern als Funktionssicherungspflicht bzw. als Haftungsgarantien zu begreifen.

Das Institut der Anstaltslast erwächst grundsätzlich aus der öffentlich-rechtlichen Natur der Sparkassen und besteht in der internen Unterhaltspflicht des Gewährträgers gegenüber seiner errichteten Anstalt. Die Errichtungskörperschaft stellt insofern sicher, dass die Sparkasse ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen kann. Diese Garantie ist solange aufrecht zu erhalten, solange die Sparkasse weder aufgelöst noch mit einer anderen fusioniert wird.<sup>482</sup> Zu den Verpflichtungen im Rahmen der Anstaltslast gehören beispielsweise der Ausgleich einer Unterbilanz genauso wie die allgemeine Instandhaltung.<sup>483</sup>

---

482 Vgl. *Schlierbach* (1982a), S. 76

483 Vgl. *ebenda*, S. 77 ff.

Das Rechtsinstitut beschreibt somit ein einseitiges Innenverhältnis des Gewährträgers gegenüber seiner Sparkasse. Die Gläubiger haben dagegen keinen Anspruch auf die Befolgung dieser Pflicht, da die Anstaltslast kein subjektiv-öffentliches Recht darstellt.<sup>484</sup> Die Anstaltslast ist ein allgemein anerkannter Grundsatz des Verwaltungsrechts und daher nicht zwingend im Sparkassenrecht zu normieren.<sup>485</sup> In den jüngeren Sparkassengesetzen, beispielsweise in den neuen Bundesländern, hat das Rechtsinstitut der Anstaltslast jedoch explizit Aufnahme gefunden.<sup>486</sup>

Im Gegensatz zur Anstaltslast ist die Gewährträgerhaftung ausdrücklich in allen Landessparkassengesetzen normiert.<sup>487</sup> Die Gewährträgerhaftung bestimmt die Pflicht der Errichtungskörperschaft, für die Verbindlichkeiten der Sparkasse einzustehen. Sie ist mithin eine öffentlich-rechtliche Ausfallgarantie und wirkt im Außenverhältnis der Sparkassen gegenüber ihren Kunden. Die Gläubiger der Sparkasse können den Gewährträger jedoch erst dann und nur soweit in Anspruch nehmen, sofern ihre Ansprüche nicht aus dem Vermögen der Sparkasse befriedigt werden können.<sup>488</sup> Das Rechtsinstitut hat mithin einen subsidiären Charakter und ist gleichfalls nachgelagert zur Anstaltslast zu sehen.

Im Unterschied zu den Sparkassen kennen die als Kapitalgesellschaften organisierten Kreditbanken weder Anstaltslast noch Gewährträgerhaftung, und die Gesellschafter können grundsätzlich nicht zu Nachschussleistungen verpflichtet werden. Unabhängig von der tatsächlichen Anwendung beider Rechtsinstitute im Einzelfall besteht insofern eine gewisse Berechtigung, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Beihilfen der öffentlichen Hand anzusehen.<sup>489</sup> Die staatlichen Haftungsgarantien sind daher von der privaten Kreditwirtschaft seit geraumer Zeit massiv kritisiert worden. Mit der Einbringung der formellen Wettbewerbsbeschwerde gegen die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der Sparkassen und Landesbanken in Deutschland durch die Europäische Bankenvereinigung am 21. Dezember 1999<sup>490</sup> spitzte sich dieser Streit zu, und die EU-Wettbewerbskommission beschäftigte sich mit der Frage des wettbewerbsverzerrenden Charakters der staatlichen Beihilfen.<sup>491</sup> Nach kontroversen Verhandlungen akzeptierte die Bundesregierung am 17. Juli 2001 die formale Empfehlung der EU-Kommission und verpflicht-

---

484 Vgl. *Henneke* (2000b), S. 135.

485 Vgl. *Livonius* (2001), S. 85.

486 Vgl. § 3 Abs. 2 SpkG LSA.

487 Vgl. § 3 Abs. 1 SpkG LSA.

488 Vgl. *Schlierbach* (1982b), S. 298.

489 Vgl. *Livonius* (2001), S. 84 f.

490 Vgl. *Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch* (2000).

491 Zur Frage der Legitimität von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung existiert eine große Bandbreite an wissenschaftlicher Literatur. Der Großteil der Veröffentlichungen untersucht jedoch primär die rechtliche Zulässigkeit der Haftungsgarantien. Vgl. z. B. *Henneke* (2000b); *Kruse* (2000); *Kirchhoff* (2001); *Livonius* (2001).

tete sich, den erarbeiteten Vorschlag bis zum 31. März 2002 in den entsprechenden Landesgesetzen umzusetzen. Die Verhandlungslösung, die EU-Wettbewerbskommissar Monti zusammen mit Sparkassenvertretern und einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter der Führung von Caio Koch-Weser erarbeitete, sieht die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit einer Übergangsfrist von vier Jahren vor (bis zum 18. Juli 2005). Für bereits eingegangene Verbindlichkeiten gilt die Haftungsgarantie allerdings bis 2015. Die Anstaltslast wird so modifiziert, dass Kapitalzuführungen durch den Gewährträger als staatliche Beihilfen in Brüssel angemeldet und genehmigt werden müssen.<sup>492</sup>

### ***Ökonomische Bedeutung:***

Der Fokus dieses Abschnitts liegt auf den tatsächlichen ökonomischen Wirkungen, die sich aus Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen ergeben. Hierbei ist zwischen den direkten und den indirekten Vorteilen – oder neutral formuliert: Folgen – für die Institute zu unterscheiden. Nicht eingegangen wird dagegen auf die möglichen Konsequenzen, die durch den Wegfall der Rechtsinstitute entstehen.<sup>493</sup> Dieses Vorgehen ist dadurch gerechtfertigt, dass für den empirisch untersuchten Zeitraum von 1995 bis 2000 beide Haftungsgarantien uneingeschränkt Anwendung finden konnten.

Eine direkte positive Wirkung für ein Institut ergäbe sich, wenn der Gewährträger die Sparkasse im Falle einer finanziellen Schieflage durch die Zuführung von Kapital unterstützte. Dieses Szenario stellt somit die originär intendierte Konsequenz der beiden Rechtsinstitute dar. Empirisch zeigt sich jedoch, dass seit dem zweiten Weltkrieg die Gewährträgerhaftung noch nie und die Anstaltslast lediglich in zwei Fällen (Halle und Mannheim) in Anspruch genommen wurde.<sup>494</sup> Die Stadt- und Saalkreissparkasse Halle benötigte im Jahr 1991 aufgrund von Abschreibungen auf einen Großkredit eine Kapitalzuführung in Höhe von 430 Mio. DM. Davon stammten 100 Mio. DM von den beiden Gewährträgern und 330 Mio. DM aus dem Sicherungsfonds der Sparkassen. Letzteres wurde bis Ende 1995 zurückgezahlt. Dass dieser Fall prototypisch für eine verfehlte Kreditpolitik der Sparkassenvorstände und unzureichende Überwachungstätigkeit der Verwaltungsräte ist, ist eher unwahrscheinlich. Vielmehr war die finanzielle Schieflage den noch gering ausgeprägten Sicherheitsrücklagen der Sparkasse, aber auch der Naivität der zuständigen Gremien geschuldet. Beide Tatbestände lassen sich mithin durch den Sonderfall der Wirtschaftstransformation erklären, wenngleich nicht entschuldigen. Empirisch ist dies also kein Beleg dafür, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung die

---

492 Vgl. *EU-Wettbewerbskommission* (2002), S. 81 f.

493 Mögliche ökonomische Folgen, die aus dem Wegfall der Haftungsgarantien resultieren können, beschreibt *Gärtner* (2003), S. 39-47.

494 Vgl. *Gärtner* (2003), S. 15.

Sparkassen zu einer unvorsichtigen Kreditpolitik verleiten. Kredite unterliegen einem generellen Ausfallrisiko und sind – wie zahlreiche Kreditausfälle und Bankenpleiten im privaten Kreditsektor belegen<sup>495</sup> – nicht auf die öffentliche Rechtsform beschränkt.

Direkte positive Effekte können auch aus Refinanzierungsvorteilen für die Sparkassen entstehen. Durch die expliziten Haftungsgarantien können die Institute vergleichsweise hohe Risiken eingehen und unabhängig von ihrer tatsächlichen Finanzkraft und ihrer geschäftlichen Strategie nahezu unbegrenzt Fremdkapital an den Finanzmärkten aufnehmen.<sup>496</sup> Dieser theoretische Vorteil erweist sich in der Praxis jedoch als weitgehend irrelevant, denn mit Ausnahme der Sparkasse Köln besitzt keine kommunale Sparkasse ein eigenes internationales Rating.<sup>497</sup>

Durch den Sparkassenfinanzverbund und die weit reichenden Finanzbeziehungen können die Sparkassen darüber hinaus indirekt von den Refinanzierungsvorteilen der Landesbanken profitieren.<sup>498</sup> Auch dieser potenzielle Vorteil kann jedoch nicht allzu hoch eingeschätzt werden, da der Refinanzierungsbedarf der Sparkassen aufgrund der Passivlastigkeit der Bilanzen eher gering ausfällt. Insbesondere die Sparkassen in den neuen Bundesländern verfügen regelmäßig über höhere Einlagen als Kredite, sodass die kommunalen Kreditinstitute den Landesbanken im Rahmen des Liquiditätsausgleichs zu meist Kapital zuführen, das seinerseits am Kapitalmarkt angelegt werden muss.

Unter dem Strich bleibt festzuhalten, dass die Sparkassen durchaus, wenngleich in geringem Ausmaß, von den Refinanzierungsvorteilen durch die staatlichen Garantien profitieren. Aus wirtschaftspolitischer Sicht mag eine solche Subventionierung sogar zu akzeptieren sein, begreift man diese Vorteile als Kompensation für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags.<sup>499</sup> Ferner ist darauf hinzuweisen, dass auch private Kreditinstitute, vor allem Großbanken, zumindest implizite staatliche Haftungsgarantien erhalten („too big to fail“) und insofern ebenfalls Vorteile bei der Refinanzierung erzielen können. Im

---

<sup>495</sup> Exemplarisch sollen hier das Bankhaus Fischer & Co., Barings Bank, BHV-Bank und die BFI Bank AG genannt werden. Zu erwähnen ist ferner die „Schneider-Pleite“ aus dem Jahr 1994, bei der deutsche Banken insgesamt 4 Mrd. DM verloren.

<sup>496</sup> Vgl. *Deutsche Bank Research* (2000), S. 6.

<sup>497</sup> Vgl. *Gärtner* (2003), S. 45.

<sup>498</sup> Darüber, dass die Landesbanken tatsächlich von den skizzierten Refinanzierungsvorteilen profitieren, herrscht Konsens. Strittig ist jedoch das Ausmaß der finanziellen Vorteile. Während einige Studien den Vorteil im Einzelfall auf bis zu 50 Basispunkte taxieren – vgl. *Deutsche Bank Research* (2000), S. 7-10 –, beziffern andere Autoren den Abschlag auf 10 bis 20 Basispunkte vgl. *Sinn* (1997), S. 45. Insbesondere wird jedoch die unzureichende Methodik der Ermittlung kritisiert und festgestellt, dass lediglich 10% der Landesbankanleihen überhaupt geratet sind und dass sich das Rating allenfalls auf die nicht gedeckten Schuldverschreibungen bezieht, deren Anteil jedoch nur rund 20% ausmacht. Vgl. *Neuberger, Schindler* (2001), S. 109.

<sup>499</sup> Vgl. *Kirchhoff* (2001), S. 140.

Vergleich zu den Landesbanken ist deren Umfang jedoch geringer einzuschätzen.<sup>500</sup> Schließlich werden aus Sicht der Bürger eventuelle finanzielle Folgen aus den staatlichen Haftungsgarantien auch dadurch relativiert, dass der Steuerzahler unabhängig von der Rechtsform einer Bank „haftet“. Missglückte Geschäfte und finanzielle Schief-lagen führen immer zu Abschreibungen und somit zu Steuerausfällen.<sup>501</sup> Die verhältnis-mäßig geringe (finanzielle) Bedeutung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ist vielleicht auch daran zu erkennen, dass der erzielte Kompromiss zur Abschaffung bei-der Rechtsinstitute von Verbänden und Sparkassen zumeist positiv oder zumindest neut-ral aufgenommen wurde. Dies kann jedoch auch auf ein strategisches Verhalten der Sparkassen zurückzuführen sein, um dem Gerücht der nun schlechter werdenden Kon-ditionen zu begegnen.<sup>502</sup>

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Auf institutioneller Ebene können die Haftungsgarantien unter Umständen zu einem moral hazard-Verhalten der Sparkassenvorstände führen. Da im Fall einer Schief-lage der kommunale Gewährträger und nicht die Sparkasse oder gar der Vorstand die finan-ziellen Folgen zu tragen hat, könnte die Geschäftsleitung einen Anreiz besitzen, über-mäßige Risiken im Aktivgeschäft auf sich zu nehmen.<sup>503</sup> In der Realität hätte eine ge-schäftliche Schief-lage jedoch auch erhebliche negative Konsequenzen für den Sparkas-senvorstand. Insbesondere der Arbeitsmarkt für Führungskräfte wirkt hier disziplinierend auf das Verhalten der Akteure und sorgt für eine maßvolle Risikopolitik. Darüber hinaus setzen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung spürbare Anreize für den Verwaltungsrat, seine Aufsichts- und Kontrollfunktion ordnungsgemäß wahrzunehmen. Im Haftungsfall könnten die finanziellen Folgen für die Kommune verheerend sein und mithin die Wie-derwahl der politischen Akteure gefährden. Die Gefahr, dass die beiden Haftungsinsti-tute zu negativen Anreizen für die Geschäftstätigkeit führen, ist somit als gering einzu-schätzen.

### ***Fazit:***

Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind staatliche Garantien, die zum einen den ord-nungsgemäßen Betrieb der Sparkassen gewährleisten und zum anderen die Kunden vor einem Ausfall ihrer Einlagen schützen sollen. Mit dem Kompromiss der EU-Wettbe-berbskommission entfällt die Gewährträgerhaftung nach einer Übergangsphase voll-

---

500 Vgl. *Deutsche Bank Research* (2000); *Neuberger, Schindler* (2001), S. 108 ff.

501 Vgl. *Steiner* (1994), S. 83; *Welt am Sonntag*, 28.12.2003.

502 Vgl. *Gärtner* (2003), S. 44.

503 Vgl. *Deutsche Bank Research* (2000), S. 5.

---

ständig, finanzielle Unterstützungen im Rahmen der Anstaltslast müssen als staatliche Beihilfen durch die EU-Kommission genehmigt werden.

Die direkten ökonomischen Wirkungen der Rechtsinstitute sind als gering einzuschätzen, da der Haftungsfall in der Bundesrepublik lediglich zweimal eintrat und sich die Sparkassen mit einer Ausnahme nicht direkt am Kapitalmarkt refinanzieren. Durch den Liquiditätsverbund mit den Landesbanken profitieren die Sparkassen jedoch indirekt von den Refinanzierungsvorteilen. Aufgrund ihrer passivlastigen Bilanzstruktur ist dieser Vorteil jedoch nicht besonders stark ausgeprägt. Darüber hinaus kann eine mögliche Besserstellung gegenüber den privaten Kreditbanken als Kompensation für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags angesehen werden.

### **1.3 Die beteiligten Akteure: Aufgaben, Restriktionen, Anreizstrukturen und institutionelle Problembereiche**

Nachdem im vorigen Kapitel die zentralen rechtlichen Institutionen der Sparkassen und ihre ökonomische Bedeutung dargestellt wurden, werden in den folgenden Abschnitten die Kompetenzen, die Anreize und das mögliche Verhalten der beteiligten Sparkassenakteure analysiert. Im Einzelnen werden der kommunale Gewährträger, der Verwaltungsrat, der Vorstand, der Kreditausschuss, Sparkassenmitarbeiter und die regionalen Sparkassenverbände untersucht. Es ist evident, dass die eigentliche Geschäftspolitik und -tätigkeit nicht nur durch den institutionellen Rahmen einer Organisation, sondern mindestens ebenso durch die eingebetteten Akteure getragen werden. Das Verhalten der Akteure wird dabei durch die rechtlich institutionalisierten Aufgaben und Kompetenzen, durch formelle und informelle Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie durch die persönlichen Ziele und Anreize beeinflusst. Da sich zwischen den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und den privaten Geschäftsbanken sowohl die beteiligten Akteure als auch das institutionelle Umfeld<sup>504</sup>, das den Handlungsrahmen für die Akteure vorgibt, unterscheiden, sind insofern auch systematische Unterschiede in der Geschäftstätigkeit der Institutsgruppen zu erwarten.

In den folgenden Unterkapiteln werden die wichtigsten Sparkassenakteure auf ihr mögliches Verhalten mit dem Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik analysiert, um so Aussagen hinsichtlich der Ausrichtung der Geschäftspolitik ableiten zu können. Hierzu werden die gesetzlich normierten Aufgaben und Kompetenzen der Akteure beschrieben, die relevanten Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen aufgezeigt und die möglichen Ziel- und Anreizstrukturen dargestellt. Hierauf aufbauend werden

---

504 Unter Institutionen werden im Folgenden alle formellen und informellen Regelungen, Normen und Einrichtungen verstanden, die das Verhalten von Individuen in Entscheidungssituationen beeinflussen.

die damit verbundenen institutionellen Problembereiche diskutiert. Jeder Abschnitt endet mit einem kurzen Fazit, das den Einfluss der institutionellen Arrangements auf die Akteure abschließend würdigt. Um die Institutionen besser bewerten zu können, werden den Sparkassen die entsprechenden Regelungen der Akteure in den privaten Kreditinstituten skizzenhaft gegenübergestellt.

Der Fokus der folgenden institutionellen Analyse liegt primär auf der Skizzierung der grundlegenden Effekte. Anhand der Wirkungsketten können dann Aussagen zur Durchführung der Geschäftstätigkeit im Allgemeinen bzw. zur finanzintermediatorischen Tätigkeit im Besonderen abgeleitet werden. Auch diese Ausführungen bilden somit eine analytische Basis für die theoretischen und empirischen Kapitel zur Finanzintermediation.<sup>505</sup> Ferner dient dieser Abschnitt dazu, die Effizienz der betrachteten institutionellen Arrangements zu beurteilen. Die Analyse erfolgt somit wiederum zur Abschätzung des Ausmaßes des Staatsversagens, wenngleich auch hier nur eine grobe Einschätzung hinsichtlich der Wirkungsrichtung und Effektstärke möglich ist.

### 1.3.1 Kommunale Gewährträger

#### *Aufgaben und Kompetenzen:*

Das öffentliche kreditwirtschaftliche Angebot in Gestalt der kommunalen Sparkassen wird grundsätzlich von den demokratisch legitimierten Vertretern der kommunalen Gewährträger – also durch die Kommunalparlamente – durchgesetzt. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 der Sparkassengesetze der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind die Sparkassen Einrichtungen der Landkreise, der kreisfreien Städte oder der von ihnen gebildeten Zweckverbände.<sup>506</sup> Die Tabelle C.2 gibt einen Überblick über die Entscheidungsbefugnisse der Gewährträger.

Den Kommunen, die durch die Sparkassen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen,<sup>507</sup> obliegen alle Grundentscheidungen und existenziellen Veränderungen bezüglich „ihrer“ Sparkassen.<sup>508</sup> Hierzu zählen insbesondere die Errichtung einer Sparkasse, deren Auflösung sowie Vereinbarungen über eine Vereinigung von Sparkassen.

---

505 Vgl. Teil C:2 und Teil D:2. Für die Effekte, die zwar einen regionalen Bezug aufweisen, jedoch nicht zur eigentlichen Tätigkeit der Finanzintermediation zu rechnen sind, werden einige empirische Befunde direkt in diesem Kapitel dargestellt.

506 Institutionell bestehen zwischen Kreis-, Stadt- und Zweckverbandssparkassen nur geringe Unterschiede, sodass im Weiteren nicht explizit auf die Eigenheiten der verschiedenen Sparkassentypen, v. a. auf die der Zweckverbände, eingegangen wird. Sollte die spezifische Sparkassenform im Einzelfall jedoch für die Ergebnisse von Relevanz sein, so wird dies bei den Ausführungen berücksichtigt.

507 Vgl. BVerfG, WM (1994), S. 1971, zitiert nach Wieland (2000), S. 114 f.

508 Vgl. §§ 1 Abs. 2 S. 1, 6 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 SpkG LSA.

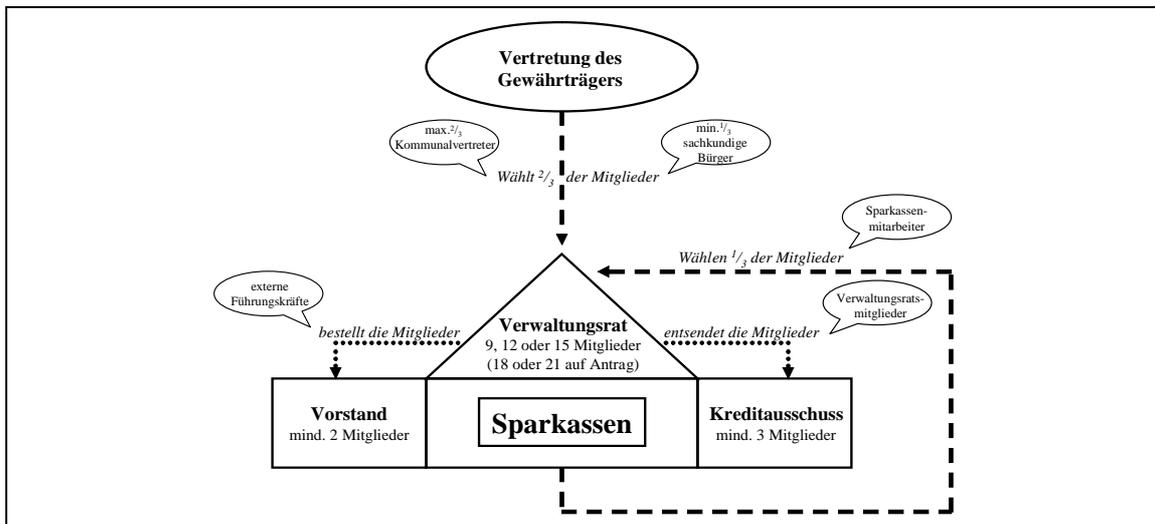
Tabelle C.2:  
Entscheidungsbefugnisse der Sparkassengremien nach dem Sparkassengesetz Sachsen-Anhalts von 1994

Vertretung des Gewährträgers	Verwaltungsrat	Vorstand	Kreditausschuss
<p><b>Beschließt über:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Errichtung, Auflösung und Vereinigung von Sparkassen</li> <li>• Erlass und Änderung der Sparkassensatzung</li> <li>• Entlastung des Verwaltungsrats</li> </ul> <p><b>Stellen des:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorsitzenden des Verwaltungsrats</li> </ul> <p><b>Wählen der:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (weiteren) Mitglieder und Stellvertreter des Verwaltungsrats</li> </ul>	<p><b>Überwachung der:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsführung</li> </ul> <p><b>Beschließt über:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Richtlinien der Geschäftspolitik</li> <li>• Entlastung des Vorstandes</li> <li>• Bestellung, Anstellung, Abberufung und Kündigung des Vorstands und seiner Stellvertreter</li> <li>• Bestellung des Vorstandsvorsitzenden und seines Stellvertreters</li> <li>• Bedingungen des Anstellungsvertrags mit dem Vorstand</li> <li>• Geschäftsanweisungen für Vorstand, Kreditausschuss und Innenrevision</li> <li>• Feststellung des Jahresabschlusses</li> <li>• Billigung des Lageberichts</li> <li>• Verwendung des Bilanzgewinns</li> <li>• Aufwandsentschädigung für Mitglieder des Verwaltungsrats</li> </ul> <p><b>Wählen der:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitglieder des Kreditausschusses und ihrer Stellvertreter</li> </ul> <p><b>Zustimmung zu:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundsätzen der mittelfristigen Unternehmensplanung</li> <li>• Grundsätze der Personalpolitik</li> <li>• Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken</li> <li>• Errichtung von Gebäuden</li> <li>• Eröffnung und Schließung von Zweigstellen</li> <li>• Erwerb, Veränderung und Veräußerung von Beteiligungen</li> <li>• Aufnahme von haftendem Eigenkapital</li> <li>• Vorwegführung von Teilen des Jahresüberschusses</li> </ul> <p><b>Anhörungsrecht über:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auflösung und Vereinigung der Sparkasse</li> <li>• Erlass und Änderung der Satzung</li> </ul>	<p><b>Leitet und führt:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Sparkasse in eigener Verantwortung</li> <li>• ihre Geschäfte</li> <li>• alle Aufgaben, die nicht dem Verwaltungsrat zugewiesen sind</li> <li>• im Rahmen der Geschäftsanweisung nach Maßgabe der Gesetze, Verordnungen, Satzung und aufsichtsbehördlichen Anordnungen</li> </ul> <p><b>Vertritt:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Sparkasse gerichtlich und außergerichtlich</li> </ul> <p><b>Beratung des:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreditausschusses</li> </ul>	<p><b>Zustimmung über:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährung von Krediten, für deren Entscheidung der Kreditausschuss nach der Sparkassenverordnung zuständig ist: Real- und Personalkredite ab bestimmten Größenordnungen</li> <li>• Gewährung von Organkrediten im Sinne des § 15 KWG</li> </ul> <p><b>Beschließt über:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreditanträge, die ihm vom Vorstand zur Zustimmung vorgelegt werden</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach SpkG LSA.

Darüber hinaus beschließen die Vertreter der Gebietskörperschaft über den Erlass und die Änderungen der Sparkassensatzung.<sup>509</sup> In ihr werden die fundamentalen Organisationsmerkmale wie die Anzahl und die Zusammensetzung der Mitglieder des Verwaltungsrats, die Anzahl der Vorstandsmitglieder sowie das Geschäftsgebiet festgelegt.<sup>510</sup> Weiterreichende Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftstätigkeit mittels der Gestaltung der Satzung bestehen nicht.

Abbildung C.2:  
Konstitution der Sparkassenorgane



Quelle: Eigene Darstellung nach SpkG LSA.

Als Sparkassenträger stellt die Kommune außerdem den Vorsitzenden des Aufsichtsorgans des Kreditinstituts. Der Leiter der Verwaltung des Gewährträgers – dies sind die Oberbürgermeister bzw. die Landräte – ist zugleich Vorsitzender des Sparkassenverwaltungsrats.<sup>511</sup> Die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrats und deren Stellvertreter werden von der Vertretung des Gewährträgers gewählt (Abbildung C.2).<sup>512</sup> Wählbar sind ausschließlich Bürger mit Sachkompetenz. Bis zu zwei Drittel von ihnen können dem Kommunalparlament angehören; die übrigen Mitglieder werden aus dem Umfeld der sachkundigen Gemeindebewohner gewählt. Zum Kompetenzbereich der Vertretung des Gewährträgers gehört schließlich die Entlastung des Verwaltungsrats.<sup>513</sup>

509 Vgl. §§ 4 Abs. 3, 6 Abs. 2 Nr. 4 SpkG LSA.

510 Vgl. § 5 Abs. 3 SpkG LSA; §§ 4, 7 MuSa LSA; §§ 1 Abs. 3, 6, 8 ThürMuSa.

511 Vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 SpkG LSA.

512 Vgl. §§ 6 Abs. 1, 11 Abs. 1 SpkG LSA.

513 Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 5 SpkG LSA.

### *Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen:*

Die Kommunalvertretung ist in der Ausübung ihrer Kompetenzen zwar grundsätzlich frei, doch unterliegen einige Entscheidungen der Genehmigungspflicht durch die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde und die oberste Kommunalaufsichtsbehörde. In den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde das Ministerium der Finanzen; in Thüringen ist dies das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr.<sup>514</sup> Die oberste Kommunalaufsichtsbehörde ist in allen Bundesländern das Ministerium des Inneren.

Auch die zuständigen Sparkassenregionalverbände können vielfach Einfluss auf das Genehmigungsverfahren der Sparkassenaufsichtsbehörden nehmen. Sie besitzen in einigen Fällen ein Anhörungsrecht und können sich insofern für die Interessen der Sparkassen einsetzen. Die Sparkassen der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind im Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband organisiert; die thüringischen Institute im Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen.<sup>515</sup>

Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungen der Gewährträgervertretung bestehen bei der Errichtung, der Vereinigung und der Auflösung von Sparkassen. Die Errichtung eines kommunalen Kreditinstituts ist erst nach der Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde zulässig, die im Einvernehmen mit der obersten Kommunalaufsichtsbehörde entscheidet. Die Sparkassenregionalverbände besitzen hierbei ein Anhörungsrecht.<sup>516</sup> Die Auflösung einer Sparkasse bedarf ebenfalls der Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde. Vor Erteilung der Genehmigung sind der Verwaltungsrat der betroffenen Sparkasse sowie der Sparkassenverband zu hören.<sup>517</sup> Auch die Vereinigung von benachbarten Sparkassen muss genehmigt werden. Hierüber entscheidet das Finanzministerium einvernehmlich mit dem Ministerium des Inneren. In diesem Fall sind die Verwaltungsräte der betroffenen Sparkassen anzuhören.<sup>518</sup> Die Initiative zu einer Sparkassenvereinigung kann ebenso von den zuständigen Ministerien ausgehen, wenn die Vereinigung aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten ist. Im Interesse einer besseren Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft soll auf diese Weise die Leistungsfähigkeit der beteiligten Sparkassen erhalten bzw. geschaffen werden. Kommt eine derartige Vereinbarung nicht oder nicht fristgerecht zustande, so können die Ministerien die Vereinigung durch Verordnung herbeiführen. Die beteiligten Kreise und Städte sowie die Sparkassenverbände sind vorher zu hören.<sup>519</sup>

<sup>514</sup> Vgl. § 30 Abs. 2 BbgSpkG, SpkG M-V, SächsSparkG, SpkG LSA; § 24 Abs. 1 ThürSpkG.

<sup>515</sup> Vgl. § 2 Abs. 4 BbgSpkG, SpkG M-V, SächsSparkG, SpkG LSA; § 2 ThürSpkVO.

<sup>516</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 SpkG LSA.

<sup>517</sup> Vgl. §§ 8 Abs. 4 Nr. 1, 29 Abs. 1 SpkG LSA.

<sup>518</sup> Vgl. §§ 8 Abs. 4 Nr. 2, 28 Abs. 1, 3 SpkG LSA.

<sup>519</sup> Vgl. § 28 Abs. 4, 5 SpkG LSA. In Thüringen liegen geringfügige Verfahrensunterschiede vor, vgl. § 22 Abs. 3, 4 ThürSpkG.

Schließlich obliegt dem Ministerium der Finanzen respektive dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr im Einvernehmen mit dem Innenministerium der Erlass einer Mustersatzung. Abweichungen der Sparkassensatzungen von dieser Mustersatzung bedürfen wiederum der Genehmigung des Finanzministeriums.<sup>520</sup>

Neben den speziellen Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder überwacht auch das Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen<sup>521</sup> die Geschäftstätigkeit der Sparkassen, um „Missständen im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können.“<sup>522</sup> Der Einfluss des BAKred auf die Institutionen und das Geschäftsgebaren der Sparkassen soll an dieser Stelle jedoch nicht weiter vertieft werden. Hierfür sprechen im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen hat die Anstaltsaufsicht der Sparkassen gemäß dem Sparkassenrecht weiterreichende Befugnisse als die Bankenaufsicht,<sup>523</sup> sodass sich aus der Prüfung des Kreditwesengesetzes zumeist keine zusätzlichen Restriktionen für die öffentlichen Kreditinstitute ergeben. Zum anderen kennt das Kreditwesengesetz keine materiellen Rechtsunterschiede für die verschiedenen Institutsgruppen. Die Kompetenzen des BAKred erstrecken sich damit auf alle Banken, unabhängig von ihrer Rechtsform. Infolgedessen sind auch keine differierenden Einflüsse auf die Geschäftstätigkeit von Sparkassen, Genossenschafts- und Privatbanken zu erwarten, sofern sich ihre bankenspezifischen Institutionen gleichen. Die einschlägigen Normen des Kreditwesengesetzes werden im Folgenden also nur geprüft, wenn sich über die sparkassenaufsichtsbehördliche Tätigkeit hinaus zusätzliche Wirkungen auf die Geschäftstätigkeit der Sparkassen ergeben, bzw. dann, wenn aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Arrangements bankenspezifische Einflüsse existieren. Diese grundsätzliche Vorgehensweise schließt jedoch nicht aus, dass im Einzelfall auf relevante Regelungen des KWG bzw. des BAKred hingewiesen wird.

### ***Ziele und Anreizstruktur:***

Wendet man die Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik, speziell die der Neuen Politischen Ökonomik,<sup>524</sup> auf die politischen Vertreter der kommunalen Gewährträger

---

520 Vgl. § 4 Abs. 2, 4 SpkG LSA.

521 Am 1. Mai 2002 ist das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen mit den Bundesaufsichtsamtern für das Versicherungswesen und den Wertpapierhandel in der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin) verschmolzen. Da diese vorwiegend organisatorische Änderung außerhalb des zugrundeliegenden Untersuchungszeitraumes fällt, wird für den Fortgang der Arbeit auf den Status quo ante Bezug genommen.

522 § 6 Abs. 2 KWG. Vgl. zu den Funktionen und Kompetenzen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen z. B. Szagunn, Wohlschieß (1993).

523 Vgl. Szagunn, Wohlschieß (1993), S. 260.

524 Vgl. Teil B.2.4.

an, so zeigt sich ihre primäre Zielsetzung in dem Streben nach Wiederwahl und dem damit verbundenen Ziel der Stimmenmaximierung. Ein Weg zur Erhöhung der Wiederwahlwahrscheinlichkeit mag in der Gründung und im Betrieb einer eigenen kommunalen Sparkasse zu sehen sein. Im Gegensatz zur kreditwirtschaftlichen Versorgung über den Kapitalmarkt können die Kommunalparlamentarier zumindest indirekt Einfluss auf die Geschäftspolitik des eigenen Kreditinstituts ausüben. Die Kommunalpolitiker sind insofern an einem auf den kommunalen Raum ausgerichteten Kreditinstitut interessiert, das mittels seiner Geschäftstätigkeit die Bedürfnisse der Bevölkerung und der ansässigen Industrie im Sinne des öffentlichen Auftrags merklich berücksichtigt. Da mit der Trägerschaft der Sparkasse jedoch auch eine unbeschränkte Haftung der Kommune<sup>525</sup> verbunden ist, ist den Politikern gleichzeitig an einer Beschränkung der Risikoübernahme des Kreditinstituts gelegen.<sup>526</sup> Im Fall einer Insolvenz können auf die Kommune extreme Kosten zukommen, die den Spielraum für öffentliche Ausgaben einengen oder Steuererhöhungen nötig machen, sodass auf diesem Wege die Wiederwahlwahrscheinlichkeit sinkt.

Daneben erscheint der Vertretung des Gewährträgers die Errichtung einer Sparkasse als wirtschaftspolitische Option, da der Betrieb eines derartigen Instituts als Instrument regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik verstanden werden kann.<sup>527</sup> Für die Kommune ergeben sich auf diese Weise zusätzliche Möglichkeiten, auf die Gestaltung der regionalen Wirtschaft Einfluss zu nehmen, die ohne eigene kommunale Sparkasse nicht vorhanden wären.

Darüber hinaus stehen die Sparkassen ihren Gewährträgern für die finanzwirtschaftliche Absicherung und kreditmäßige Begleitung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung. Die Sparkassen übernehmen diesbezüglich die Rolle einer kommunalen Hausbank.<sup>528</sup> In der Realität dürfte der tatsächliche Nutzen aus der Hausbankfunktion allerdings hinter dem erhofften zurückbleiben, da die Sparkassen ihr Geschäft nach kaufmännischen Grundsätzen<sup>529</sup> und unter Wettbewerbsbedingungen zu führen haben. Somit sind umfangreiche Sonderkonditionen und/oder eine beliebige Kreditaufnahme ausgeschlossen. Die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Kommunen wird zudem von den Kommunalaufsichtsbehörden überwacht.

---

525 Zumindes im Untersuchungszeitraum 1995-2000 regelten Anstaltslast und Gewährträgerhaftung das Haftungsverhältnis der Sparkassen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass beide Rechtseinstitute Einfluss auf das Verhalten der politischen Akteure ausübten.

526 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 45.

527 Vgl. *Fischer*, R. (1982), S. 427; *Donges, Eekhoff, Möschel, Neumann, Sievert* (2001), S. 7.

528 Vgl. *Köhler* (1999), S. 5.

529 Vgl. § 2 Abs. 3 SpkG LSA.

Anreize für den Betrieb einer Sparkasse können ferner aus der potenziellen Gewinnzuführung an den Gewährträger resultieren, da diese einen positiven Haushaltseffekt bewirken und damit die kommunale Einnahmesituation verbessern.<sup>530</sup> Allerdings sind die Ausschüttungen an die Gewinnsituation und die Eigenkapitalverhältnisse der Sparkassen gekoppelt, sodass entsprechende Einnahmen keineswegs garantiert sind.<sup>531</sup> Aus diesem Grund ist vor allem für junge, eigenkapitalschwache Sparkassen in wirtschaftsschwachen Räumen die Ausschüttungswahrscheinlichkeit relativ gering, sodass diesem Anreiz speziell in den neuen Bundesländern eher untergeordnete Bedeutung zukommen dürfte.

Die Einrichtung bzw. der Betrieb einer Sparkasse kann schließlich auch aus Gründen des Prestiges erfolgen. In Anbetracht der öffentlich-rechtlichen Bankenlandschaft in Deutschland ist es kaum vorstellbar, dass ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt über keine eigene Sparkasse verfügt. Zudem ist das Bekleiden von Posten im Verwaltungsrat mit einem nicht unerheblichen gesellschaftlichen Ansehen verbunden.

Im Ergebnis kann davon ausgegangen werden, dass aus Sicht der Kommunen eine hohe Neigung zur Errichtung einer Sparkasse besteht. Mit den Instituten besitzen die Gewährträger eine zusätzliche wirtschaftspolitische Handlungsoption, die Chance auf die Ausschüttung von Sparkassengewinnen und mögliche Prestigeerfolge. Um durch eine finanzielle Schieflage der Sparkasse nicht die Wiederwahlmöglichkeiten zu beschneiden, ist ihnen gleichzeitig an einer Beschränkung oder Minimierung des Sparkassenrisikos gelegen.

#### ***Institutionelle Problembereiche:***

Nach herrschender Meinung bestehen aus juristischer Perspektive keine Zweifel an der Legitimität der kommunalen Sparkassen.<sup>532</sup> Damit bedürfen Entscheidungen hinsichtlich der Errichtung und in der Folge auch des Betriebs der Sparkassen lediglich eines demokratischen Mehrheitsbeschlusses der Vertreter des Gewährträgers. „Der Staat wird aktiv, wenn sich eine ausreichende Mehrheit des zuständigen Gremiums dafür ausspricht.“<sup>533</sup> Politökonomisch betrachtet ist Marktversagen für eine solche politische Aktion weder notwendig noch hinreichend,<sup>534</sup> und auch die Berücksichtigung der Wählerinteressen ist nicht gesichert. Zwar sollten sich die Kommunalvertreter bei ihrer Entscheidung an den Präferenzen der Bevölkerung ausrichten – partiell werden sie dies sicherlich auch tun –, doch werden die Einwohner nur dann einen signifikanten Einfluss

---

530 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 103 ff.

531 Vgl. § 27 Abs. 3 SpkG LSA.

532 Vgl. Teil B:1.1.

533 *Blankart* (2001), S. 55.

534 Vgl. *ebenda*, S. 71.

besitzen, sofern sie die Sparkassentätigkeit in ihrer Präferenzordnung hinlänglich berücksichtigten und wenn sie diese Präferenzen ausreichend artikulieren können.<sup>535</sup> Der Einfluss der Wähler auf die Entscheidung der Kommunalpolitiker ist unter Berücksichtigung beider Voraussetzungen nur gering einzuschätzen. So ist es bei der Vielzahl an (subjektiv wichtigeren) kommunalen Problemen unwahrscheinlich, dass dem Sparkassthema ein wahlentscheidender Einfluss zukommt.<sup>536</sup> Nach Olsons Vorstellung wird auch die große Zahl der Wahlberechtigten eines Landkreises der effektiven Bündelung der Interessen entgegenstehen, denn „je größer die Gruppe, um so weniger wird sie ihre gemeinsamen Interessen fördern.“<sup>537</sup> Die Vertreter des Gewährträgers werden folglich ihre Entscheidung ohne hinreichende Rücksichtnahme auf die vorherrschenden Präferenzen der Bürger durchsetzen. Damit ist diese Konstellation ein typisches principal agent-Problem zwischen Wählern und Politikern.

Die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde wird eine ausstehende Genehmigung ebenfalls nur in seltenen Fällen verweigern. Sie nimmt primär die Rechtsaufsicht über die Sparkassen wahr<sup>538</sup>, und an der Rechtmäßigkeit bestehen, wie bereits dargelegt, kaum Zweifel. Zudem gelten die meisten Landespolitiker als starke Befürworter der Sparkassen, die in der kommunalen kreditwirtschaftlichen Tätigkeit und der Verwirklichung des öffentlichen Auftrags eine originäre Aufgabe der Kommunen mit positiven Wirkungen für die Region sehen.<sup>539</sup> Ein hohes Konfliktpotenzial ist auch aufgrund der parteipolitischen Verflechtungen unwahrscheinlich, und die vielfältigen persönlichen Kontakte zwischen Kommunal- und Landespolitikern werden diese Tendenz wohl eher verstärken. Summa summarum ist davon auszugehen, dass die Entscheidungen über Errichtung, Vereinigung und Auflösung der Sparkassen primär von den Kommunen gefällt und von den Sparkassenaufsichtsbehörden meist „kritiklos“ abgezeichnet werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Sparkassenaufsichtsbehörden ihre allgemeine Aufsichtsfunktion nicht angemessen wahrnehmen. Hierzu ist die hierarchische Distanz zwischen den Sparkassen als rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts und den Aufsichtsbehörden der Länder zu groß. Der in der Politik häufig zu beobachtende „Filz“ besteht in diesem Zusammenhang primär auf kommunaler Ebene.<sup>540</sup>

Zum gleichen Ergebnis gelangt man hinsichtlich des Einflusses der regionalen Sparkassenverbände bei der Ausübung ihres Anhörungsrechts. Sie sind institutionell als Interes-

---

535 Vgl. *Downs* (1968), S. 245.

536 Vgl. *Blankenburg* (2000), S. 47.

537 *Olson* (1968), S. 35.

538 Vgl. § 31 Abs. 1 SpkG LSA.

539 Dies zeigt z. B. das große Engagement der Landespolitiker zugunsten der Sparkassen im Streit mit der Europäischen Union über die Abschaffung der kommunalen Haftungsgarantien. Vgl. *Handelsblatt*, 22.11.2000; *Handelsblatt*, 20.11.2000; *Süddeutsche Zeitung online*, 17.05.2001.

540 Vgl. *Naßmacher, Naßmacher* (1999), S. 61.

senvertretung der Sparkassen etabliert und daher nicht geeignet, das Engagement ihrer Mitglieder<sup>541</sup> objektiv zu bewerten. Das oberste Organ eines RSGV, die Verbandsversammlung, setzt sich im Wesentlichen aus den Vorsitzenden der Verwaltungsräte und den Vorsitzenden der Vorstände aller Mitgliedssparkassen zusammen.<sup>542</sup> Es kann daher kaum erwartet werden, dass sich die Verbände in einer Anhörung zuungunsten einer betroffenen Sparkasse äußern werden.

**Fazit:**

Aus Sicht der kommunalen Gewährträger spricht eine deutliche Mehrheit von Argumenten für die Errichtung bzw. den Betrieb einer eigenen Sparkasse, sodass davon ausgegangen werden kann, dass die meisten Kreise und Städte diese legitime Möglichkeit nutzen. Eindeutige betriebswirtschaftliche oder wirtschaftspolitische Gründe können jedoch auch die Vereinigung zweier oder mehrerer Sparkassen zweckmäßig erscheinen lassen. In diesem Fall reduzieren sich jedoch die Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme durch die Verteilung der property rights auf mehrere Gewährträger. Der Typ der Verbund- und Zwecksparkassen dürfte daher in der Realität nur selten zu beobachten sein. Die Bindung an eine Errichtungskörperschaft kann insofern dazu führen, dass keine betriebswirtschaftlich vorteilhaften Betriebsgrößen erreicht werden. Die Auflösung und damit der vollständige Verzicht auf eine Sparkasse scheiden aus kommunaler Perspektive nahezu aus. Kein Gewährträger wird ohne Notwendigkeit dieses Instrument der kommunalen Einflussnahme freiwillig aufgeben. Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftstätigkeit der Sparkassen bestehen jedoch lediglich auf dem Wege der Wahl „geeigneter“ Mitglieder in den Verwaltungsrat.

### 1.3.2 Verwaltungsrat

**Aufgaben und Kompetenzen:**

Das oberste Organ einer Sparkasse ist der Verwaltungsrat. Analog den Aufsichtsräten privater Wirtschaftsunternehmen nimmt er primär die Aufsichts- und Überwachungsfunktion wahr und vertritt die Interessen des Gewährträgers.<sup>543</sup> Dabei haben die Verwaltungsratsmitglieder ihre Tätigkeit uneigennützig, verantwortungsbewusst und mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns wahrzunehmen. Sie sind nicht an Weisungen gebunden, sondern ausschließlich dem öffentlichen Wohl sowie den Aufgaben und Inte-

---

541 Jede Sparkasse unterliegt der Pflichtmitgliedschaft im zuständigen Regionalverband. Vgl. § 2 Abs. 4 SpkG LSA; § 1 Abs. 3 MuSa LSA.

542 Vgl. *Keil* (1982), S. 432.

543 Vgl. § 8 Abs. 1 SpkG LSA; *Möller* (1991), S. 22.

---

ressen der Sparkasse verpflichtet.<sup>544</sup> Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind ehrenamtlich tätig. Sie erhalten lediglich eine Aufwandsentschädigung. Darüber hinausgehende Zuwendungen, Vergünstigungen oder Überschussbeteiligungen dürfen nicht gewährt werden.<sup>545</sup>

Dem Verwaltungsrat gehören regelmäßig zwischen neun und 15 Mitglieder an; diese Zahl muss durch drei ganzzahlig teilbar sein. Mit Zustimmung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde kann die Höchstzahl bis zu 21 Mitglieder betragen (Abbildung C.2).<sup>546</sup> Der Verwaltungsrat besteht aus dem Vorsitzenden, dies ist der Leiter der Verwaltung des Gewährträgers, und den weiteren Mitgliedern. Zwei Drittel der weiteren Mitglieder werden von der Gewährträgervertretung gewählt (maximal zwei Drittel von ihnen können dem Kommunalparlament angehören; die übrigen Mitglieder werden aus dem Umfeld der sachkundigen Gemeindebewohner gewählt) und ein Drittel von den Mitarbeitern der Sparkasse entsandt.<sup>547</sup> Typischerweise besteht ein mit 15 Personen besetzter Verwaltungsrat aus: dem Bürgermeister bzw. Landrat, sechs weiteren Kommunalpolitikern, drei sachkundigen Bürgern sowie fünf gewählten Sparkassenmitarbeitern. Anstelle der sechs weiteren Kommunalpolitiker könnten ebenso sechs sachkundige Gemeindegewählte gewählt werden, sodass deren Zahl auf insgesamt neun ansteigen würde. Die heterogene Zusammensetzung des Verwaltungsrates soll eine kommunal ausgewogene Meinungsfindung ermöglichen, sodass bei der Geschäftstätigkeit der Sparkasse die Interessen des gesamten Kundenkreises berücksichtigt werden.<sup>548</sup>

Neben der allgemeinen Aufsichtsfunktion besitzt der Verwaltungsrat eine Reihe von Kompetenzen, mittels derer er Einfluss auf die Geschäftspolitik und die Geschäftstätigkeit nehmen kann (Tabelle C.2).<sup>549</sup> So bestimmt der Verwaltungsrat die Richtlinien der Geschäftspolitik und erlässt Geschäftsanweisungen für den Vorstand, den Kreditausschuss und die Innenrevision. Bei diesen Befugnissen handelt es sich allerdings nur um Grundsatzentscheidungen des Verwaltungsrates. Die Einzelfallentscheidungen liegen gemäß dem Kreditwesengesetz ausschließlich beim geschäftsführenden Vorstand.<sup>550</sup> Sein Einverständnis mit der Geschäftsführung kann der Verwaltungsrat jedoch durch die Entlastung des Vorstandes signalisieren. Zudem beschließt das Aufsichtsorgan über die Feststellung des Jahresabschlusses, die Billigung des Lageberichts sowie die Verwendung des Bilanzgewinns.

---

544 Vgl. § 14 Abs. 1, 2 SpkG LSA.

545 Vgl. § 14 Abs. 1, 4, 5 SpkG LSA.

546 Vgl. § 9 Abs. 1 SpkG LSA.

547 Vgl. § 9 Abs. 2 SpkG LSA; § 4 Abs. 2 MuSa LSA.

548 Vgl. § 9 Abs. 3 SpkG LSA.

549 Die folgenden Kompetenzen bestimmen sich gemäß § 8 Abs. 1, 2 Nr. 5, 6, 7 SpkG LSA.

550 Vgl. Möller (1991), S. 22 f.

Der Verwaltungsrat hat ferner die Personalentscheidungen hinsichtlich des Vorstandes zu treffen. Er beschließt über die Bestellung, Anstellung, Abberufung und Kündigung des Vorstandsvorsitzenden, der weiteren Vorstandsmitglieder und ihrer Stellvertreter. In diesem Zusammenhang legt er ebenfalls die Bedingungen der Anstellungsverträge aller Vorstandsmitglieder fest.<sup>551</sup> Einfluss auf die Geschäftstätigkeit kann der Verwaltungsrat auch durch die personelle Besetzung des Kreditausschusses ausüben. Die Mitglieder des Kreditausschusses und deren Stellvertreter werden vom Verwaltungsrat aus seiner Mitte, für die Dauer ihrer Amtszeit im Verwaltungsrat, gewählt.<sup>552</sup> Schließlich hat der Verwaltungsrat das Recht, die Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse zu bestimmen. Dabei hat sich die Höhe der Zuwendungen an den Richtlinien, die das Ministerium für Finanzen festlegt, zu orientieren.<sup>553</sup>

Über die genannten Entscheidungskompetenzen hinaus hat der Verwaltungsrat diverse Zustimmungsrechte, die vor allem die strategische Ausrichtung der Sparkassengeschäftstätigkeit im Hinblick auf die kommunale Versorgung betreffen. Der Zustimmung des Verwaltungsrates bedürfen die Grundsätze der jährlich fortzuschreibenden mittelfristigen Unternehmensplanung sowie die Grundsätze der Personalpolitik.<sup>554</sup> Daneben sind vor allem die Beschlüsse in Bezug auf die Sparkasseninfrastruktur genehmigungspflichtig. Hierzu zählen der Erwerb, die Veräußerung und die Belastung von Grundstücken, die Errichtung von Gebäuden sowie die Eröffnung, die Übertragung und die Schließung von Zweigstellen.<sup>555</sup> Auch der Erwerb, die Veränderung und Veräußerung von Beteiligungen, die Aufnahme von haftendem Eigenkapital sowie die Vorwegzuführungen von Teilen des Jahresüberschusses müssen vom Verwaltungsrat genehmigt werden.<sup>556</sup>

Der dritte Kompetenzbereich des Verwaltungsrates ist das Anhörungsrecht bei der Beschlussfassung der Vertretung des Gewährträgers.<sup>557</sup> Es umfasst die Anhörung über die Auflösung der Sparkasse, Vereinbarungen über die Vereinigung von Sparkassen und den Erlass und die Änderung der Satzung.<sup>558</sup>

---

551 Vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 SpkG LSA.

552 Vgl. §§ 8 Abs. 2 Nr. 4, 17 Abs. 2 SpkG LSA.

553 Vgl. §§ 8 Abs. 2 Nr. 8, 14 Abs. 4 SpkG LSA.

554 Vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 1, 2 SpkG LSA.

555 Vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 3, 4, 5 SpkG LSA.

556 Vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 6, 7, 8 SpkG LSA.

557 Vgl. hierzu Teil C:1.3.1, Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen.

558 Vgl. § 8 Abs. 4 Nr. 1, 2, 3 SpkG LSA.

### ***Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen:***

Die Einflüsse und Kontrollmechanismen, die auf den Verwaltungsrat wirken, sind allgemein nur schwach ausgeprägt. Zunächst unterliegt das Handeln des Verwaltungsrates, als Organ der Sparkasse, der Rechtsaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für Kreditwesen und der Sparkassenaufsicht der Länder.<sup>559</sup>

Über die Entlastung des Verwaltungsrates beschließt die Vertretung des Gewährträgers.<sup>560</sup> Während die Rechtsaufsicht in den Händen von Bund und Ländern liegt, kann das Kommunalparlament bei der Kontrolle des Verwaltungsrates fachliche Maßstäbe anlegen und inhaltliche Verfehlungen des Aufsichtsorgans anmahnen. Auch wenn nicht damit zu rechnen ist, dass die Mehrheit des Kommunalparlaments seinen eigenen Parteimitgliedern die Entlastung verweigern wird,<sup>561</sup> so werden zumindest die Oppositionspolitiker ein mögliches Fehlverhalten kritisieren und an die Öffentlichkeit kommunizieren.

In einem gewissen Umfang kontrollieren sich die Mitglieder des Verwaltungsrates selbst. Verstoßen die Mitglieder des Verwaltungsrates gegen ihre genuinen Pflichten, so können sie auf Antrag des Verwaltungsrates durch die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde aus dem Verwaltungsrat ausgeschlossen werden.<sup>562</sup> Besondere Bedeutung kommt dem Verwaltungsratsvorsitzenden zu. Er ist verpflichtet, rechtsverletzende Beschlüsse des Verwaltungsrates zu beanstanden. Werden derartige Beschlüsse nicht umgehend vom Verwaltungsrat korrigiert, so hat der Vorsitzende unverzüglich die Entscheidung des Ministeriums der Finanzen herbeizuführen.<sup>563</sup>

Rechtliche Einschränkungen, über deren Einhaltung das Ministerium der Finanzen wacht, bestehen hinsichtlich der Mitgliedschaft im Verwaltungsrat.<sup>564</sup> Beschäftigte des Gewährträgers oder der Sparkasse, sofern es sich nicht um den obersten Leiter der Kommune bzw. um die gewählten Sparkassenvertreter handelt, dürfen ihm keinesfalls angehören. Diese Vorschrift sorgt für eine strikte Trennung von Exekutive (Tätigkeit in der Kommunalverwaltung) und Legislative (Entscheidungskompetenzen im Verwaltungsrat). Um Interessenskonflikte in der Beziehung zwischen der Sparkasse einerseits und ihren Kunden bzw. fremden Bankinstituten andererseits zu vermeiden, sind auch Beschäftigte der Steuerverwaltung, der Deutschen Bundespost Postbank sowie Leiter

---

559 Vgl. § 6 KWG; § 30 Abs. 1 SpkG LSA.

560 Vgl. § 26 Abs. 5 SpkG LSA.

561 Dies ist unwahrscheinlich, da Koalitionsabsprachen, Ämterpatronage und Filz die Kommunalpolitik zu dominieren scheinen. Vgl. *Naßmacher, Naßmacher* (1999), S. 61.

562 Vgl. § 14 Abs. 3 SpkG LSA.

563 Vgl. § 15 SpkG LSA.

564 Vgl. § 12 SpkG LSA.

und Beschäftigte anderer Bankinstitute von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Das gleiche gilt für Personen, gegen die wegen eines Verbrechens oder eines Vermögensvergehens ein Strafverfahren schwebt oder eine Strafe verhängt worden ist, und für Personen, die für das Ministerium für Staatssicherheit der DDR tätig waren.

In eine ähnliche Richtung zielen die Vorschriften zur Ausschließung von der Mitwirkung bei Entscheidungen, die gleichermaßen für die Mitglieder von Verwaltungsrat, Vorstand und Kreditausschuss gelten.<sup>565</sup> Um Interessenskollisionen zu vermeiden, darf kein Mitglied der Sparkassenorgane bei Angelegenheiten beratend oder entscheidend mitwirken, wenn die Entscheidung ihm selbst, seinem Ehegatten oder nahen Verwandten einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann.<sup>566</sup> Die Vorschrift ist analog anzuwenden, wenn der Betreffende persönlich mit einem privatrechtlichen Unternehmen verbunden ist und ihm die Entscheidung der Angelegenheit zu einem unmittelbaren Vorteil oder Nachteil gereicht. „In Zweifelsfällen entscheidet bei den Mitgliedern des Verwaltungsrates und des Kreditausschusses das Gremium selbst, bei den Mitgliedern des Vorstandes der Vorsitzende des Verwaltungsrates.“<sup>567</sup>

Die Bestellung der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder des Vorstandes liegt wiederum in der Einflussphäre der Aufsichtsbehörden. So ist eine beabsichtigte Bestellung unverzüglich dem Ministerium für Finanzen mit den üblichen Unterlagen anzuzeigen. Die potenziellen Vorstandsmitglieder müssen die nötigen persönlichen und fachlichen Voraussetzungen erfüllen, die zur Leitung eines Kreditinstituts zwingend erforderlich sind. Damit legt das Sparkassengesetz dieselben strengen Maßstäbe an die Fähigkeiten des Geschäftsleiters an wie das Kreditwesengesetz. Erfüllen die (potenziellen) Vorstandsmitglieder die persönlichen oder fachlichen Kriterien nicht oder nicht mehr, so hat der Verwaltungsrat die Bestellung zu widerrufen. Dies kann anstelle des Verwaltungsrates auch das Ministerium der Finanzen tun. Personen, die aus den oben angeführten Gründen nicht dem Verwaltungsrat angehören dürfen, können ebenfalls nicht in den Vorstand berufen werden.<sup>568</sup>

Einflüsse auf das Handeln des Verwaltungsrates zeigen sich auch bei der Entlastung des Vorstandes. Diese ist nur zulässig, „wenn das Ministerium der Finanzen bestätigt hat, dass die Jahresabschlussprüfung keine erheblichen Verstöße ergeben hat und alle wesentlichen Prüfungsfeststellungen erledigt sind.“<sup>569</sup>

---

565 Vgl. § 22 Abs. 1, 2 SpkG LSA.

566 Vgl. *Möller* (1991), S. 26 f.

567 § 22 Abs. 3 SpkG LSA.

568 Vgl. § 19 Abs. 2, 4, 5 SpkG LSA. Analog §§ 1 Abs. 2, 24 Abs. 1 Nr. 1, 2, 33 Abs. 2, 36 KWG.

569 § 26 Abs. 4 SpkG LSA.

### *Ziele und Anreizstruktur:*

Aufgrund der heterogenen Zusammensetzung des Verwaltungsrates kann a priori nicht davon ausgegangen werden, dass seine Mitglieder über ein einheitliches Zielsystem verfügen. Aus diesem Grunde erscheint es zweckmäßig, die Systematisierung der Anreizstruktur für die verschiedenen Gruppen getrennt vorzunehmen. Bevor dies geschieht, wird geprüft, welche übergeordneten Anreize zur Ausübung einer Verwaltungsratsmitgliedschaft führen, die unabhängig von der Gruppenzugehörigkeit für alle Mitglieder gleichermaßen Gültigkeit besitzen.

Verhalten sich die Verwaltungsratsmitglieder annahmegemäß nutzenmaximierend, so erklären die monetären und nichtmonetären Einkommensanreize ihre Handlungsmotivation nahezu vollständig. Mit der Aufsicht im Verwaltungsrat ist zwar keine Einkommenserzielung im traditionellen Sinn verbunden, doch erhalten die Mitglieder für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung. Ähnlich den Aufsichtsratsposten in Aktiengesellschaften ist die Mitwirkung im Verwaltungsrat einer Sparkasse eine gern übernommene Tätigkeit, bei der sich mit relativ geringem Aufwand lukrative Nebeneinkünfte erzielen lassen. Grundsätzlich ist der Verwaltungsrat nur bei Bedarf, jedoch mindestens viermal im Jahr einzuberufen.<sup>570</sup> Einschränkend muss gesagt werden, dass die Tätigkeit zumindest vom Verwaltungsratsvorsitzenden einen spürbaren Arbeitseinsatz erfordert. Bei allen anderen Mitgliedern wird die Stärke ihres Engagements von persönlichen Faktoren wie z. B. der allgemeinen Arbeitsneigung, der regionalen Verbundenheit und der Bindung zur Sparkasse abhängen. Vielleicht noch wichtiger als die genannten monetären Einkommensanreize sind die nichtpekuniären Incentives. Öffentliche Posten gelten häufig als Prestigeobjekte, die für Kommunalpolitiker, Bürger und ebenso Sparkassenmitarbeiter reizvolle Vorzeigefunktionen erfüllen und damit in hohem Maß erstrebenswert sind.<sup>571</sup>

Um einen Posten im Aufsichtsrat besetzen zu können, müssen die Akteure in das Amt gewählt werden. Je nach Gruppenzugehörigkeit werden sie von unterschiedlichen Wahlgremien bestellt und besitzen somit spezifische Anreizstrukturen. Gleichzeitig vertreten die Verwaltungsratsmitglieder verschiedene kommunale Gruppen und Interessen, so dass auch aus diesem Grunde differierende Verhaltensweisen zu erwarten sind.

### *Vorsitzender des Verwaltungsrates:*

Bürgermeister und Landräte sind die einzigen Mitglieder des Verwaltungsrates, die nicht in das Amt gewählt werden. Sie übernehmen den Vorsitz in Personalunion mit der Leitung der Kommunalverwaltung. Hierzu müssen sie jedoch bei den Kommunalwahlen in

---

<sup>570</sup> Vgl. § 9 Abs. 7 SpkG LSA.

<sup>571</sup> Vgl. *Blankenburg* (2000), S. 49.

ihrem Amt bestätigt werden.<sup>572</sup> Als politischer Akteur ist die Wiederwahl in das Amt des Landrats oder des Oberbürgermeisters folglich das zentrale Ziel des Verwaltungsratsvorsitzenden. „Die Politiker verwenden politische Konzepte und Aktionen einzig und allein als Mittel zur Verfolgung ihrer privaten Ziele, die sie nur dadurch erreichen können, dass sie gewählt werden.“<sup>573</sup> Das Ziel der Wiederwahl ist somit durch das Postulat der Eigennutzmaximierung bestimmt. Um seine Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu erhöhen, ist der Oberbürgermeister bzw. Landrat folglich an einer präferenzgerechten Versorgung der kommunalen Bevölkerung mit kreditwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen durch die Sparkasse interessiert. Sofern die Bürger primär den Nutzen einer Sparkasse und weniger die damit verbundenen Kosten erkennen, werden Bürgermeister und Landräte sogar zu einer kreditwirtschaftlichen Überversorgung tendieren. Hierzu werden sie ihre vielfältigen direkten Kompetenzen wie z. B. die Gestaltung der geschäftspolitischen Richtlinien auf den kommunalen Raum ausrichten und die Überwachung des Vorstandes im Rahmen ihrer Möglichkeiten wahrnehmen.

Besondere Bedeutung kommt bei dieser Strategie den Maßnahmen zu, die öffentlichkeitswirksamen Charakter besitzen. Zu denken ist beispielsweise an die Verwendung des Bilanzgewinns für öffentliche, gemeinnützige Zwecke.<sup>574</sup> In diesem Zusammenhang ist es für den Verwaltungsratsvorsitzenden auch rational, auf die Entscheidungsfindung des Vorstandes Einfluss zu nehmen. Ist es aufgrund der zu geringen Sicherheitsrücklagen nicht möglich, einen Teil des Bilanzgewinns an den Gewährträger auszuschütten, so kann der Verwaltungsratsvorsitzende versuchen, die Mittel für Spenden und Sponsoring auszuweiten und/oder den von ihm präferierten Verwendungszwecken zuzuführen. Eine Beeinflussung des Sparkassenvorstandes ist vor allem hinsichtlich des Auf- und Abbaus von Finanzinfrastruktur, also der Errichtung und Schließung von Zweigstellen, zu erwarten, da dies der sichtbarste Indikator für den finanzwirtschaftlichen Versorgungsgrad der Kommune ist und deshalb zumindest potenziell in das Wahlkalkül der Bevölkerung einfließt.

Bedeutender als die individuellen positiven Effekte, die aus der kreditwirtschaftlichen Versorgung durch die Sparkassen resultieren, ist für die Wiederwahlrestriktion die allgemeine wirtschaftliche Situation in der Kommune. Dies mag folgende simplifizierte Kausalkette exemplarisch illustrieren: Ein wirtschaftsstarker Landkreis bzw. eine Stadt verfügt über einen ausreichenden Firmenbesatz und ein entsprechendes Angebot an Arbeitsplätzen. Gleichfalls fließen der Kommune die erforderlichen Gewerbesteuererinnahmen zu, und durch die hohe Zahl an Erwerbstätigen fallen vergleichsweise geringe Sozialhilfeausgaben an. Der Landkreis verfügt damit über ausreichende Haushaltsmittel

---

572 Vgl. *Naßmacher, Naßmacher* (1999), S. 60.

573 *Downs* (1968), S. 27.

574 Vgl. § 27 Abs. 3, 5 SpkG LSA.

---

und kann je nach Einwohnerpräferenz die kommunale Abgabenlast reduzieren oder das Angebot an kommunaler Infrastruktur und öffentlichen Gütern ausweiten.

Der Vorsitzende des Verwaltungsrates wird demgemäß seine materiellen Handlungsmöglichkeiten ausschöpfen, um die Sparkasse als strukturpolitisches Mittel zu nutzen. Dies kann u. a. durch die entsprechende Gestaltung der geschäftspolitischen Richtlinien und der mittelfristigen Unternehmensplanung erfolgen. Mit der Zustimmung (oder Ablehnung) zu den Grundsätzen der Personalpolitik kann er außerdem direkten Einfluss auf das kommunale Arbeitsplatzangebot nehmen.

Strukturwirksame Maßnahmen können auch durch den Erwerb von Beteiligungen, z. B. von Gewerbeparks oder Technologie- und Gründerzentren, durch die Unterstützung von regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften, durch die Erschließung von wohn- und gewerbewirtschaftlichen Flächen oder auch durch eine allgemeine (kreditmäßige) Förderung und Betreuung von Existenzgründern und Mittelständlern erfolgen. Zwar hat der Verwaltungsrat bei den aufgezählten Maßnahmen keine eigenständige Entscheidungskompetenz – das Leiten der Geschäfte liegt in der alleinigen Zuständigkeit des Vorstandes –, doch kann er zumindest versuchen, diesbezüglich auf den Vorstand einzuwirken.

Bei der geschäftspolitischen Ausrichtung der Sparkasse spielt das regionale Know-how des Verwaltungsratsvorsitzenden (dies gilt ebenso für die anderen Kommunalvertreter im Verwaltungsrat), das dieser aus seiner Tätigkeit als Leiter der Kommunalverwaltung schöpft, eine bedeutsame Rolle. Seine Sachkenntnisse hinsichtlich der kommunalen Belange, seien es industrielle Anforderungen, Bedürfnisse der Gemeindebewohner oder infrastrukturelle Engpässe, bieten eine gute Basis für die flexible Gestaltung eines nachfragegerechten kreditwirtschaftlichen Angebots seitens der Sparkasse. Eine derartige institutionelle Verknüpfung der kommunalen Sphäre mit der Aufsicht über ein Kreditinstitut existiert so bei keinem anderen Bankentypus. Speziell die privaten Großbanken und die überregional tätigen Kreditinstitute werden aufgrund ihrer zentralen Entscheidungsfindung kaum ähnlich präzise auf die vorhandenen kommunalen Bedürfnisse eingehen können. Dagegen „eignen sich [die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute] hervorragend dazu, Entwicklungen im Bereich der Wirtschaft, etwa Standortentscheidungen von Unternehmen, zu beeinflussen, obendrein weitgehend geräuschlos und ohne Steuermittel einsetzen zu müssen.“<sup>575</sup>

Auf der anderen Seite ist der Verwaltungsrat natürlich an einer dauerhaft wirtschaftlich erfolgreichen, nach Effizienzkriterien geführten Sparkasse interessiert. Nur wenn die Sparkasse ein solches Effizienzkriterium erfüllt, lässt sie sich als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument einsetzen. Sollte sich die Sparkasse aufgrund spekulativer Geschäft-

---

<sup>575</sup> Donges, Eekhoff, Möschel, Neumann, Sievert (2001), S. 7, die diese Tatsache allerdings aus ordnungspolitischer Sicht kritisieren.

te, einer besonders riskanten Kreditvergabepolitik, nicht kostendeckender Preisgestaltung oder unverhältnismäßiger Gemeinwohlorientierung in eine finanzielle Schieflage manövrieren, so haftet die Kommune via Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unbegrenzt für die Verbindlichkeiten der Sparkasse. In Anbetracht der schlechten finanziellen Situation der meisten Kommunen ist das Eintreten dieses Szenarios unbedingt zu vermeiden. Der Bürgermeister als Vertreter des Verwaltungsrates hätte in einem solchen Fall nur äußerst geringe Chancen auf eine Wiederwahl. Auch wenn sich die Ziele der wirtschaftlichen Geschäftsführung und der Ausrichtung der Sparkasse auf den kommunalen Raum nicht ausschließen, so sind doch zumindest die Gemeinwohlorientierung und die effiziente Geschäftstätigkeit konkurrierende Ziele. Dieser Zielkonflikt lässt sich nur dann lösen, wenn die Gemeinwohlorientierung als nachrangiges Ziel betrachtet wird.

*Kommunalpolitiker als weitere Mitglieder des Verwaltungsrates:*

Für die weiteren Kommunalpolitiker im Verwaltungsrat gelten prinzipiell die gleichen Anreize und Restriktionen wie für den Verwaltungsratsvorsitzenden. Es lässt sich jedoch ein wichtiger Unterschied feststellen. Im Gegensatz zum Leiter der Verwaltung des Gewährträgers sind die anderen Kommunalpolitiker keine geborenen Mitglieder des Verwaltungsrates. Sie werden von der Vertretung des Gewährträgers in ihr Amt gewählt. Gleichzeitig müssen sie von den wahlberechtigten Bürgern in die Kommunalvertretung berufen werden, sodass sie einer zweifachen Wiederwahlrestriktion unterliegen.

Um ihre Chancen bei den Kommunalwahlen nicht zu gefährden, ist es für diese Verwaltungsratsmitglieder rational, die Überwachung der Sparkasse mit der gleichen Sorgfalt wahrzunehmen wie der Verwaltungsratsvorsitzende. Dies gilt ebenso bezüglich der geschäftspolitischen Ausrichtung sowie der wirtschafts- und strukturpolitischen Instrumentalisierung der Sparkasse. Die Argumentation hinsichtlich der individuellen Anreize entspricht der im obigen Absatz. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Wirkungen aus ihrem Sparkassenengagement einen geringeren Einfluss auf das Wahlkalkül der Bürger besitzen als die Tätigkeit des Landrates bzw. Bürgermeisters. Ihre Persönlichkeit ist im Verwaltungsrat der Sparkasse weit weniger prominent als die des Vorsitzenden, sodass ihre Tätigkeit entsprechend schwächer im Licht der kommunalen Öffentlichkeit steht. Auch das kommunale Wahlsystem<sup>576</sup> weicht die Wiederwahlrestriktion etwas auf. Zwar können die Kommunalpolitiker via Direktmandat in den Kreistag oder Stadtrat gelan-

---

<sup>576</sup> Die kommunalen Wahlsysteme der fünf neuen Bundesländer sind zwar bei weitem nicht identisch, doch enthalten alle seit 1996 die wichtigsten Strukturmerkmale der baden-württembergischen Gemeindeordnung. Der Bürgermeister/Landrat wird durch Direktwahl vom Volk bestellt. Bei der Wahl des Gemeinderates/Kreistages können die Bürger Kandidaten aus verschiedenen Listen wählen (*panaschieren*) und maximal drei Stimmen bei einzelnen Kandidaten anhäufen (*kumulieren*). Vgl. zum kommunalen Wahlsystem in den neuen Bundesländern: *Kleinfeld* (1996), S. 116-119; *Kregel* (1998), S. 81-93; *Naßmacher, Naßmacher* (1999), S. 60 und S. 270 f.

gen, dennoch dominiert bei der Zusammensetzung des Parlaments die Besetzung über parteiliche Wahllisten. Die Wahlentscheidung über die Kommunalvertretung erfolgt somit eher durch das Votum für eine Partei(Liste), denn durch die Nominierung einzelner Kandidaten.<sup>577</sup> Im Ergebnis restringiert die kommunale Wiederwahl die Kommunalpolitiker bei ihrer Verwaltungsratsstätigkeit weniger stark als die Bürgermeister oder Landräte in ihrer Funktion als Vorsitzender.

Die zweite Wiederwahlrestriktion ist die Bestellung in das Amt des Verwaltungsrates durch die Vertretung des Gewährträgers. Auch vor diesem Hintergrund ist es für die Mitglieder des Verwaltungsrates natürlich zweckmäßig, ihre Aufgaben sachgerecht und mit Akkuratess zu erfüllen. Dies ist jedoch keine hinreichende Bedingung für die Wiederwahl, sondern allenfalls eine notwendige Voraussetzung. Vielmehr dürften die Positionen parteipolitisch instrumentalisiert werden, um Politiker zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen oder um politischen Freunden Kompensation für Einbußen in anderen Bereichen zu gewähren.<sup>578</sup> Damit verfügt diese Restriktion lediglich über schwache Anreize, die Politiker zu einer ordnungsgemäßen Pflichterfüllung zu bewegen.

*Sachkundige Bürger als weitere Mitglieder des Verwaltungsrates:*

Die sachkundigen Bürger werden wie auch die Kommunalpolitiker nicht direkt von den Einwohnern der Gebietskörperschaft in den Verwaltungsrat berufen, sondern mittels eines indirekten Wahlverfahrens durch die Vertretung des Gewährträgers. Streben die Mitglieder dieser Verwaltungsratsgruppierung nach einer Verlängerung ihrer Amtszeit, so wirkt die Wiederwahlrestriktion disziplinierend auf ihre Pflichterfüllung. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass auch diese Wahl politisch motiviert erfolgt, um so Partikularinteressen leichter im Verwaltungsrat durchsetzen zu können oder um politischen Freunden einen Gefallen zu gewähren. Erfolgt die Wahl der bürgerlichen Verwaltungsratsmitglieder nicht ausschließlich nach den Kriterien der Sachkunde und der Zuverlässigkeit, werden mithin die Anreize für eine korrekte Erfüllung der Aufsichtspflichten abgeschwächt.

Die sachkundigen Bürger nehmen im Verwaltungsrat eine bedeutsame Position ein. Aufgrund ihrer fundierten Informationen, die sie z. B. durch ihre Tätigkeit als private Unternehmer erworben haben, können sie eine Querschnittsfunktion im Verwaltungsrat erfüllen und die geschäftspolitische Ausrichtung der Sparkasse auf die tatsächlich vorhandenen kommunalen Bedürfnisse fokussieren. Obwohl auch die anderen Verwaltungsratsmitglieder über weit reichende regionale Kenntnisse verfügen, ist dennoch davon auszugehen, dass die sachkundigen Bürger aufgrund ihres persönlichen Hintergrunds

---

<sup>577</sup> Naßmacher, Naßmacher (1999), S. 61, sprechen von den „alles beherrschenden Parteien.“

<sup>578</sup> Vgl. Blankenburg (2000), S. 49; Möschel (1993), S. 131.

neue Aspekte in die Entscheidungsfindung einbringen und die anderen Mitglieder für spezifische industrielle und bürgerliche Belange sensibilisieren können.

Idealtypischerweise unterscheidet sich auch die Zielsetzung der sachkundigen Bürger in ihrer Verwaltungsratsfunktion von der der beiden erstgenannten Gruppen. Je nach Herkunft vertreten sie primär die Interessen der Bürgerschaft bzw. der regionalen Industrie und werden ihr Verhalten dementsprechend ausrichten. Die zielgerichtete finanzwirtschaftliche Versorgung von Industrie und Mittelstand, wird i. d. R. von den Unternehmensvertretern angestrebt. Hingegen werden sich die Vertreter aus dem Kreis der Einwohner für eine angemessene Finanzversorgung der Bürger einsetzen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei der Errichtung und Schließung von Zweigstellen zukommen. Die direkten Kompetenzen, die die Verwaltungsratsmitglieder für die Realisierung ihrer Vorstellungen wahrnehmen können, sind allerdings begrenzt. Es ist deshalb sehr wahrscheinlich, dass auch hier versucht wird, informell Druck auf die Entscheidungsfindung des Sparkassenvorstandes auszuüben.

*Gewählte Vertreter der Sparkassenbeschäftigten:*

Die Vertreter der Sparkassenbeschäftigten unterliegen ebenfalls einer Wiederwahlrestriktion. Im Gegensatz zu den anderen Mitgliedern werden sie jedoch direkt von den Beschäftigten der Sparkasse gewählt. Um die Chancen einer Wiederwahl zu erhöhen, ist es folglich rational, sich für die Ziele der Beschäftigten einzusetzen, wenngleich auch hier ein grundsätzliches principal agent-Problem besteht.

Für die Mitarbeiter der Sparkasse stehen in erster Linie personalpolitische Themen im Mittelpunkt des Interesses.<sup>579</sup> Zwar sind die Personalentscheidungen eine originäre Kompetenz des Sparkassenvorstandes, doch besitzt der Verwaltungsrat hinsichtlich der Grundsätze der Personalpolitik ein Zustimmungsrecht.<sup>580</sup> Daneben werden die Vertreter der Sparkassenbeschäftigten versuchen, diesbezüglich informell Einfluss auf die Vorstandsentscheidungen zu nehmen. Auch der wirtschaftliche Erfolg des Kreditinstituts ist eine wichtige Voraussetzung für eine stabile Beschäftigungssituation im Unternehmen und somit von zentraler Bedeutung für diese Gruppierung der Verwaltungsratsmitglieder.

Aufgrund des vitalen Interesses der Sparkassenmitarbeiter an einem prosperierenden Arbeitgeber und an einer adäquaten Vertretung ihrer Angelegenheiten, unterliegen die gewählten Sparkassenvertreter summa summarum der stärksten Wiederwahlrestriktion. Dies gilt besonders, weil die Mitarbeiter die wirtschaftliche Situation der Sparkasse weitaus besser einschätzen können als die kommunalen Einwohner und deshalb entsprechende Kontrollkosten verhältnismäßig niedrig sind. Damit ist es sehr wahrschein-

---

<sup>579</sup> Vgl. *Blankenburg* (2000), S. 47 f.

<sup>580</sup> Vgl. §§ 24 Abs. 2, 8 Abs. 3 Nr. 2 SpkG LSA.

lich, dass die Vertreter der Sparkassenbeschäftigten ihre Aufsichtsfunktion verhältnismäßig ernst nehmen und gewissenhaft ausüben.

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Obwohl die Sparkassen mit der organischen Trennung von Geschäftsführung und Überwachung bereits im Jahr 1953 einen bedeutsamen Schritt hin zu einer modernen Unternehmensverfassung unternahmen,<sup>581</sup> bestehen im Vergleich mit den Aufsichtsräten privatrechtlicher Aktiengesellschaften signifikante Unterschiede in der Ausübung der Überwachung. Gründe dafür liegen in ihrer öffentlichen Rechtsform und der damit verbundenen Verteilung der property rights. Die Aufsichtsratsmandate privater Unternehmen verteilen sich je nach Rechtsform, Größe und anzuwendendem Betriebsverfassungsgesetz in einem bestimmten Verhältnis zwischen Vertretern der Arbeitnehmerschaft und Vertretern der Anteilseigner.<sup>582</sup> Letztere werden im Rahmen der Hauptversammlung von den Aktionären gewählt und sind gewöhnlich im Besitz umfangreicher Unternehmensanteile.<sup>583</sup> Der eigene Aktienbesitz am Unternehmen erzeugt insofern eine intrinsische Motivation, eine objektive Kontrolle der Geschäftsführung sicherzustellen.<sup>584</sup> Im Gegensatz dazu verfügen die Verwaltungsratsmitglieder der Sparkassen nicht über derartige Eigentumsrechte an ihrem Kreditinstitut, und ihre intrinsischen Anreize, die Aufsichtsfunktion angemessen wahrzunehmen, sind dementsprechend schwächer ausgeprägt. Für die tatsächliche Ausübung der Kontrolle ist jedoch die Existenz von Incentives von entscheidender Bedeutung.<sup>585</sup>

Für die Mitglieder des Sparkassenverwaltungsrates bestehen diesbezüglich nur die institutionalisierten Anreize der Wiederwahl und der Entlastung durch die Vertretung des Gewährträgers. Wie oben beschrieben, ist die Wiederwahlrestriktion zumindest für Teile des Verwaltungsrates als nicht besonders bedeutend einzuschätzen. Dies trifft vor

---

581 Vgl. *Dülp* (1982), S. 268; *Newiger* (1999), S. 11; Vgl. hierzu auch Teil C:1.1.3.

582 Gemäß §§ 76 ff. BetrVG 1952 müssen in Aktiengesellschaften mit mehr als 500 Beschäftigten ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder gewählte Vertreter der Arbeitnehmer sein. Vgl. *Gabler* (1992), S. 232; *Gerum* (1994a), S. 277 f. Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 gilt u. a. für Aktiengesellschaften mit mehr als 2000 Arbeitnehmern und führt nominell zu einer paritätischen Aufsichtsratsbesetzung mit Vertretern der Eigentümer und Arbeitnehmer. Aufgrund der Vertretung der leitenden Angestellten im Aufsichtsrat liegt im Ergebnis allerdings eine unterparitätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer vor. Vgl. *Gerum* (1994c), S. 1477 f.

583 Dies vermindert das freeriding-Problem der delegierten Überwachung. Vgl. *Diamond* (1984).

584 Speziell in großen Aktiengesellschaften gelingt es nicht immer, den Aufsichtsrat frei von Interessenskonflikten zu halten. Die vielfältigen Überkreuzverflechtungen mit anderen Unternehmen (Stichwort Deutschland AG) können dazu führen, dass die Aufsichtsratsmitglieder in ihrer Kontrollfunktion auch die Interessen anderer Gesellschaften berücksichtigen. Zumindest potenziell kann diese Konstellation zu einer verminderten oder verzerrten Ausübung der Kontrolle führen.

585 Vgl. *Stiglitz* (1985), S. 142 ff.

allem auf die gewählten Kommunalpolitiker und die sachkundigen Bürger zu, da sie durch das Kommunalparlament bestellt werden und ein politischer Missbrauch (z. B. durch log rolling) dabei nicht auszuschließen ist. Der von der Gemeinde direkt gewählte Landrat bzw. Bürgermeister ist aufgrund seiner öffentlichkeitswirksamen Tätigkeit von dieser Restriktion stärker betroffen. Bei der Vielzahl an kommunalen Themen ist allerdings fraglich, ob die Geschicke der Sparkasse tatsächlich wahlentscheidenden Einfluss haben. Trotz aller Einschränkungen kann die Wahlbevölkerung jedoch die Mitglieder des Verwaltungsrates bei einem Fehlverhalten durch Abwahl sanktionieren. Bei einer eklatanten Vernachlässigung der Aufsichtspflichten ist dies sogar wahrscheinlich. So geschehen bei der Schieflage der Bankgesellschaft Berlin im Sommer 2001, die in letzter Konsequenz zum Rücktritt des Regierenden Bürgermeisters Eberhard Diepgen und zu Neuwahlen führte.<sup>586</sup> Von den verschiedenen Gruppen im Verwaltungsrat werden die Vertreter der Beschäftigten am stärksten durch die Wiederwahlrestriktion diszipliniert. Das Sanktionspotenzial ist vor allem deshalb als hoch einzustufen, weil die Beschäftigten die Tätigkeit des Verwaltungsrates relativ gut beobachten und dessen Leistungen entsprechend bewerten können. Das Interesse der Mitarbeiter an einer sachgerechten Verwaltungsrats­tätigkeit, resultiert dabei vor allem aus ihrem Arbeitsplatz in der Sparkasse.

Neben den institutionenökonomisch begründeten Anreizen verfügen die Mitglieder des Verwaltungsrates sicherlich auch über eine gewisse altruistische Motivation.<sup>587</sup> Sie sind grundsätzlich ehrenamtlich tätig<sup>588</sup> und werden sich je nach persönlicher Affinität zu Sparkasse und Region entsprechend engagieren. Ob ihre individuellen Präferenzen jedoch ausreichen, um eine effiziente Kontrolle des Vorstandes zu gewährleisten, kann abschließend nicht eingeschätzt werden.

Die Frage, „wer kontrolliert die Kontrolleure“, ist auf ein weiteres institutionelles Problem auszuweiten. In einigen Bereichen, z. B. der Ausschließung von der Mitwirkung bei Entscheidungen, kontrollieren sich die Verwaltungsratsmitglieder gegenseitig. Eine objektive Eigenüberwachung kann dabei jedoch nicht immer erwartet werden,<sup>589</sup> auch wenn die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde als letzte Überwachungsinstanz droht. Für die Überwindung des internen freeriding-Problems hinsichtlich der Kontrollausübung durch einzelne Mitglieder ist die gegenseitige Überwachung aufgrund ihrer geringen Gruppengröße jedoch gut geeignet.<sup>590</sup>

---

586 Vgl. *Rhein Zeitung online*, 15.06.2001; *Phoenix online*, 07.06.2001.

587 Vgl. *Downs* (1968), S. 27.

588 Vgl. *Dülp* (1982), S. 269.

589 Vgl. analog die Kritik von *Prowse* (1994) und *Hart* (1995) an einstufigen Unternehmensverfassungen.

590 Vgl. *Olson* (1968), S. 52 ff.

Bewertet man die Wirkungspotenziale der Kontrollmechanismen zusammenfassend, so ist davon auszugehen, dass die institutionellen Anreize nicht ausreichen, den Verwaltungsrat vollständig in seinem Verhalten zu disziplinieren. Aufgrund der Informationsvorteile gegenüber der Gemeindebevölkerung, der Vertretung des Gewährträgers und der Belegschaft verbleiben den Mitgliedern des Verwaltungsrates diskretionäre Handlungsspielräume, die diese mittels hidden action ungeahndet zur individuellen Nutzenmaximierung ausreizen können. Die principal agent-Problematik wird jedoch zumindest zum Teil durch die (unreinen) altruistischen Motive der beteiligten Akteure abgeschwächt, da die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit bei den Verwaltungsratsmitgliedern durch das entsprechende Prestige per se zu einem Nutzengewinn führt.

Ein weiterer Problembereich, der allerdings nicht explizit sparkassentypisch ist, betrifft die Möglichkeiten und Fähigkeiten des Verwaltungsrates, den Sparkassenvorstand fachlich zu überwachen.<sup>591</sup> Eine effektive Kontrolle ist dabei gewöhnlich nicht möglich, da das kreditwirtschaftliche Fachwissen der Verwaltungsratsmitglieder vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Die Mitglieder des Aufsichtsorgans üben ihre Tätigkeit nebenberuflich aus und verfügen mithin eher zufällig über die erforderlichen Kenntnisse. Die Vertretung des Gewährträgers und die Belegschaft können dieses Problem jedoch abschwächen, indem sie fachlich geeignete Personen in das Amt des Verwaltungsrates wählen.

Schließlich ist noch auf das Problem der potenziellen Einflussnahme des Verwaltungsrates auf die Tätigkeit des Sparkassenvorstandes aufmerksam zu machen. Obwohl derartige Fälle bislang kaum dokumentiert worden sind, ist es ein offenes Geheimnis, dass manche Verwaltungsratsmitglieder versuchen, über ihre Richtlinienkompetenz hinaus auf die Geschäftstätigkeit der Sparkasse einzuwirken.<sup>592</sup> Auch wenn solche Aktivitäten nicht zwangsläufig der individuellen Nutzenmaximierung dienen müssen, sondern durchaus die Unterstützung einer positiven regionalen Entwicklung zum Ziel haben können, sollten sie aufgrund fehlender Rechtsgrundlage und mangelnder finanzwirtschaftlicher Sachkompetenz der Verwaltungsratsmitglieder zwingend unterbleiben. Das Sparkassenrecht sieht eine eindeutige Organtrennung vor und weist dem Verwaltungsrat nur dort Kompetenzen zu, wo die kommunale Sphäre eindeutig betroffen ist. Eine darüber hinausgehende Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit ist nicht zulässig. Da der Sparkassenvorstand jedoch durch seine Entlastung und Wiederbestellung vom Verwaltungsrat abhängig ist, sind Interessenkonflikte vorprogrammiert oder zumindest nicht ausgeschlossen.

---

591 Vgl. hierzu Teil C:1.3.3.

592 Vgl. *Blankenburg* (2000), S. 50.

**Fazit:**

Der Verwaltungsrat ist de jure das wichtigste Organ der kommunalen Sparkassen. Neben der Überwachung des Sparkassenvorstandes verfügt er über eine Reihe von Beschluss-, Zustimmungs- und Anhörungsrechten. Trotz dieser nominellen Kompetenzvielfalt ist sein materieller Einfluss auf die Gestaltung der Geschäftstätigkeit nur mäßig. Regionale Wirkungen können durch die strategische Ausrichtung der Geschäftspolitik und – sofern vorhanden – durch die Verwendung des Bilanzgewinns erzielt werden. Des Weiteren sind die zustimmungspflichtigen Maßnahmen der mittelfristigen Unternehmensplanung, der Personalpolitik sowie der Veränderung der Sparkasseninfrastruktur und der Beteiligungen regional wirksam, wenngleich hierbei die Initiative vom Vorstand ausgeht.

Das Einflusspotenzial des Verwaltungsrates ist jedoch insgesamt nicht zu unterschätzen. Das Recht der Vorstandsbestellung erlaubt es dem Rat, „geeignete“ Persönlichkeiten auszuwählen, die über ähnliche Zielvorstellungen verfügen wie die Verwaltungsratsmitglieder selbst. Außerdem ist es ihnen möglich, mehr oder minder starken informellen Druck auf die Entscheidungen des Vorstands auszuüben. Wenngleich das Verhältnis zwischen Verwaltungsrat und Vorstand auf Kooperation beruhen sollte, sind im Einzelfall Interessenskonflikte nicht auszuschließen. So kann beispielsweise der Wunsch des Verwaltungsrates nach einer hohen kreditwirtschaftlichen Versorgungsdichte durchaus mit dem Effizienzziel des Sparkassenvorstands konkurrieren.

Die heterogene Zusammensetzung des Verwaltungsrates soll gewährleisten, dass die verschiedenen kommunalen Interessen in der Geschäftspolitik angemessen berücksichtigt werden. Aufgrund der Wiederwahlrestriktionen, der die beteiligten Akteure unterliegen, bestehen entsprechende Anreize, sich interessenskonform zu verhalten. Auch wenn durch diese Mechanismen keine vollständige Disziplinierung der Mitglieder gelingt, ist dennoch davon auszugehen, dass der Verwaltungsrat sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für die regionale Entwicklung und die finanzwirtschaftliche Versorgung der Haushalte und Unternehmen in der betreffenden Kommune einsetzt. Parallel dazu ist dem Verwaltungsrat auch am wirtschaftlichen Erfolg der Sparkasse gelegen, da er bei gravierenden finanziellen Schieflagen durch die politischen Gremien und im Extremfall durch die Wahlbevölkerung sanktioniert werden kann.

### 1.3.3 Vorstand

#### *Aufgaben und Kompetenzen:*

Neben dem Verwaltungsrat ist der Vorstand das zentrale Organ einer Sparkasse.<sup>593</sup> Er ist in allen Bundesländern das unabhängige Geschäftsführungsgremium, das die Sparkasse im kreditwesenrechtlichen Sinn in eigener Verantwortung leitet und vertritt (Tabelle C.2).<sup>594</sup> Bei ihrer Geschäftsführung haben die Vorstandsmitglieder die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden.<sup>595</sup>

Hinsichtlich der Umschreibung der Geschäftsführungskompetenzen unterscheiden sich die Ländergesetze. In den vier vom OSGV vertretenen Bundesländern besitzt der Sparkassenvorstand eine Auffangkompetenz, gemäß der er für alle Angelegenheiten zuständig ist, die nicht dem Verwaltungsrat zugewiesen sind.<sup>596</sup> Abschwächend wird dagegen im Thüringer Sparkassenrecht formuliert, dass der Vorstand die Geschäfte nur im Rahmen der Gesetze, der Satzung sowie der aufsichtsrechtlichen Anordnungen führen darf.<sup>597</sup> Der Sparkassenvorstand besitzt damit alle notwendigen Kompetenzen zur Führung der laufenden Geschäfte des kommunalen Kreditinstituts. Hierzu zählen insbesondere die Bewilligung von Krediten, soweit hierfür nicht der Kreditausschuss zuständig ist, die Festsetzung von Konditionen und die Anlage des Vermögens der Sparkasse.<sup>598</sup> Explizit weist das einschlägige Sparkassenrecht dem Vorstand die Personalverantwortung zu.<sup>599</sup> Als Dienstvorgesetzter entscheidet er allein über die Einstellung, Ein- und Höhergruppierung sowie die Entlassung der Angestellten und Arbeiter. Ferner ist der Vorstand dazu verpflichtet, dem Verwaltungsrat regelmäßig und rechtzeitig über die Geschäftspolitik, grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsführung, den Gang der Geschäfte und die Lage der Sparkasse sowie aus sonstigen wichtigen Anlässen zu berichten.<sup>600</sup> Außerdem kann der Sparkassenvorstand mit Zustimmung des Verwaltungsrates beschließen, den um einen Verlustvortrag aus dem Vorjahr geminderten Jahres-

---

593 Vgl. § 7 SpkG LSA.

594 Vgl. § 18 Abs. 1 SpkG LSA. Lediglich im Thüringer Sparkassengesetz wird die Vertretung der Sparkasse weiter konkretisiert. Danach hat der Vorstand das Kreditinstitut gerichtlich und außergerichtlich zu vertreten. Vgl. § 15 Abs. 2 ThürSpkG.

595 Vgl. § 20 Abs. 2 SpkG LSA.

596 Vgl. § 18 Abs. 1 SpkG LSA.

597 Vgl. § 15 Abs. 1 ThürSpkG.

598 Vgl. *Blankenburg* (2000), S. 46.

599 Vgl. § 24 Abs. 2, 3 SpkG LSA.

600 Vgl. § 21 Abs. 1, 3 SpkG LSA.

überschuss bis zu 75% mit Wirkung für den Bilanzstichtag der Sicherheitsrücklage oder einer freien Rücklage zuzuführen (Vorwegzuführungen).<sup>601</sup>

Der Sparkassenvorstand besteht nach Maßgabe der Satzung aus mehreren Mitgliedern. Zur Wahrung des vom KWG geforderten „Vieraugenprinzips“ müssen dies mindestens zwei Mitglieder sein,<sup>602</sup> von denen eines durch den Verwaltungsrat zum Vorsitzenden des Vorstandes bestellt wird. Je nach Gestaltung der Satzung kann der Vorstand jedoch auch aus drei oder mehr ordentlichen Mitgliedern bestehen.<sup>603</sup> Daneben können weitere stellvertretende Mitglieder in den Vorstand berufen werden, die entweder über ein ständiges und volles Stimmrecht verfügen oder lediglich beratende Funktionen im Vorstand wahrnehmen. Auch dies ist von jedem Gewährträger individuell in der Satzung festzulegen. Die Anzahl der stellvertretenden Mitglieder muss jedoch stets geringer sein als die der ordentlichen Vorstände.

Die Anstellung der Vorstandsmitglieder und ihrer Stellvertreter erfolgt zeitlich befristet (je nach Bundesland höchstens fünf bzw. sechs Jahre) und kann – auch mehrfach – verlängert werden.<sup>604</sup> Über die Bedingungen des Anstellungsvertrages beschließt der Verwaltungsrat. Dabei sind jedoch die Empfehlungen der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde, die diese gemeinsam mit dem zuständigen Regionalen Sparkassen- und Giroverband erlässt, zu berücksichtigen. Möchte der Verwaltungsrat bei der Gestaltung des Dienstvertrages von solchen Empfehlungen abweichen, so ist dies rechtzeitig bei der Sparkassenaufsichtsbehörde und dem Regionalen Sparkassen- und Giroverband anzuzeigen bzw. bedarf es deren Zustimmung.<sup>605</sup> Die Höhe der Vorstandsvergütung richtet sich in erster Linie nach der Größe des jeweiligen Kreditinstituts. Gewinnbeteiligungen für die Vorstandsmitglieder sind unzulässig.<sup>606</sup>

---

601 Vgl. § 27 Abs. 1 SpkG LSA. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung Sachsen-Anhalt zur Änderung des SpkG LSA entfällt die Begrenzung der Vorwegzuführungen auf 75%. Vgl. Drucksache LSA 3/4648 (15.06.2001).

602 Vgl. § 33 Abs. 1 Nr. 5 KWG; *Bähre* (1982), S. 187.

603 Vgl. §§ 8 Abs. 2 Nr. 2, 19 Abs. 1 SpkG LSA. In Thüringen muss der Vorstand ab einer Bilanzsumme von 1,5 Mrd. DM gemäß § 15 Abs. 3 ThürSpkG aus mindestens drei ordentlichen Mitgliedern bestehen. Bei Betrachtung der verschiedenen Sparkassensatzungen lässt sich indes feststellen, dass in allen untersuchten Bundesländern die Anzahl der ordentlichen Mitglieder gewöhnlich nicht größer als drei ausfällt.

604 Vgl. *Möller* (1991), S. 22.

605 Vgl. §§ 8 Abs. 2 Nr. 3, 19 Abs. 3, 20 Abs. 1 SpkG LSA.

606 Vgl. § 8 Abs. 2 ThürSpkVO. Die Bindung an Volumengrößen resultiert aus der Ablehnung der Gewinnmaximierung als Unternehmensziel. Vgl. *Langschieb* (1993), S. 171.

### ***Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen:***

Wie oben beschrieben, ist der Vorstand das unabhängige Geschäftsführungsorgan, das die Sparkasse in eigener Verantwortung leitet und vertritt. Trotz dieser grundsätzlichen unternehmerischen Freiheit und Eigenverantwortung sind die Sparkassenvorstände, wohl nicht zuletzt aufgrund der öffentlichen Rechtsform ihrer Kreditinstitute, einer Vielzahl von Einflüssen und Kontrollmechanismen ausgesetzt.

Die stärksten und vielfältigsten Einflüsse erfährt der Vorstand durch das Wirken des Verwaltungsrates (Tabelle C.2)<sup>607</sup> Dieser nimmt die zweckmäßige Überwachung der Vorstandstätigkeit wahr und bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik.<sup>608</sup> Darüber hinaus hat der Verwaltungsrat eine Reihe von Kompetenzen inne, die den Vorstand in seiner Geschäftstätigkeit in zwei unterschiedlichen Intensitätsstufen tangieren.<sup>609</sup> Zum einen besitzt der Verwaltungsrat Kompetenzen mit verpflichtendem Charakter für den Vorstand. Hierzu zählen beispielsweise der Erlass der Geschäftsanweisung, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Bilanzgewinns. Zum anderen bedürfen einige Maßnahmen des Vorstandes der Zustimmung des Verwaltungsrates. Hierunter sind z. B. die mittelfristige Unternehmensplanung, die Grundsätze der Personalpolitik sowie Entscheidungen, die den Bestand oder die Veränderung von Gebäuden, Zweigstellen und Beteiligungen betreffen, zu subsumieren. Resümierend lässt sich feststellen, dass die Einflussnahme des Verwaltungsrates umso stärker ausgeprägt ist, je grundsätzlicher die Entscheidungen für den Geschäftsbetrieb und vor allem die geschäftspolitische Ausrichtung der Sparkassen sind. Die laufende Geschäftsführung liegt dagegen (fast) ausschließlich in der Hand des Vorstandes. Hierzu kann der Verwaltungsrat lediglich im Rahmen des Jahresabschlusses seine Zustimmung bzw. Ablehnung signalisieren. Allerdings kann der Verwaltungsrat versuchen, den Vorstand in seinen Entscheidungen auf informellem Wege zu beeinflussen. Dies ist vor allem deshalb möglich, da die Entscheidungen über die Anstellung und deren Bedingungen, Kündigung, Wiederbestellung sowie die Entlastung der Vorstandsmitglieder ebenfalls in den Händen des Verwaltungsrates liegen.<sup>610</sup> Über die Stärke der informellen Einflussnahme können jedoch keine allgemeingültigen Aussagen getroffen werden. Diese ist primär vom individuellen Einfluss, den Interessen und der Persönlichkeit der Mitglieder beider Gruppen abhängig.<sup>611</sup> Verfügen die Mitglieder des Verwaltungsrates lediglich über ein gemäßigtes Interesse an den Geschicken der Sparkasse oder handelt es sich bei ihnen um relativ „schwache“ Persönlichkeiten, so wird ihre versuchte Einflussnahme bei einem dominanten Sparkassenvorstand vergleichsweise gering ausfallen. Sind die persönlichen Ei-

607 Vgl. hierzu Teil C:1.3.2.

608 Vgl. § 8 Abs. 1 SpkG LSA.

609 Vgl. § 8 Abs. 2, 3, 19 Abs. 6 SpkG LSA.

610 Vgl. § 8 Abs. 1, 2, 3, 6 SpkG LSA.

611 Vgl. zu den Zielen und Anreizstruktur der Verwaltungsratsmitglieder Teil C:1.3.2.

enschaften der Verwaltungsratsmitglieder dagegen dominant ausgeprägt, so wird die Einflussnahme entsprechend stärker vonstatten gehen. Auch der geschäftliche Erfolg der Sparkasse und die wirtschaftliche Situation der Kommune werden sich auf das Ausmaß der Einflussnahme auswirken. So ist zu erwarten, dass der Einfluss des Verwaltungsrates mit sinkender wirtschaftlicher Performance der Sparkasse steigt. Gleichgeartete Anreize sind ebenfalls bei einer schlechten wirtschaftlichen Situation der Kommune zu erwarten. Doch auch bei einer erfolgreichen Sparkasse ist eine derartige Einflussnahme nicht ausgeschlossen. In diesem Fall steht zu erwarten, dass die Einwirkungen weniger auf die allgemeine Geschäftstätigkeit abzielen, denn auf eine Partizipation am Sparkassenerfolg. Einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates könnten z. B. versuchen, die Spenden- und Sponsoringpolitik des Vorstandes zu ihren Gunsten zu gestalten.

Neben den zumindest formal geschäftspolitisch ausgerichteten Kompetenzen des Verwaltungsrates existieren weitere institutionalisierte Einflüsse, die in bestimmten Fällen auf den laufenden Geschäftsbetrieb wirken. So besitzt der Kreditausschuss das Entscheidungsrecht bei volumenmäßig großen Kreditanträgen, bei Organkrediten sowie bei Kreditanträgen, die ihm vom Vorstand zur Entscheidung vorgelegt wurden.<sup>612</sup> Die Mitglieder des Vorstandes haben in diesem Gremium lediglich eine beratende Funktion, aber kein Mitbestimmungsrecht.<sup>613</sup> Auch hier zeigt sich wiederum die Intention des Gesetzgebers, existenzielle Entscheidungen für die Sparkasse im Verantwortungsbereich des Gewährträgers bzw. deren gewählter Vertreter zu belassen. Auf der anderen Seite stehen die unternehmerischen Leitungsmechanismen eines modernen Kreditinstituts, mit einem unabhängigen Sparkassenvorstand als Geschäftsführer. Diese Doppelstruktur ist charakteristisch für die interne Organisation der heutigen Sparkassen.<sup>614</sup>

Einflüsse, Kontrolle und Sanktionsmechanismen gehen natürlich auch von den zuständigen Aufsichtsämtern von Bund und Ländern aus. Hierbei ist „die Sparkassenaufsicht als innerstaatliche, organisationsrechtliche Aufsicht ... von der Staatsaufsicht der Wirtschaft, die gewerbeaufsichtlichen Charakter trägt und im Interesse des Gemeinwohl ausgeübt wird, zu trennen.“<sup>615</sup> Beide Aufsichtsbehörden – die bundesrechtliche Bankenaufsicht und die Sparkassenaufsicht der Länder – verrichten ihre Funktionen unberührt voneinander, obgleich sie zumindest partiell identische Überwachungsaufgaben wahrnehmen.<sup>616</sup> Die folgenden beiden Absätze geben einen Überblick über die Geschäftsfelder, in denen der Vorstand in der Freiheit seiner Unternehmensentscheidungen beeinträchtigt ist.

---

612 Vgl. § 16 Abs. 1 SpkG LSA; §§ 21, 22 SpkVO LSA; § 15 KWG.

613 Vgl. § 17 Abs. 4 SpkG LSA.

614 Vgl. *Dülp* (1982), S. 274.

615 *Heinevetter* (1982), S. 45.

616 Vgl. *Bähre* (1982), S. 196.

Die Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder nehmen primär die Rechtsaufsicht über die Sparkassen wahr, indem sie überprüfen, inwieweit die Geschäftsführung den Gesetzen, den Verordnungen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entspricht.<sup>617</sup> Damit haben die Aufsichtsbehörden unter anderem darauf zu achten, dass die Sparkassen den ihnen erteilten öffentlichen Auftrag erfüllen und ihre Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigt wird.<sup>618</sup> Daneben besitzen die Aufsichtsgremien auch eine Reihe von Genehmigungs- und Mitwirkungs vorbehalten, die sie ermächtigen, innerhalb eines eng begrenzten Rahmens Zweckmäßigkeit überlegungen anzustellen. Allerdings sind nur die Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, die den geringsten Eingriff in die Selbstverantwortung der Sparkasse darstellen und zugleich in einem angemessenen Verhältnis zum Erfolg stehen.<sup>619</sup> Als Aufsichtsmaßnahmen stehen den Behörden eine Reihe von Kompetenzen zur Verfügung, die in ihrer Wirksamkeit abgestuft sind. Diese reichen vom einfachen und laufenden Unterrichtsrecht, über vorbeugende und berichtigende Aufsichtsmittel bis hin zur Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse sowie der Einsetzung eines Beauftragten, der als zusätzliches Organ der Sparkasse einzelne oder sogar alle Aufgaben wahrnimmt. Bei der Durchführung der Aufsicht kann sich die Aufsichtsbehörde der Einrichtungen der zuständigen RSGV bedienen.<sup>620</sup>

Darüber hinaus unterliegen die Sparkassen wie die anderen Kreditinstitute auch der staatlichen Bankenaufsicht, wahrgenommen durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen unter Mitwirkung der Deutschen Bundesbank.<sup>621</sup> Von dem umfassenden Instrumentarium, das der Bankenaufsicht hierbei zur Verfügung steht, sollen hier nur die Maßnahmen skizziert werden, die den Sparkassenvorstand in seiner Geschäftsführung direkt berühren. Die umfangreichen den Geschäftsbetrieb begleitenden Anzeige- und Berichtspflichten<sup>622</sup> beschränken die Geschäftstätigkeit nicht und bleiben insofern ausgeklammert. Um einen reibungslosen Bankbetrieb zu gewährleisten, enthält das KWG (jedoch auch) zahlreiche Vorschriften, die Mindestanforderungen für den Geschäftsbetrieb definieren.<sup>623</sup> Teils sind dies Vorschriften, die den Kreditinstituten enge Grenzen für die strukturelle Ausgestaltung ihrer Geschäfte setzen, teils werden ihnen Verhaltensregeln bei wichtigen Geschäftsentscheidungen auferlegt. Grundsätzlich knüpfen diese Präventivmaßnahmen an der Erfahrung an, dass Bankinsolvenzen ihre Ursachen regel-

---

617 Vgl. § 31 Abs. 1 SpkG LSA; *Newiger* (1999), S. 11.

618 Vgl. *Heinevetter* (1982), S. 49; *Szagunn, Wohlschieß* (1993), S. 260.

619 Vgl. *Heinevetter* (1982), S. 47.

620 Vgl. § 31 Abs. 1, 2, 3, 4, 5 SpkG LSA.

621 Vgl. §§ 1, 7, 52 KWG.

622 Vgl. §§ 13, 14, 15, 24, 25, 26 KWG.

623 Vgl. §§ 10-31 KWG. Die nähere Ausgestaltung gewisser Normen (z. B. §§ 10, 11 KWG) durch so genannte *Grundsätze* erfolgt vom BAKred unter Beteiligung der Bundesbank in Form von öffentlichen Bekanntmachungen.

mäßig in einer unzureichenden Eigenkapitalausstattung, fehlender Liquidität und/oder Problemen im Kreditgeschäft hatten.<sup>624</sup> Das KWG fordert daher von den Kreditinstituten, dass sie zur Sicherung der ihnen anvertrauten Vermögenswerte ein angemessenes haftendes Eigenkapital besitzen.<sup>625</sup> Ihre Mittel sollen dergestalt angelegt werden, dass jederzeit eine ausreichende Zahlungsbereitschaft gewährleistet ist.<sup>626</sup> Ferner sind die bedeutenden Beteiligungen an nichtfinanziellen Unternehmen zu begrenzen.<sup>627</sup> Dabei soll zum einen vermieden werden, dass zentrale Geschäftsanlagen der Kreditinstitute mit Fremdkapital finanziert werden, zum anderen sollen negative Rückwirkungen auf die Solvenz der Kreditinstitute ausgeschlossen werden, und außerdem gilt es, den Einfluss der Banken auf nichtfinanzielle Unternehmen zu begrenzen. Besondere Aufmerksamkeit richtet die Bankenaufsicht schließlich auf das Kreditgeschäft, da hier ein wesentlicher Grund für potenzielle Bankinsolvenzen auszumachen ist. Die Verhaltensregeln zielen dabei vor allem auf eine großemäßige Streuung der Risiken hin, beugen möglichen Interessenskollisionen<sup>628</sup> zwischen Bankakteuren und Schuldnern vor, ermöglichen den Banken einen Einblick in die Verschuldung von Großkreditnehmern bei anderen Kreditinstituten und verhindern, dass hohe Kredite ohne ausreichende Prüfung der Kreditwürdigkeit gewährt werden.<sup>629</sup> Zur Vermeidung bzw. Korrektur etwaiger Missstände verfügt das BAKred über eine breite Palette von Eingriffsrechten. Diese reichen von einem nahezu unbeschränkten Auskunfts- und Prüfungsrecht, über Ermahnungen, förmliche Verwarnungen oder Ordnungswidrigkeitsverfahren bis hin zur Untersagung von Kapitalentnahmen, Gewinnausschüttungen, Kreditgewährungen oder dem Eingehen von Beteiligungen. In besonderen Fällen, d. h. wenn bei einem Institut Gefahr für die Erfüllung seiner Verpflichtungen besteht, können weit reichende Anweisungen bezüglich der Geschäftsführung erlassen oder sogar die Geschäftstätigkeit eingefroren werden. Ergänzend dazu können Vertreter bestellt werden, die anstelle der ursprünglichen Geschäftsleiter die Geschäftsführung und Vertretung des Kreditinstitutes ausüben.<sup>630</sup>

---

624 Vgl. *Bähre* (1982), S. 189; *Szagunn, Wohlschieß* (1993), S. 268.

625 Vgl. § 10 KWG sowie die Grundsätze I und Ia.

626 Vgl. § 11 KWG sowie die Grundsätze II und III. Mit der Bekanntmachung über die Änderung und Ergänzung der Grundsätze über die Eigenmittel und die Liquidität der Institute vom 25.11.1998 wurde der Grundsatz III aufgehoben und in den neu gestalteten Grundsatz II übergeführt.

627 Vgl. § 12 KWG.

628 Auch das Sparkassenrecht sieht vor, den Vorstand von der Mitwirkung bei Entscheidungen auszuschließen, in denen es zu möglichen Interessenskonflikten zwischen dem Vorstandsmitglied und einem Sparkassenkunden kommen kann (§ 22 SpkG LSA). Vgl. hierzu ebenso Teil C:1.3.3.

629 Vgl. §§ 13, 14, 15, 18 KWG; *Szagunn, Wohlschieß* (1993), S. 274.

630 Vgl. §§ 36 Abs. 2, 44, 45, 46a bis 46c, 56 KWG; *Bähre* (1982), S. 191; *Szagunn, Wohlschieß* (1993), S. 280 f.

Der Sparkassenvorstand wird durch KWG und Sparkassenrecht jedoch nicht nur in seiner Geschäftsleitung berührt, sondern unterliegt bereits bei seiner Bestellung einem strengen Auswahlverfahren. Als verantwortlicher Geschäftsführer wird von ihm ein besonderes Maß an Zuverlässigkeit und fachlicher Eignung verlangt. Diese fachliche Eignung setzt voraus, dass die betreffende Person ausreichende theoretische und praktische Bankkenntnisse sowie Leitungserfahrung besitzt. Dies ist regelmäßig anzunehmen, wenn eine dreijährige leitende Tätigkeit bei einem Institut von vergleichbarer Größe und Geschäftsart nachgewiesen wird. Erweist sich der Geschäftsleiter als nicht oder nicht mehr zuverlässig, so ist seine Bestellung zu widerrufen – unter Umständen kann dem betroffenen Geschäftsleiter auch die Tätigkeit untersagt werden. Werden die Probleme des Kreditinstituts nicht zur Zufriedenheit der Bankenaufsicht gelöst, so droht sogar die Aberkennung der Zulassung für den Geschäftsbetrieb der Sparkasse.<sup>631</sup> Eine Abbestellung des Geschäftsleiters befreit ihn jedoch nicht von Schadensersatzansprüchen der Sparkasse. Die Vorstandsmitglieder sind als Gesamtschuldner dazu verpflichtet, etwaige Schäden, die aus einer Pflichtverletzung entstanden, zu ersetzen.<sup>632</sup>

Die rechtlichen Vorschriften des KWG sehen hinsichtlich der Eignung der Geschäftsleiter keine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Rechtsformen der Kreditinstitute vor. Geschäftsleiter der Sparkassen unterliegen denselben strengen Richtlinien wie auch die Geschäftsführer privater Kreditinstitute. Mithin kann angenommen werden, dass sich die Sparkassenvorstände in ihrer fachlichen und persönlichen Eignung nicht systematisch von den privaten Geschäftsführern unterscheiden.

### ***Ziele und Anreizstruktur:***

Im Unterschied zu den bisher diskutierten Akteursgruppen unterliegen die Sparkassenvorstände keiner Wahl- bzw. Wiederwahlrestriktion. Sie werden vom Verwaltungsrat bestellt und sind Angestellte der Sparkasse.<sup>633</sup> Streben die Vorstandsmitglieder annahmefähig nach hohen und sicheren Einkommen, so richtet sich ihre Aufmerksamkeit hauptsächlich auf ihre Weiter- und Wiederbeschäftigung. Dies impliziert, dass die Vorstände bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit zumindest ein hinreichendes Maß an Sorgfalt und Engagement walten lassen. Die geringsten Anforderungen stellen diesbezüglich die Aufsichtsbehörden von Bund und Ländern. Die Abbestellung des Vorstands durch diese Organe droht lediglich bei groben und/oder anhaltenden Verstößen gegen die banken- und sparkassenrechtlichen Vorschriften. Zweckmäßigkeitüberlegungen werden hingegen vom Verwaltungsrat angestellt. Für eine Verlängerung des Anstellungsvertrages genügt es nicht, die Geschäftsführung lediglich rechtmäßig wahrzunehmen.

---

631 Vgl. §§ 1 Abs. 2, 33 Abs. 1 Nr. 2, 4, 33 Abs. 2, 35, 36 KWG; § 19 Abs. 2, 5 SpkG LSA.

632 Vgl. § 20 Abs. 3 SpkG LSA.

633 Vgl. §§ 8 Abs. 2 Nr. 1, 2, 20 Abs. 1, 24 SpkG LSA.

Vielmehr werden die Vorstände am Erfolg der Sparkasse und an der Erfüllung der Auftragsziele (z. B. öffentlicher Auftrag) gemessen. Es ist deshalb zu erwarten, dass der Vorstand versucht, den Anforderungen des Verwaltungsrates zumindest vordergründig gerecht zu werden. Da der Sparkassenvorstand gegenüber dem Aufsichtsgremium über einen ausgeprägten Informationsvorsprung verfügt, kann er vorhandene diskretionäre Handlungsspielräume zu seinen Gunsten ausnutzen. Eine solche asymmetrische Informationsverteilung zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsorganen ist jedoch auch in der privaten Wirtschaft anzutreffen, sodass das zu beobachtende principal agent-Problem kein Alleinstellungsmerkmal der Sparkassen ist. Entscheidend für die ordnungsgemäße Erfüllung der Geschäftspflichten sind daher weitere Mechanismen, die sanktionierend auf den Vorstand wirken können.<sup>634</sup> So werden die Geschäftsleiter bemüht sein, ihre Reputation zu erhalten bzw. aufzubauen, um ihren individuellen Wert auf dem Markt für Führungskräfte zu erhöhen. Der Wechsel zu einer höher dotierten Position bei größeren Sparkassen, den Landesbanken der Sparkassengruppe oder auch bei einem privaten Kreditinstitut wird nur möglich sein, wenn der Vorstand bei seiner Tätigkeit überdurchschnittlich gute Leistungen erbringt. Der Aufbau von Reputation kann insofern als anreizkonformes Eigentumssurrogat betrachtet werden.<sup>635</sup> Neben den monetären Anreizen der (potenziellen) Einkommenserzielung disziplinieren sicherlich auch nichtmonetäre Anreize wie z. B. soziales Prestige die Vorstandsmitglieder. In Abhängigkeit von der persönlichen Präferenzstruktur kann das gesellschaftliche Ansehen, das mit dem Posten eines erfolgreichen Vorstands verbunden ist, zusätzliche Incentives für ein sparkassenkonformes Verhalten setzen.

Als nutzenmaximierende Individuen werden die Vorstände allerdings versuchen, weitere Bedürfnisse zu befriedigen, die nicht im Interesse von Verwaltungsrat und Gewährträger liegen, sofern die Erfüllung dieser Nebenziele nicht das Hauptziel der Wiederbestellung konterkariert. Exemplarisch seien an dieser Stelle genannt: die Schaffung eines bequemen Arbeitslebens, die Generierung zusätzlichen Einkommens oder die unverhältnismäßige Entnahme nichtpekuniärer Ressourcen aus dem Unternehmen.<sup>636</sup>

Hinsichtlich der intrinsischen Berücksichtigung regionaler Ziele ist zu erwarten, dass diese beim Sparkassenvorstand schwächer verankert sind als bei den kommunalen Akteuren mit Wiederwahlrestriktionen. Gewöhnlich fehlt dem Vorstand der persönliche regionale Bezug, sodass unter diesem Aspekt räumliche Ziele lediglich im Rahmen der Erfüllung seiner allgemeinen Geschäftspflichten berücksichtigt werden. Über die Ein-

---

634 Vergleiche hierzu auch die Ausführungen zu den property rights in Teil C:1.2.5, ökonomische Bedeutung.

635 Vgl. *Kaulmann* (1987), S. 33; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 229 f.; *Williamson* (1990), S. 334 f.; *Spremann* (1990), S. 637 f.

636 Vgl. *Furubotn, Pejovich* (1972), S. 1154; *Williamson* (1990), S. 169-175. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Teil B:2.3.2.

haltung des Regionalprinzips und der Richtlinien der Geschäftspolitik wachen somit die Sparkassenaufsichtsbehörden und vor allem der Verwaltungsrat. Trotzdem ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass die wirtschaftspolitische Vorstellung und Prägung des Vorstands mit dem ökonomischen Selbstverständnis der Sparkassen übereinstimmt.<sup>637</sup> Für diese Hypothese spricht die allgemeine Beobachtung, dass die Wahl eines bestimmten Arbeitgebers – vor allem im Bereich der Hochqualifizierten – freiwillig und gemäß den persönlichen Präferenzen erfolgt. Auf der anderen Seite werden auch die Arbeitgeber bei der Auswahl ihrer Manager nicht nur deren Fachqualifikation berücksichtigen, sondern nach Möglichkeit auch auf kompatible Wertvorstellungen achten, um durch geeignete Personalpolitik *managerial excellence*<sup>638</sup> in den Sparkassen zu entwickeln.<sup>639</sup> Schließlich ist davon auszugehen, dass auch die langjährige Tätigkeit in der Sparkassenorganisation die Vorstände gemäß der Firmenphilosophie prägt und sie integraler Bestandteil der Unternehmenskultur werden.

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Die Beziehung zwischen der Sparkasse bzw. deren Vertretungsgremien und den Mitgliedern des Vorstandes stellt sich als typisches principal agent-Problem in einem rechtlich selbstständigen, kommunalen Unternehmen dar. Im Gegensatz zu vielen kleinen öffentlichen oder gemeinwohlorientierten Unternehmen verfügen die Sparkassen jedoch nicht über eine einstufige Unternehmensverfassung,<sup>640</sup> bei der Geschäftsführung (Entscheidungsmanagement) und Überwachung (Entscheidungskontrolle) durch ein und dasselbe Organ wahrgenommen werden, sondern über eine strikte personelle und organisatorische Trennung beider Funktionalbereiche. Eine derartige Unternehmensverfassung trägt bereits zu einer Abschwächung des principal agent-Problems zwischen den Sparkassengremien und dem Vorstand bei.<sup>641</sup> Natürlich reduziert auch eine „partielle“ Interessenkonformität der beteiligten Akteure, wie sie im obigen Absatz beschrieben wurde, den Zielkonflikt und damit das principal agent-Problem.

Trotz dieser institutionellen Vorkehrungen lassen sich de facto alle drei Ausprägungen des principal agent-Problems erwarten. So liegt es in der Natur der Delegation, dass der

---

637 Nach William G. Ouchi hat die Zugehörigkeit zu einem Clan mit gemeinsamer Wertvorstellung einen starken Selbstbindungscharakter und reduziert auf diese Weise potenzielle Kontrollkosten. Vgl. *Spremann* (1990), S. 614 f.

638 Vgl. *Hinterhuber* (1989), S. 138.

639 Die offenbaren Eigenschaften der potenziellen Vorstandsmitglieder können allerdings durch *hidden characteristics* verzerrt sein, sodass die Auswahl des optimalen Bewerbers nicht notwendigerweise gewährleistet ist.

640 Vgl. *Fama, Jensen* (1983a), S. 319. Zur Kritik an solchen einstufigen Systemen vgl. u. a. *Prowse* (1994) und *Hart* (1995).

641 Vgl. Teil B.2.2.

Vorstand über einen Informationsvorsprung gegenüber den Überwachungsorganen verfügt. Dies zeigt sich bereits bei der Bestellung der Vorstandsmitglieder. Gewöhnlich kann der Verwaltungsrat die potenziellen Bewerber nur schwer hinsichtlich ihrer persönlichen und fachlichen Eignung einschätzen, sodass das Problem der hidden characteristics auftritt. Zwar legen sowohl das Sparkassenrecht als auch das Kreditwesengesetz Mindestanforderungen für die Qualifikation und persönliche Eignung des Vorstandes fest, doch wird auf diese Weise lediglich eine Negativselektion der potenziellen Kandidaten erreicht. Auch das Einspruchsrecht bei der Vorstandsbestellung durch die obersten Sparkassenaufsichtsbehörden und das BAKred lässt sich in diese Richtung interpretieren. Selbst wenn alle Aufsichtsorgane rechtmäßig und nach bestem Wissen und Gewissen ihren Pflichten nachkommen, so ist letztendlich eine optimale Kandidatenauswahl nicht sichergestellt.

Der Informationsvorsprung des Vorstands gibt ihm außerdem die Möglichkeit, im Rahmen der Geschäftsführung diskretionäre Handlungsspielräume zu seinen Gunsten und zu Lasten der Sparkasse auszunutzen (hidden action und hidden information).<sup>642</sup> Aufgrund des (zu) geringen Kenntnisstandes wird die fachliche Aufsicht durch den Verwaltungsrat derartigen Missbrauch nur in den seltensten Fällen vollständig verhindern können. Die zweckmäßige Zusammensetzung des Verwaltungsrates mit tatsächlich *sachkundigen* und *engagierten* Mitgliedern kann solche Missbrauchsmöglichkeiten jedoch einschränken.

Etwas anders stellt sich die Situation in Bezug auf die übergeordneten Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder dar. Grundsätzlich kann hier davon ausgegangen werden, dass die Akteure im BAKred und in den Länderfinanzministerien über ausreichende kreditwirtschaftliche Kenntnisse verfügen. Allerdings haben beide Behörden zu den Sparkassen eine vergleichsweise hohe „Kontrolldistanz“, da sie lediglich eine übergeordnete Aufsichtsfunktion erfüllen. Feststellen lassen sich auf diese Weise allgemeine rechtliche oder materielle Verstöße; kleine Unregelmäßigkeiten, Ineffizienzen oder Pflichtverletzungen des Vorstands werden hiervon nicht erfasst. Dies ist die alleinige Aufgabe des Verwaltungsrates.

Eine wesentliche Eindämmung des principal agent-Problems haben die Sparkassen mit der institutionellen Trennung von Entscheidungsmanagement und -kontrolle erreicht.

---

<sup>642</sup> Aufgrund der unterschiedlichen kommunalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird nicht jede Sparkasse im gleichen Ausmaß von der hidden action-Problematik betroffen sein. Die Frage, inwiefern der Geschäftserfolg der Sparkasse vom Vorstand zu vertreten oder das Ergebnis unsicherer Umweltzustände ist, lässt sich in stagnierenden Wirtschaftsregionen zumeist schlechter beantworten als in prosperierenden. Während der Vorstand in wachstumsstarken Räumen zu einer positiven Unternehmensperformance „verdammte“ ist, kann in wachstumsschwachen Gebieten ein schlechtes Geschäftsergebnis leichter mit der wirtschaftlichen Situation erklärt werden. Dies eröffnet dem Geschäftsleiter die Möglichkeit zu verstärkten hidden action-Aktivitäten.

Das für öffentliche Unternehmen typische Manko der fehlenden Zuweisung von Residualrechten bleibt jedoch bestehen. Solange der Sparkassenvorstand nicht am Erfolg der Sparkasse partizipieren kann, besteht die Gefahr, dass sich das Management durch die Abschöpfung nicht-pekuniärer Unternehmensressourcen bereichert.<sup>643</sup> Um diese Gefahr zu minimieren, ist eine effiziente Überwachung in Verbindung mit einem hinreichenden Sanktionspotenzial notwendig. Neben direkten Einkommenseinbußen aufgrund eines möglichen Arbeitsplatzverlustes sowie evtl. Schadensersatzansprüchen der Sparkasse kann der Reputationsmechanismus regulierend wirken. Der Verlust seiner Reputation hätte für den Sparkassenvorstand eindeutig negative Auswirkungen für seinen Wert auf dem Markt für Manager und wirkt insofern disziplinierend auf sein Verhalten. Trotz der Vielzahl an institutionellen Überwachungs- und Sanktionsmechanismen ist die Kontrolle über den Sparkassenvorstand niemals perfekt. Übersteigen die Grenzkosten der Kontrolle deren Grenzertrag, so wäre eine derartige Überwachung auch ökonomisch ineffizient.

Ein weiterer institutioneller Problembereich ist in der möglichen Beeinflussung des Vorstandes durch den Verwaltungsrat begründet.<sup>644</sup> Dabei besteht die Gefahr, dass der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen dem Effizienz- und den Auftragszielen<sup>645</sup> der Sparkasse zugunsten der vom Verwaltungsrat präferierten Auftragsziele verzerrt wird. Eine solide Geschäftsführung, die auf einen dauerhaften Fortbestand der Sparkasse abstellt, wird auf diese Weise natürlich erschwert. Der Vorstand muss einer solchen Einflussnahme durch einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates jedoch nicht zwingend abgeneigt sein, wenn damit das Gewähren von reziproken Gefälligkeiten verbunden ist.<sup>646</sup> Nimmt das Aufsichtsorgan als Gegenleistung beispielsweise seine Kontrollaufgabe nicht mit der nötigen Konsequenz wahr, so kann auch der Vorstand von der Erfüllung seiner illegitimen Nebenziele profitieren.

### **Fazit:**

Der Vorstand ist das alleinige und eigenverantwortliche Geschäftsführungsorgan der Sparkassen. Er besitzt alle notwendigen Kompetenzen zur Führung der laufenden Geschäfte, sofern diese nicht explizit, d. h. durch Gesetz oder Verordnung, anderen Sparkassenorganen zugewiesen sind. Der Vergleich mit den Geschäftsleitern privatrechtlicher Kreditinstitute zeigt eine Reihe von Gemeinsamkeiten. So werden beide Organe von ihren Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräten und dem Bundesaufsichtsamt für das Kre-

---

643 Vgl. *Alchian, Demsetz* (1972), S. 789 f.; *Fama, Jensen* (1983a), S. 318 f.; *Erlei, Leschke, Sauerland* (1999), S. 100 f.

644 Dies wurde bereits ausführlich im obigen Abschnitt sowie in Teil C:1.3.2 erläutert.

645 Vgl. *Schuster* (1998), S. 4.

646 Vgl. analog *Williamson* (1990), S. 171 ff.

ditwesen überwacht. Die Vorstände der Sparkassen unterliegen jedoch außerdem der Rechtsaufsicht durch die Sparkassenaufsichtsbehörden und besitzen im Bereich der Großkreditvergabe nur eingeschränkte Kompetenzen. Hinsichtlich ihrer persönlichen und fachlichen Eignung müssen wiederum beide den strengen Anforderungen des KWG genügen.

Das persönliche Zielsystem der Sparkassenvorstände wird von ihrem Wunsch nach Einkommen, Weiter- und Wiederbeschäftigung dominiert. Damit unterliegen sie einer direkten Beschäftigungsrestriktion durch den Verwaltungsrat und sind insofern zu einer pflichtgemäßen Erfüllung ihrer Geschäftsführung angehalten. Eine weitgehend effiziente Leitung der Sparkasse unter Berücksichtigung ihrer Auftragsziele ist damit auch das implizite Ziel der Vorstandsmitglieder. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass der Vorstand die strategischen Geschäftsziele der Sparkassengruppe befürwortet oder zumindest billigt, da die Wahl der Sparkasse als Arbeitgeber freiwillig und präferenzgerecht erfolgt. Die Berücksichtigung regionaler Ausgleichsziele dürfte somit bei den Sparkassenvorständen wesentlich deutlicher ausgeprägt sein als bei den Vorständen privater Kreditinstitute, deren Streben unternehmensbedingt primär auf Gewinnmaximierung und Shareholder Value ausgerichtet ist.<sup>647</sup> Das Ziel der Gewinnmaximierung ist für die Vorstände privater Banken vor allem deshalb von größter Bedeutung, da ihr Gehalt in hohem Umfang durch erfolgsabhängige Komponenten determiniert wird.<sup>648</sup> Eine Geschäftspolitik, die verteilungspolitische Ziele wie die Versorgung wirtschaftlich schwächerer Regionen oder Kundengruppen berücksichtigt, scheint insofern nur wenig wahrscheinlich.

Trotz umfangreicher Überwachung der Vorstandsmitglieder durch die Aufsichtsorgane lässt sich die principal agent-Problematik nicht vollständig beseitigen. Auch die Sparkassenvorstände werden zumindest in gewissem Umfang als eigennutzmaximierende Akteure auftreten. Vor allem das Fehlen der Residualeinkommensrechte kann sich negativ auf die gewünschte sparkassenkonforme Geschäftsführung auswirken. Dieser Mangel kann jedoch teilweise durch die Verteilung von Eigentumssurrogaten geheilt werden. Hierzu zählt z. B. der Aufbau von Reputation, der dem Vorstand Vorteile auf dem Markt für Manager eröffnet und somit Karrieremöglichkeiten in anderen Kreditinstituten ermöglicht.

---

647 Vgl. ähnlich *Schuster* (1998), S. 4 f.

648 Vgl. *Spiegel Online*, 09.03.2003. Der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank AG, Josef Ackermann, verdiente im Jahr 2002 6,9 Mio. Euro und erhöhte sein Einkommen im Jahr 2003 auf rund 11 Mio. Euro. Das Gehaltsfixum betrug dabei etwa eine Mio. Euro, der Rest besteht aus Aktienoptionen, deren Volumen sich nach Kennzahlen wie der Eigenkapitalrendite richtet. Die Eigenkapitalrentabilität der Deutschen Bank stieg 2003 auf 13% und war damit etwa zweieinhalb Mal so hoch wie im Jahr davor.

### 1.3.4 Kreditausschuss

#### *Aufgaben und Kompetenzen:*

Genau genommen ist der Kreditausschuss kein eigenes Sparkassenorgan, sondern ein Ausschuss des Verwaltungsrates. Er besteht aus dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates – dieser übernimmt in Personalunion auch hier den Vorsitz – und mindestens zwei, jedoch höchstens der Hälfte der weiteren Verwaltungsratsmitglieder. Diese werden vom Verwaltungsrat aus seiner Mitte gewählt (Abbildung C.2). Damit besteht der Kreditausschuss ausschließlich aus Vertretern der Kommunalparlamente und sachkundigen Bürgern. Die Vertreter der Sparkassenbeschäftigten können nicht in den Kreditausschuss gewählt werden. Die Mitglieder des Vorstands und deren Stellvertreter nehmen zwar an den Sitzungen des Kreditausschusses teil, sie besitzen dabei jedoch lediglich eine beratende Stimme.<sup>649</sup> Diese Regelungen zeigen erneut die besondere Verantwortung, die dem Gewährträger im Rahmen seiner Haftung zugewiesen wird.<sup>650</sup>

Der Kreditausschuss hat über die Gewährung der im Sparkassenrecht explizit aufgeführten bedeutenden Kreditengagements zu befinden (Tabelle C.2). Im Einzelnen sind dies Realkredite ab einer Million DM, soweit der jeweilige Kredit 5% der Bemessungsgrundlage übersteigt und Personalkredite ab 500 000 DM, soweit der jeweilige Kredit 5% der Bemessungsgrundlage oder der ungesicherte Teil des Kredites 3% der Bemessungsgrundlage übersteigt.<sup>651</sup> Daneben hat der Kreditausschuss über die Gewährung von Organkrediten im Sinne von § 15 KWG sowie über Kreditanträge, die ihm vom Vorstand zur Zustimmung vorgelegt werden, zu entscheiden.<sup>652</sup> Außerhalb seiner Entscheidungskompetenz befinden sich jedoch solche Kredite, die im Rahmen zentraler Kreditaktionen von öffentlichen Stellen nachgefragt werden. Über deren Vergabe entscheidet allein der Sparkassenvorstand.<sup>653</sup>

#### *Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen:*

Als Gremium des Verwaltungsrates unterliegen die Mitglieder des Kreditausschusses grundsätzlich den gleichen Einflüssen wie der Verwaltungsrat selbst. Die allgemeine Rechtsaufsicht wird durch die Sparkassenaufsichtsbehörden ausgeübt, und das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen wacht über die Einhaltung der Bestimmungen des KWG. Der Vorsitzende des Verwaltungsrates ist wiederum verpflichtet, rechtsverlet-

---

<sup>649</sup> Vgl. § 17 Abs. 1, 2, 4 SpkG LSA.

<sup>650</sup> Vgl. Möller (1991), S. 26.

<sup>651</sup> Vgl. § 22 Abs. 1 Nr. 1, 2 SpkVO LSA.

<sup>652</sup> Vgl. § 16 Abs. 1 SpkG LSA; § 22 Abs. 3 SpkVO LSA.

<sup>653</sup> Vgl. § 22 Abs. 2 SpkVO LSA.

zende Beschlüsse zu beanstanden, und auch die Regeln hinsichtlich des personellen Ausschlusses von Entscheidungen bei Befangenheit sind analog anzuwenden. Für die Verwaltungsratsmitglieder erfolgt ihre Entlastung bzw. Nichtentlastung durch die Vertretung des Gewährträgers somit natürlich auch aufgrund ihrer Tätigkeit im Kreditausschuss.<sup>654</sup>

Einflüsse, die sich auf den tatsächlichen Vorgang der Kreditgewährung auswirken, erfährt der Kreditausschuss durch die Vorarbeit des Sparkassenvorstandes. Dieser ist für die sorgfältige Kreditprüfung *aller* Kreditanträge zuständig und damit auch für solche, deren Gewährung im Kompetenzbereich des Kreditausschusses liegt. Der Kreditausschuss hat dann anhand der Unterlagen und Informationen, die ihm vom Vorstand zur Verfügung gestellt werden, über die Kreditgewährung zu befinden. Nur wenn eine Beurteilung im Einzelfall nicht möglich scheint, hat der Kreditausschuss eine besondere Nachforschungspflicht. Zum Einblick in die Bilanzunterlagen des potenziellen Kreditnehmers ist er dennoch nicht befugt. Die Aufgabe des Kreditausschusses muss sich auf die Aufsichts- bzw. Zustimmungsaufgabe beschränken.<sup>655</sup>

#### ***Ziele und Anreizstruktur:***

Die allgemeine Anreizstruktur der beteiligten Akteursgruppen wurde bereits oben in den entsprechenden Kapiteln dargestellt. Die Großkreditvergabe nimmt jedoch für alle involvierten Parteien im Rahmen ihrer Zielerreichung eine besonders dominante Stellung ein, sodass es zweckmäßig erscheint, den Zusammenhang an dieser Stelle ausführlicher zu erörtern.

Die stimmberechtigten Mitglieder des Kreditausschusses unterliegen in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsrat der Wiederwahl durch die Bürgerschaft und/oder das Kommunalparlament. Die positive wirtschaftliche Entwicklung des Gewährträgersgebiets bzw. der Region ist somit eine zentrale Bedingung für deren Wiederwahl in die Sparkassengremien. Die Vergabe von Großkrediten kann die Wirtschaftsentwicklung jedoch sowohl positiv als auch negativ beeinflussen. Einerseits kann die Kreditgewährung zur Finanzierung von Investitionen dienen, sie kann Existenzgründungen ermöglichen oder auch die Ansiedlung von neuen Unternehmen erleichtern. Auf diese Weise können zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, der Humankapitalstock erhöht oder der Technologiestand erneuert werden. Außerdem kann der Ansiedlung von bedeutenden Unternehmen auch eine Signalwirkung zukommen, sodass sich der Ruf einer Gemeinde als erfolgreicher Wirtschaftsstandort verbessert. Gleichfalls kann die Kreditvergabe zur Rettung von angeschlagenen Unternehmen eingesetzt werden und im Falle einer erfolgrei-

---

654 Vgl. §§ 6 Abs. 2 Nr. 5, 15, 16, Abs. 2, 22, 30, 31 SpkG LSA.

655 Vgl. hierzu Möller (1991), S. 26.

chen Sanierung die betroffenen Arbeitsplätze sichern. Kurz gesagt kann die Kreditvergabe aus Sicht des Kreditausschusses bzw. des Verwaltungsrates als ein Mittel der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik eingesetzt werden.<sup>656</sup>

Mit der Großkreditvergabe ist andererseits ein besonderes Ausfallrisiko verbunden, das sich, bedingt durch das hohe Kreditvolumen bei gleichzeitig fehlenden Risikodiversifizierungsmöglichkeiten, zu einer ernstzunehmenden Bedrohung für den Fortbestand einer Sparkasse, zumindest jedoch für deren Geschäftsergebnis, entwickeln kann. Müsste der Gewährträger aufgrund einer Schieflage seiner Sparkasse via Anstaltslast oder Gewährträgerhaftung finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, so hätte dies natürlich negative Auswirkungen auf den Kommunalhaushalt und würde mithin die kommunale Einnahmen- bzw. Ausgabensituation verschlechtern. Um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden, gilt es deshalb für die Mitglieder des Kreditausschusses bzw. des Verwaltungsrates, ein solches Szenario zu vermeiden. Damit steht der Kreditausschuss vor dem Optimierungsproblem einer effizienten Kreditvergabe.

Grundsätzlich sieht sich der Sparkassenvorstand mit dem gleichen Entscheidungsproblem konfrontiert wie der Kreditausschuss, jedoch weisen beide Organe unterschiedliche Zielsysteme auf. Der Vorstand ist primär an einem reibungslosen, erfolgreichen Geschäftsablauf interessiert und der Sicherheit der dem Institut anvertrauten Vermögenswerte verpflichtet. Die Forderung nach einer positiven Wirtschaftsentwicklung ist für ihn lediglich ein untergeordnetes Ziel und damit nachrangig zu erfüllen. Die kommunalen Ziele und Zwänge, welche die Mitglieder des Kreditausschusses in voller Stärke beeinflussen, tangieren den Vorstand nur im Rahmen seiner gewöhnlichen Geschäftstätigkeit. Zwar wird er bei seiner Wiederbestellung auch an der Erfüllung des öffentlichen Auftrags gemessen, doch ist der Geschäftserfolg hierfür der wichtigere Gradmesser.

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Die ursprüngliche Intention bei der Einrichtung des Kreditausschusses ist die Zuweisung der Verantwortung für bedeutende Kreditengagements in die Kompetenz des Gewährträgers, da die Kommunen im Rahmen ihrer Haftungsgarantien das volle Risiko der Geschäftsführung tragen. Dies äußert sich in der fundamentalen Aufsichts- und Zustimmungsaufgabe des Kreditausschusses.<sup>657</sup> Aufgrund der institutionellen Wiederwahlrestriktion dominiert jedoch unter Umständen das Ziel der kommunalen wirtschaftlichen Entwicklung über die Verantwortung für die anvertrauten Einlagen sowie allgemein die verantwortungsvolle Geschäftsführung, sodass der Kreditausschuss die Kreditvergabe

---

<sup>656</sup> Aus ordnungspolitischer Sicht ist der Einsatz der Sparkasse als strukturpolitisches Instrument gleichwohl umstritten. Vgl. dazu die verschiedenen Standpunkte: Positiv: *Maußner, Kalusche* (1982); Negativ: *Möschel* (1993); *Donges, Eekhoff, Möschel, Neumann, Sievert* (2001).

<sup>657</sup> Vgl. *Möller* (1991), S. 25 f.

zur übermäßigen Durchführung von strukturpolitischen Maßnahmen missbrauchen kann. Zwar lässt sich das Ziel der Förderung einer ausgeglichenen räumlichen Wirtschaftsstruktur unter die Erfüllung des öffentlichen Auftrags subsumieren<sup>658</sup> und ist insofern rechtlich legitim, doch erfordert eine verantwortungsvolle Geschäftsführung den maßvollen Umgang mit diesem Instrument. Dies gilt insbesondere, da die primäre Aufgabe der Sparkassen die flächendeckende Bereitstellung von Finanzdienstleistungen ist und nicht in der Durchführung von strukturpolitischen Maßnahmen liegt. Die Unterstützung der regionalen Entwicklung ist allenfalls ein positiver externer Effekt, der sich aus einer maßvollen Geschäftspolitik ergibt.

Diesem Problembereich wird begegnet, indem der Vorstand die vorherige Kreditprüfung und Aufbereitung der Informationen durchzuführen hat. Dabei steht es dem Vorstand frei, nur solche Kreditanträge an den Kreditausschuss weiterzuleiten, die er aufgrund seiner Vorprüfung für zuteilungswürdig erachtet.<sup>659</sup> Der Sparkassenvorstand besitzt damit das Recht einer negativen Kreditselektion. Bei einer (zu) restriktiven Kreditpolitik kann jedoch eine unverhältnismäßige Filterung erfolgen, sodass auch regionalökonomisch bedeutende Kreditanträge im Vorfeld abgeblockt und nicht dem Kreditausschuss zur Entscheidung vorgelegt werden.

Aufgrund der Entlastung und Wiederbestellung des Vorstands durch den Verwaltungsrat besteht auch hier die bereits beschriebene Gefahr der informellen Einflussnahme der Aufsichtsorgane auf die Entscheidungen der Geschäftsleitung. Wenngleich derartige Interessenskonflikte im Einzelfall zwar nicht auszuschließen sind, beruht das Verhältnis zwischen Verwaltungsrat und Vorstand doch grundsätzlich auf Kooperation.

### **Fazit:**

Der Kreditausschuss ist ein Unterausschuss des Verwaltungsrates und beschließt über die Gewährung von großemäßig bedeutenden Kreditengagements sowie Organkrediten. Hierbei besitzt er eine Zustimmungskompetenz; die eigentliche Geschäftsführung verbleibt jedoch in den Händen des Vorstands. Aufgrund der Anreizstruktur der kommunalen Akteure ist zu erwarten, dass die Kreditvergabe neben Bonität und Risiko auch nach regionalpolitischen Strukturzielen erfolgt. Der Sparkassenvorstand besitzt jedoch das Recht zur Negativselektion und kann somit einer *ausschließlich* politisch motivierten Kreditvergabe vorbeugen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Vorstand regional bedeutsame Kreditanträge generell ablehnt. Darüber hinaus wachen die Sparkassenaufsichtsbehörde und das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen über die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen zur Kreditvergabe.

---

<sup>658</sup> Vgl. Köhler (1999), S. 5; Reinelt (1990), S. 29 ff.

<sup>659</sup> Vgl. Möller (1991), S. 26.

### 1.3.5 Mitarbeiter

Die Mitarbeiter eines Kreditinstituts sind sicherlich dessen wichtigster Produktionsfaktor und ausschlaggebend für den betrieblichen Gesamterfolg. Möchte man untersuchen, welchen spezifischen Erklärungsanteil die Angestellten der verschiedenen Kreditinstitutsgruppen am Geschäftserfolg der jeweiligen Unternehmung besitzen, liegt es wiederum nahe, die institutionellen Bedingungen, unter denen die Beschäftigten tätig sind, zu untersuchen, da per se nicht davon auszugehen ist, dass sich das Personal systematisch in Qualifikation, Motivation oder Leistungsbereitschaft unterscheidet. Alle Mitarbeiter sind annahmegemäß eigennutzmaximierende *Homines oeconomici*, und die Leistungserstellung ist i. A. durch das Problem der Teamproduktion bzw. durch principal agent-Probleme belastet.<sup>660</sup> Allerdings führt auch eine Analyse der materiellen Rechtsgrundlagen diesbezüglich zu keinen weiterführenden Erkenntnissen,<sup>661</sup> da sich die Rechte und Pflichten der Mitarbeiter der verschiedenen Institutsgruppen nicht wesentlich unterscheiden. Sowohl in den privaten als auch in den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten sind die Mitarbeiter unterparitätisch in den Aufsichtsorganen vertreten, und ihre Mitbestimmung ist durch die Einrichtung von Betriebs- bzw. Personalräten gewährleistet.<sup>662</sup> Unterschiede in der Qualität bzw. der Art und Weise der Leistungserstellung können jedoch durch unterschiedliche Unternehmenskulturen bedingt sein.

„Unter *Kultur* lässt sich allgemein ein System von Wertvorstellungen, Verhaltensnormen, Denk- und Handlungsweisen verstehen, das von einem Kollektiv von Menschen erlernt und akzeptiert worden ist und bewirkt, dass sich diese soziale Gruppe deutlich von anderen Gruppen unterscheidet.“<sup>663</sup> Die Unternehmenskultur erreicht in den produktiven sozialen Systemen eine informale Integration von vergangenheitsgeprägter Tradition und Gegenwart des Systems und schafft gleichfalls die Grundlage für zukünftige Innovationen. Die kognitive und affektive Dimension der Unternehmenskultur von nicht mehr hinterfragten, selbstverständlichen Voraussetzungen des Verhaltens und Handelns führt letztlich zu einer kollektiven Programmierung des menschlichen Denkens. Damit akzeptieren die Mitarbeiter die subtil vermittelten Werte und richten implizit ihr Verhalten an ihnen aus. Die Identifikation der Mitarbeiter mit den Maximen der Unternehmung kann unter Umständen sogar eine effizientere Koordination herbeiführen als Weisungen von Vorgesetzten, Verfahrensrichtlinien oder Planvorgaben.<sup>664</sup> Die Zugehörigkeit zu einem derartigen Clan mit gemeinsamer Wertvorstellung hat einen starken Selbst-

660 Vgl. *Alchian, Demsetz* (1972); *Arrow* (1985).

661 Das ist der Grund, weshalb in diesem Kapitel von der bisher verwendeten Strukturierung nach Aufgaben und Kompetenzen, Einflüssen, Kontroll- und Sanktionsmechanismen, Zielen und Anreizstruktur sowie institutionellen Problembereichen abgewichen wurde.

662 Vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 3 SpkG LSA; *Vierkötter* (1982); *Gerum* (1994 a, b, c).

663 *Bleicher* (1992), S. 3404.

664 Vgl. *Kieser* (1994), S. 1588.

bindungscharakter und reduziert auf diese Weise potenzielle Kontrollkosten.<sup>665</sup> Verstöße gegen die informellen Unternehmensnormen werden dabei i. d. R. von den anderen Mitarbeitern geahndet.<sup>666</sup>

Gelingt es den Sparkassen, ihren Mitarbeitern die spezifische Unternehmenskultur der Sparkassenorganisation zu vermitteln (z. B. regionale Bindung, gemeinnützige Ziele, öffentlicher Förderauftrag) – ganz wesentlich ist hierbei das Vorbild der Unternehmensleitung<sup>667</sup> –, so wird sich dies in der Art und Weise der Ausübung der Geschäftstätigkeit niederschlagen. Dabei zeigt sich, dass kleinere räumlich zusammenhängende Organisationseinheiten, kontinuierlich zusammenarbeitende Gruppen mit geringer Fluktuation, Beförderung aus den eigenen Reihen sowie Kontinuität starker Führerschaft die evolutorische Entwicklung der Unternehmenskultur begünstigen.<sup>668</sup> Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass die Sparkassen über eine gewachsene, glaubhafte Organisationskultur verfügen, die es ihren Mitarbeitern erlaubt, sich als integralen Bestandteil des Unternehmens zu verstehen und mithin ihre Arbeit im Geiste des Sparkassengedankens zu erfüllen. Aufgrund der verschiedenen kulturellen Prägungen der Kreditinstitutsgruppen ist damit ebenfalls zu erwarten, dass sich die Geschäftstätigkeit der Sparkassenmitarbeiter in ihrer Gesamtheit zumindest partiell von der Tätigkeit der Mitarbeiter privater Bankinstitute unterscheidet.

Die faktische Bedeutung der Unternehmenskultur für die Motivation der Mitarbeiter ist in der Realität schwer einzuschätzen. Sicherlich bedeutet das Vorliegen eines akzeptierten Wertesystems nicht, dass die Beschäftigten alle persönlichen eigennutzbestimmten Präferenzen zugunsten der Unternehmensziele vernachlässigen. Einen gewissen disziplinierenden Einfluss auf das Verhalten der Mitarbeiter ist der Unternehmenskultur jedoch nicht abzuspüren.

### **1.3.6 Regionale Sparkassenverbände**

Zwar sind die Regionalen Sparkassenverbände keine Sparkassenorgane bzw. -institutionen i. e. S., doch sind sie wesentliche Verbundeinrichtungen der Sparkassenorganisation mit einer Schnittstellenfunktion für Sparkassen, Kommunen und Länder. Sie besitzen für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen herausragende Bedeutung, sodass es für diese Arbeit zweckmäßig erscheint, ihre Konzeption, Aufgaben und Wirkungen kurz darzustellen.

---

<sup>665</sup> Vgl. *Spremann* (1990), S. 614 f.

<sup>666</sup> Vgl. zu diesem Absatz: *Bleicher* (1992).

<sup>667</sup> Vgl. *Hinterhuber* (1989), S. 220.

<sup>668</sup> Vgl. *Bleicher* (1992), S. 3405.

### **Aufgaben und Kompetenzen:**

Die Regionalen Sparkassen- und Giroverbände bilden die mittlere Verbundebene der Sparkassenorganisation und fungieren als Bindeglied zwischen den Mitgliedssparkassen und dem DSGV.<sup>669</sup> Kraft des Gesetzes sind die öffentlich-rechtlichen Sparkassen des jeweiligen Verbandsgebiets die Mitglieder der Regionalverbände.<sup>670</sup> Sie statten die RSGV anteilig mit Stammkapital aus und haften entsprechend für eventuelle Fehlbeiträge, die deren Sicherheitsrücklage übersteigen.<sup>671</sup>

Die interne Organisation der Regionalverbände ist bundesweit nicht einheitlich geregelt. Dennoch lässt sich eine grundlegende verbandsunabhängige Organisationsstruktur erkennen, die hier exemplarisch für den OSGV in aller Kürze dargestellt werden soll.<sup>672</sup> Die Verbandsversammlung ist das Basisorgan des OSGV. Ihr gehören die Verwaltungsratsvorsitzenden und die Vorstandsvorsitzenden aller Mitgliedssparkassen an. Stimmberechtigtes Mitglied ist außerdem der Geschäftsführende Vorstand.<sup>673</sup> Der Verbandsversammlung obliegen die wesentlichen Grundsatzentscheidungen des Verbandes. Darüber hinaus wählt die Versammlung die Mitglieder des Vorstandes, bestellt das Geschäftsführende Vorstandsmitglied und beschließt über Satzungsänderungen, Stammka-

---

669 Der Dach- bzw. Spitzenverband der deutschen Sparkassenorganisation ist der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e. V. Er ist ein auf freiwilliger Grundlage beruhender rechtsfähiger Verein ohne Weisungsbefugnis, der im Wesentlichen von den Regionalen Sparkassen- und Giroverbänden sowie den Landesbanken/Girozentralen getragen wird. Seine Aufgaben umfassen satzungsgemäß „die Förderung der gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder und der angeschlossenen Sparkassen durch Beratung, Erfahrungsaustausch und Unterstützung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und sonstigen Anordnungen“. Der Verband vertritt die Interessen der Sparkassenorganisation auf nationaler und internationaler Ebene, insbesondere gegenüber der Bundesregierung, dem Bundestag, der Deutschen Bundesbank, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie der Europäischen Kommission. Darüber hinaus bestimmt der Verband die strategische Ausrichtung der deutschen Sparkassenorganisation, entwirft Konzeptionen zur Verbesserung der Marktstellung, erarbeitet Werbestrategien und entwickelt Überlegungen zur Verbesserung des Rechnungswesens, der internen Betriebsorganisation, zum Zahlungsverkehr oder zum Bausparwesen. Schließlich vertritt der DSGV die Verbandsinteressen gegenüber der Öffentlichkeit, trägt durch seine rege Publikationstätigkeit zur internen und externen Meinungsbildung bei und ist Träger von zentralen Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen. Vgl. hierzu z. B. *Oberbeckmann* (1982a); *Ashauer et al.* (1999), S. 17 f. Hiervon ist der Deutsche Sparkassen- und Giroverband ö. K. zu unterscheiden. Dieser bereits seit 1924 existierende Verband hat heute nur noch die Funktion des Trägers der DekaBank Deutsche Girozentrale (früher DGZ-DekaBank). Die DekaBank als Kapitalanlagegesellschaft ist ein öffentlich-rechtliches Institut, an dem die Landesbanken und – über den DSGV ö. K. – die regionalen Sparkassen- und Giroverbände je zur Hälfte beteiligt sind. Vgl. *Fischer* (1982), S. 463 ff.; *DSGV*, 17.07.2002.

670 Vgl. §§ 1 Abs. 2, 4 Abs. 1 OSGV-Satzung; § 2 Abs. 4 SpkG LSA; *Möller* (1991), S. 15.

671 Vgl. §§ 5 Abs. 1, 2, 25 Abs. 2 OSGV-Satzung; *Keil* (1982), S. 430.

672 Vgl. zu den Verbandsorganen § 1 Abs. 4 OSGV-Staatsvertrag.

673 Vgl. § 8 Abs. 1 OSGV-Satzung.

pital, Beteiligungsveränderungen sowie die Schaffung von Verbandseinrichtungen.<sup>674</sup> Das zweite Organ ist der Vorstandsvorstand. Er dient primär der Beschlussvorbereitung für die Verbandsversammlung und wird länderparitätisch mit je zwei Vertretern der Vorstände und Verwaltungsräte besetzt. Weitere Mitglieder sind der Geschäftsführer, zwei Verbandsobmänner, der Vorsitzende des Kommunalausschusses und drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände.<sup>675</sup> Aus diesen beiden Organen sind außerdem verschiedene Ausschüsse zu bilden, die das Geschäftsführende Vorstandsmitglied in allen Fragen von verbandspolitischer Bedeutung unterstützen. Das Geschäftsführende Vorstandsmitglied ist schließlich das dritte Organ des OSGV und leitet die Geschäfte des Verbandes. Es ist Dienstvorgesetzter der Verbandsmitarbeiter und entscheidet in allen Fragen, die nicht ausdrücklich in die Kompetenz der anderen Organe fallen.<sup>676</sup> Daneben sind für alle am OSGV beteiligten Bundesländer Landesbeiräte zu bilden. Auch dieses Gremium ist paritätisch mit den Vorsitzenden der Sparkassenvorstände und der Verwaltungsräte besetzt und hat einerseits den Verband in allen landesspezifischen Besonderheiten des Sparkassenwesens zu beraten und andererseits die Erfüllung der Verbandsaufgabe auf Landesebene zu unterstützen.<sup>677</sup>

Zu den Aufgaben der Regionalverbände gehören allgemein die Förderung des Sparkassenwesens, der Interessenschutz der Sparer, die Beratung und Unterstützung der Sparkassen (bspw. stellen die Verbände Kennzahlen für den Effizienzvergleich der Sparkassen zur Verfügung) und der Aufsichtsbehörden, die Verwirklichung des Regionalprinzips und des Sparkassenverbands, die Durchführung der Pflichtprüfungen bei den Mitgliedsparkassen und ebenso die Unterstützung der Gewährträger in Fragen des Sparkassenwesens.<sup>678</sup> Aus einer funktionalen Perspektive lässt sich der Aufgabenkatalog der Regionalverbände in fünf Kategorien einteilen.<sup>679</sup>

Zentrale Bedeutung besitzen die Lobbyaktivitäten der Regionalverbände. Die RSGV bilden ein regionales Forum der beteiligten, jedoch wirtschaftlich und rechtlich selbstständigen Sparkassen. Sie dienen dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch, der Willensbildung und generieren ein gemeinsames Handeln. Die Verbände artikulieren bzw. vertreten die gemeinsamen Interessen der Mitgliedsparkassen auf regionaler Ebene gegenüber der Öffentlichkeit, anderen Verbänden und Kammern sowie dem Landesgesetzgeber und der Landesregierung, wobei besonders enge Kontakte zu den Sparkassen-

---

674 Vgl. §§ 8 Abs. 3, 9 Abs. 1, 2, 3 OSGV-Satzung.

675 Vgl. §§ 11, 12 OSGV-Satzung.

676 Vgl. §§ 14, 15 OSGV-Satzung.

677 Vgl. § 6 OSGV-Satzung.

678 Vgl. § 2 Abs. 1 OSGV-Staatsvertrag; § 3 OSGV-Satzung.

679 Vgl. zu den Aufgaben z. B. *Keil* (1982), S. 431 f., S. 434; *Völling* (1982a), S. 307 ff.; *Möller* (1991), S. 15 f.; *Ashauer et al.* (1999), S. 18.

aufsichtsbehörden bestehen. In diesem Zusammenhang ist auch die Beratung der Rechtsaufsichtsbehörden durch gutachterliche Stellungnahmen zu nennen.

Die Beratung der Mitgliedssparkassen ist der zweite bedeutende Aufgabenbereich der Regionalverbände. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der zentralen Problemlösung von Fragen im Bereich der Kredit- und Betriebswirtschaft sowie der Marktpolitik. Hierzu zählen Fragestellungen wie die Entwicklung der Finanzproduktpalette, Marketing, interne Planungs- und Kontrollsysteme, Kostenrechnung, aufbau- und ablauforganisatorische Änderungen zur Verkaufs- und Produktivitätssteigerung sowie Service- und Qualitätsmanagement. Ferner übernehmen die Regionalverbände auch Aus- und Fortbildungsaufgaben, von denen speziell kleinere Sparkassen ohne eigene Schulungskapazitäten profitieren. Die Verbände unterhalten hierzu eigene Sparkassenakademien, die der Vermittlung von Fachwissen dienen.<sup>680</sup>

Die Satzungen der RSGV sehen grundsätzlich vor, dass sich die Verbände an Rechtspersonen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligen oder solche schaffen können, jedoch nur, soweit diese für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich sind.<sup>681</sup> Zu diesen so genannten Verbundunternehmen<sup>682</sup> zählen u. a. die regionalen Landesbanken/Girozentralen. Mittels dieser Beteiligungen sichern sich die Sparkassen indirekt die geschäftsnotwendigen Bindungen z. B. im Rahmen des Liquiditätsausgleichs, beim Zahlungsverkehr, Kredit-, Wertpapier- oder Auslandsgeschäft.<sup>683</sup> Weitere Verbundunternehmen, an denen die Regionalverbände (teils auch indirekte) Beteiligungen besitzen, sind öffentliche Bausparkassen und Versicherer, Immobilien-, Dienstleistungs- und Leasinggesellschaften, Stiftungen sowie Datenverarbeitungsgesellschaften. Durch die Partizipation an den Gemeinschaftseinrichtungen des Verbundsystems können die Sparkassen Nachteile ihrer dezentralen Organisationsstruktur kompensieren und von Skalenvorteilen der Spezialeinrichtungen profitieren.

Die regionalen Sparkassenverbände sind ebenfalls Träger der (regionalen) Sparkassenstützungsfonds, die freiwillig zur Einlagensicherung ihrer Mitgliedssparkassen geführt werden.<sup>684</sup> Aufgrund der vom DSGV verabschiedeten „Satzung für den überregionalen Ausgleich der Sparkassenstützungsfonds“ kann im Bedarfsfall auch ein überregionaler Ausgleich durchgeführt werden. Hierzu müssen die für einen Stützungsfall notwendigen

---

680 Vgl. § 21 OSGV-Satzung.

681 Vgl. § 1 Abs. 4 OSGV-Satzung.

682 Zu den Wirkungen des Verbundprinzips siehe auch Teil C:1.2.5.

683 Nicht alle Sparkassen sind über ihre Regionalverbände an einer Landesbank/Girozentrale beteiligt. Teilweise übernehmen diese Funktion auch eigens auf Landesebene gegründete Sparkassenbeteiligungsverbände. So z. B. in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 8. OSGV-Satzung; *Nord-LB* (2002), S. 100; *Sachsen LB* 19.07.2002.

684 Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 5 OSGV-Satzung.

Aufwendungen die vorhandenen Mittel des zuständigen Regionalfonds (ohne Nachschusspflicht) übersteigen.

Schließlich haben die Prüfungsstellen der Regionalverbände die Jahresabschlussprüfungen bei den Mitgliedsparkassen und Verbundunternehmen durchzuführen.<sup>685</sup> Dabei treffen sie auch Feststellungen zur Wirtschaftlichkeit und beraten die Sparkassen. Zudem sind sie für Kredit- und Depotprüfungen zuständig. Die Prüfungseinrichtungen agieren als unabhängige Gutachter, die keinerlei Weisungen der Verbandsorgane unterliegen. Die Durchführung dieser externen Revisionen erfolgt lediglich nach Maßgabe des Sparkassenrechts und des Kreditwesengesetzes.

### ***Einflüsse, Kontroll- und Sanktionsmechanismen:***

Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Sparkassenorganen wird an dieser Stelle nicht untersucht, welche Akteure die einzelnen Verbandsorgane beeinflussen und auf welche Weise dies geschieht. Vielmehr wird der Frage nachgegangen, durch welche Kanäle der Verband in seiner gesamtheitlichen Willensbildung und damit in der Ausübung seiner Verbandstätigkeit beeinträchtigt wird.

Aufgrund der großen Anzahl beteiligter Akteure unterliegen die Sparkassenverbände vielfältigen Einflüssen. Differenziert man nach den Akteursgruppen, so lassen sich direkt beteiligte Gruppen mit starkem Einfluss und weitere Interessengruppen mit schwächerem, indirektem Einfluss unterscheiden. Zu der ersten Gruppe zählen die eigentlichen Verbandsakteure, namentlich die Kommunalpolitiker, die Sparkassenvorstände, der Geschäftsführende Präsident und die Mitarbeiter der Regionalverbände. Zu den Akteursgruppen mit indirektem Einfluss gehören die Adressaten der Verbandstätigkeit. Sie stehen häufig in Wechselwirkung mit den regionalen Sparkassenverbänden, da sie für die Berücksichtigung der Verbandsinteressen gewöhnlich eine Gegenleistung erwarten.<sup>686</sup> Für einen Sparkassenverband kann es deshalb zweckmäßig erscheinen, die Interessen dieser Akteursgruppen zumindest partiell in der Verbandspolitik zu berücksichtigen, um so die Bereitschaft zur Kooperation zu signalisieren. Akteure dieser Ebene sind z. B. Landespolitiker, regionale Kammern und Verbände, aber auch der DSGV und andere Sparkassenregionalverbände.

Als Körperschaften des öffentlichen Rechts unterliegen die Regionalverbände außerdem der Staatsaufsicht der Vertragsländer. Beim OSGV wird die Aufsicht im fünfjährigen Wechsel jeweils durch das für die Sparkassenaufsicht zuständige Landesministerium ausgeübt. Neben der Rechtmäßigkeit wird dabei auch die Einhaltung der Grundsätze der

---

685 Vgl. § 20 OSGV-Satzung.

686 Vgl. analog *Stigler* (1971), S. 12.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit überprüft.<sup>687</sup> Die Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Verbandes wird gemeinsam durch die Landesrechnungshöfe der Vertragsländer wahrgenommen. Die Betätigung des Verbandes bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen er mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist, wird unter Beachtung kaufmännischer Gesichtspunkte geprüft.<sup>688</sup>

### ***Ziele und Anreizstruktur:***

Die Ziele und Anreizstrukturen der Verwaltungsratsvorsitzenden als Vertreter der Kommunen und der Vorstandsvorsitzenden als Vertreter der Sparkassen wurden bereits oben dargestellt. Diese beiden Akteursgruppen werden die Belange der Kommunen bzw. der Sparkassen soweit berücksichtigen, solange die Förderung dieser Interessen ihr persönliches Ziel der Eigennutzmaximierung unterstützt oder sich zumindest zielneutral verhält.

Der Geschäftsführende Präsident und die weiteren Mitarbeiter sind Angestellte der öffentlich-rechtlichen Regionalverbände und können aus Sicht der ökonomischen Theorie der Politik insofern als bürokratischer Apparat interpretiert werden. Verhalten sich die Akteure annahmegemäß nutzenmaximierend, so streben sie nach einem komplexen Zielbündel aus Macht, Einkommen, Prestige, Sicherheit, Bequemlichkeit, Loyalität und Stolz bzw. der Maximierung ihres Gesamtbudgets.<sup>689</sup> Diese Interessen lassen sich jedoch nur durchsetzen, sofern die Sparkassenverbände als eigenständige Interessenvertretungsorgane bestehen.<sup>690</sup> Damit ist es für die Mitarbeiter rational, einerseits die Vorstellungen der Verbandsorgane umzusetzen, um auf diese Weise ihren Arbeitsplatz zu sichern. Andererseits werden sie danach streben, den Verband zu einer persistenten, unentbehrlichen Einrichtung werden zu lassen, die gleichzeitig eine möglichst große Unabhängigkeit von den Organen besitzt. Entwickelt der Verband auf diese Weise ein gewisses „Eigenleben“, so lassen sich leichter diskretionäre Handlungsspielräume schaffen und zur Eigennutzmaximierung verwenden.

### ***Institutionelle Problembereiche:***

Institutionelle Schwierigkeiten bestehen vor allem hinsichtlich der internen Koordinationsfähigkeit aufgrund der hohen Komplexität der Verbände. Die verbandsinterne Willensbildung gerät durch die große Anzahl der beteiligten Akteure und die vielfältigen Wahlprozesse und Abstimmungsmechanismen zum Problem.<sup>691</sup> Im Falle des OSGV

<sup>687</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 3 OSGV-Staatsvertrag.

<sup>688</sup> Vgl. § 6 OSGV-Staatsvertrag.

<sup>689</sup> Vgl. *Downs* (1974), S. 201; *Niskanen* (1974b), S. 209.

<sup>690</sup> Vgl. *Vonderheid* (1991), S. 279; *Blankenburg* (2000), S. 48.

<sup>691</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Schmidt* (1990), insb. Teil D, der die institutionellen Problemlagen der Willensbildung in Verbänden am Beispiel der Sparkassenverbände analysiert.

müssen die Vertreter von 72 Gewährträgern und Sparkassen zu konsensfähigen Lösungen gelangen. Neben persönlichen Abneigungen können unterschiedliche Standpunkte zwischen großen und kleinen Sparkassen, reichen und armen Kommunen oder den verschiedenen Bundesländern bestehen. Auch der bereits mehrfach beschriebene Zielkonflikt zwischen den Sparkassen und ihren Gewährträgern kann den Willensbildungsprozess erheblich erschweren. Darüber hinaus gilt es, den Bedürfnissen der verschiedenen beteiligten regionalen Akteure gerecht zu werden. Ob bei diesen Prozessen immer eine pareto-optimale Lösung gefunden werden kann, bleibt zweifelhaft. In jedem Fall ist der Koordinationsprozess durch spürbare Friktionen belastet.

Zusätzliche Probleme gehen vom Eigeninteresse der Verbandsverwaltung aus. Aufgrund der vorhandenen principal agent-Problematik erscheint es unwahrscheinlich, dass die Bürokraten die Interessen der Verbandsmitglieder konsequent und ohne Verzerrungen wahrnehmen. „Je unabhängiger die Repräsentanten eines Verbandes von ihren Mitgliedern werden, desto einfacher wird es für ein solches System, ein ‚Eigenleben‘ zu entwickeln. Der Verband wird zum Selbstzweck.“<sup>692</sup> Eine effektive Arbeit im Interesse der Verbandsmitglieder ist selbst mit einem ausgefeilten Kontrollsystem nur schwer zu gewährleisten.

### ***Fazit:***

Die Regionalen Sparkassen- und Giroverbände bilden die mittlere Ebene im Verbund der Sparkassenorganisation und sind aufgrund ihrer vielfältigen Funktionen für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen von entscheidender Bedeutung. Die Regionalverbände sind das zentrale Forum zur gemeinsamen Willensbildung der Mitgliedssparkassen, dienen dem Erfahrungsaustausch und vertreten ihre Mitglieder nach außen, insbesondere gegenüber Gesetzgeber, Regierung und Sparkassenaufsichtsbehörden. Sie bieten den Kreditinstituten zentrale Problemlösungskapazitäten im Bereich der Kredit- und Betriebswirtschaft sowie der Marktpolitik an. Hierbei profitieren die Sparkassen von den Spezialisierungs- und Skalenvorteilen des Verbandes bei der Informationsproduktion. Ferner übernehmen die RSGV eine wichtige Funktion bei der Aus- und Weiterbildung der Sparkassenmitarbeiter. Der Verband ist zudem Träger der regionalen Verbundunternehmen und schafft auf diese Weise Kapazitäten, die es den Sparkassen erlauben, sich auf ihre Kernkompetenz, das Kreditgeschäft vor Ort, zu konzentrieren. Die Partizipation der Sparkassen an den Leistungen der regionalen Verbundunternehmen lässt sie wiederum von den Spezialisierungs- und Skalenvorteilen der zentralen regionalen Einrichtungen profitieren. Die Regionalverbände sind außerdem Träger der Sparkassenstützungsfonds und führen die externen Jahresabschlussprüfungen der Sparkassen durch.

---

<sup>692</sup> Schmidt (1990), S. 9.

Gerade aufgrund der Dezentralität der kommunalen Sparkassen besitzen die Regionalverbände also die Aufgabe, ihre Mitglieder (auf freiwilliger Basis) einheitlich nach außen zu präsentieren, gleichzeitig die internen betriebswirtschaftlichen Abläufe und Fachkenntnisse zu vereinheitlichen und die geschäftspolitisch notwendigen regionalen Verbundeinrichtungen zu schaffen. Für die Sparkassen wird es auf diese Weise möglich, ihren Kunden, trotz teilweise kleiner Betriebsgrößen, ein breites und auch tiefes Sortiment an Finanzdienstleistungsprodukten anzubieten. Die Regionalverbände dienen also der Verringerung von Nachteilen gegenüber den privaten Großbanken, die die Sparkassen aufgrund ihrer institutionellen Voraussetzungen aufweisen.

Ob sich dieser Anspruch in der Realität tatsächlich verwirklichen lässt, hängt von der Umsetzung der Verbandstätigkeit ab. Die große Anzahl an beteiligten Akteuren und deren mitunter heterogene Interessenlage kann die Willensbildung in den Organen erschweren. Auch das Eigenleben/-interesse der Verwaltung kann eine effiziente Arbeit im Sinne der Mitglieder verhindern, sodass summa summarum davon ausgegangen werden kann, dass die Verbandstätigkeit zumindest durch spürbare Friktionen belastet ist.

## **1.4 Zusammenfassung der Ergebnisse**

### **1.4.1 Institutionelle Entwicklung der Sparkassen**

Historisch entwickelten sich die Sparkassen von privaten Vereinigungen der Armenfürsorge zu kommunalen Kreditinstituten, die mit der aufkommenden Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts ihren Kundenkreis und das Angebot an Bankleistungen erweiterten. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts errichteten die regionalen Sparkassenverbände Landesbanken und vernetzten die Sparkassen über diese Girozentralen. Waren die Sparkassen bis 1931 abhängige Einrichtungen der Kommunen, so wurden die Institute im Zuge der Bankenkrise aus der kommunalen Finanzsphäre gelöst und erhielten den Status einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Im Zuge dieser Umstrukturierung wurden ebenfalls die Organe des Vorstands und Verwaltungsrats geschaffen. Die faktische Geschäftsführungskompetenz lag jedoch noch beim Verwaltungsrat. Eine echte Organtrennung nach dem Vorbild der Privatwirtschaft wurde erst im Jahr 1953 erreicht. Mit dem Wegfall der Bedürfnisprüfung für die Zweigstellenerichtung im Jahr 1958, der Zinsliberalisierung 1967 und der Aufweichung des Enumerationsprinzips im Jahr 1991 näherten sich die Sparkassen hinsichtlich ihrer Geschäftstätigkeit den Privatbanken an.

Eine vollkommen andere Entwicklung der Sparkassen und des Bankensystems vollzog sich in der DDR. Im Juli 1945 ordnete die Sowjetische Militäradministration die Schließung aller bestehenden Kreditinstitute an. Die Privatbanken wurden entschädigungslos enteignet und die Sparkassen als rechtlich abhängige Einrichtungen der Kreise wiedereröffnet. Neben den Räten der Kreise unterstanden die Sparkassen der Staatsbank der

DDR, und ihre Anleitung erfolgte zentral durch das Ministerium der Finanzen bzw. den Ministerrat. Die Aufgaben der Sparkassen erstreckten sich primär auf die Sammlung der freien Geldmittel in der Bevölkerung und die Gewährung von zinslosen Konsumentenkrediten im Rahmen der Kreditpläne. Neben der Bevölkerung betreuten die Sparkassen lediglich noch private, örtliche Kleinstunternehmen. Die finanzwirtschaftliche Versorgung der staatlichen Betriebe unterstand hingegen vollständig der Industrie- und Handelsbank und ab 1974 der Staatsbank der DDR.

Mit der Wiedervereinigung begann die Phase der Transformation. Die ostdeutschen Sparkassen hatten dabei drei Hauptaufgaben zu bewältigen. Erstens mussten die formellen und informellen Verflechtungen zur Staatsbank der DDR gelöst werden. Zweitens galt es, die kommunale Bindung neu zu organisieren, und drittens mussten sich die Institute auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb vorbereiten. Unterstützung fanden die Sparkassen dabei durch westdeutsche Partnerinstitute. Um sich für den Wettbewerb zu rüsten, hatten die Sparkassen einen umfangreichen Aufgabenkatalog zu bewältigen. Insbesondere galt es, die Marktpräsenz auszubauen, die Produktpalette im Passivgeschäft, vor allem jedoch im Aktiv- und Dienstleistungsgeschäft zu erweitern, den Zahlungsverkehr zu vereinheitlichen, die Banktechnik und Infrastruktur zu modernisieren sowie das Personal zu qualifizieren. Nicht zuletzt mussten die betriebliche Effizienz der Institute verbessert und effiziente Betriebsgrößen erreicht werden, sodass die Entwicklung der ostdeutschen Sparkassen durch zahlreiche Fusionen gekennzeichnet war. Die Privatbanken mussten beim Beschreiten des ostdeutschen Bankenmarkts andere Wege als die Sparkassen gehen. Bereits zu Beginn des Jahres 1990 entsendeten einige Geschäftsbanken Mitarbeiterteams in die ostdeutschen Großstädte, die dort Beratungsgespräche, Seminare und Workshops mit Unternehmen und Existenzgründern durchführten. Beim Aufbau der Bankaktivitäten in den neuen Bundesländern existierten zwei Möglichkeiten. Die Gründung eines Joint Ventures mit einem DDR-Kreditinstitut oder der Aufbau eigener Filialen. Die Deutsche Bank und die Dresdner Bank entschieden sich für die erste Möglichkeit. Sie kooperierten mit der ehemaligen Staatsbank der DDR und übernahmen damit den Großteil des vorhandenen Kreditgeschäfts. Im Ergebnis schufen das Bankensystem der DDR und die Transformation unterschiedliche Startvoraussetzungen für die Kreditinstitutgruppen, was sich noch bis weit in die neunziger Jahre hinein in einer charakteristischen Bilanzstruktur der Institute widerspiegelte.

#### **1.4.2 Rechtliche Institutionen**

Ausgangspunkt und Grundlage für die Geschäftstätigkeit der Sparkassen ist ihre öffentliche Rechtsform. Sie sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts und haben als eigenständige juristische Personen verschiedene gesetzlich zugewiesene öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Von ihrer Rechtsform gehen dabei nur wenige direkte ökonomische Wirkungen aus. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem die strengen Regeln zur Eigenkapitalerwirtschaftung, die einen Konflikt zwischen den Finanz- und Sachzielen der Sparkassen begründen. Darüber hinaus sind mit der Rechtsform allerdings

weitere sparkassentypische Institutionen verknüpft, die den eigentlichen Handlungsrahmen der Sparkassen determinieren. Die privaten Banken firmieren dagegen überwiegend als Aktiengesellschaften und haben insofern weitaus geringere Restriktionen bei der Eigenkapitalbeschaffung. Aufgrund ihrer privaten Rechtsform haben die Geschäftsbanken auch keine öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.

Der Gründungs- und Unternehmenszweck der Sparkassen wird als mehrdimensionales Zielbündel, den so genannten öffentlichen Auftrag definiert. Danach sind sie gemeinnützige Unternehmen, die insbesondere die Bevölkerung, den Mittelstand und die Kommunen mit kreditwirtschaftlichen Leistungen versorgen. Dabei sollen sie ein flächendeckendes Angebot an Finanzdienstleistungen gewährleisten und eine Struktursicherungsfunktion für periphere Regionen erfüllen. Ferner sollen sie den Wettbewerb im Kreditgewerbe stärken, was aus ökonomischer Sicht jedoch dem Gedanken der Subsidiarität widerspricht. Die Erfüllung des öffentlichen Auftrags wird allgemein als die Voraussetzung der Legitimität der kreditwirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand angesehen. Diese Einschätzung wäre vor allem dann zu teilen, wenn der Kreditmarkt durch Marktängel gekennzeichnet wäre und das Angebot der Sparkassen den Charakter eines öffentlichen oder kollektiven Gutes besäße oder wenn mit dem Angebot spezifische wirtschaftspolitische Ziele erreicht würden. Aufgrund ihrer Rechtsform kennen private Kreditinstitute keinen öffentlichen Auftrag. Sie verfolgen im Interesse ihrer Eigentümer das Ziel der Gewinnmaximierung, und für gesellschaftliche Nebenziele, wie sie die Sparkassen berücksichtigen (sollen), bleibt wenig Raum.

Das Regionalprinzip beschränkt die Sparkassen hinsichtlich ihrer Zweigstellenerrichtung und des Aktivgeschäfts auf das Gebiet der kommunalen Errichtungskörperschaft. Da jedem Gewährträger die Möglichkeit offen steht, eine eigene Sparkasse zu errichten, soll auf diese Weise eine ausgewogene kreditwirtschaftliche Versorgung aller Teile der Bundesrepublik sichergestellt werden. Gleichzeitig soll das Regionalprinzip dafür sorgen, dass Gelder, die in der Fläche gesammelt wurden, nicht nur in den wirtschaftlichen Zentren Deutschlands einen Nutzen stiften. Die Unterstützung solcher regionalen Kreditkreisläufe ist unter allokativen Gesichtspunkten sicherlich nicht effizient. Allerdings kann hierin eine Unterstützung des wirtschaftspolitischen Zieles der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erkannt werden. Darüber hinaus zwingt die kommunale Bindung die Sparkassen dazu, den regionalen Raum intensiv zu versorgen. Damit verbessert sich die Informationsbasis, vorhandene Informationsasymmetrien werden verringert und Informationskosten reduziert. Die privaten Kreditbanken unterliegen keinen räumlichen Einschränkungen. Damit steht es ihnen offen, sich entweder flächendeckend zu positionieren oder sich auf bestimmte Teilräume zu begrenzen. Da die Privatbanken jedoch nach Gewinnmaximierung streben, ist zu erwarten, dass sie sich auf die Versorgung wirtschaftlich attraktiver Regionen beschränken. Ökonomisch periphere Räume werden hingegen tendenziell unterversorgt.

Das Enumerationsprinzip ist das Korrelat zum öffentlichen Auftrag, indem es den Sparkassen Geschäftsbeschränkungen auferlegt und sie so zwingt, ihre Geschäftstätigkeit auf den öffentlichen Auftrag zu konzentrieren. Diese institutionelle Regelung dient somit auch zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gegenüber anderen Institutsgruppen. Vor dem Hintergrund der kommunalen Haftungsgarantien ist das Enumerationsprinzip auch als ein Instrument der Risikoverringerung zu sehen, indem bspw. besonders riskante und spekulative Geschäfte nicht zulässig sind. Im Gegensatz zu den Sparkassen ist den privaten Kreditbanken hingegen jede Geschäftsart erlaubt.

Das Verbund- und das Subsidiaritätsprinzip regeln die Geschäftstätigkeit innerhalb der Sparkassenfinanzgruppe. Aufgrund der Arbeitsteilung im Verbund ist es auch kleinen Sparkassen möglich, ein umfangreiches Angebot an Finanzdienstleistungen bereitzustellen, ohne dabei ihren dezentralen Charakter und die Vorteile der regionalen Spezialisierung aufzugeben. Auf diese Weise lassen sich Skalen- und Verbundvorteile realisieren, die sonst nur in größeren Bankbetrieben zu erreichen wären. Der Verbund ist eine hybride Organisationsform, die die komparativen Vorteile der marktlichen und hierarchischen Koordination verbinden soll. Da die Zusammenarbeit in der Sparkassenfinanzgruppe großteils auf freiwilliger Basis beruht, bestehen für die beteiligten Partner Anreize zur effizienten Leistungsbereitstellung. Die Kooperationsform wird deshalb auch als verbundinterner Markt bezeichnet. Dass dieses Verbundkonstrukt eine vergleichsweise effiziente Organisationsform darstellt, mag man daran erkennen, dass zunehmend auch Privatbanken weniger hierarchische und stärker marktliche Organisationsformen implementieren. Dennoch ist der Sparkassenverbund nicht frei von institutionellen Problemen. Zu nennen sind einerseits die wachsende Konkurrenz zwischen Sparkassen und Landesbanken und zum anderen potenzielle hold up-Ausbeutungsversuche der beteiligten Akteure.

Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind Haftungsgarantien der Errichtungskörperschaften, die intern die Funktionssicherheit der Sparkassen sicherstellen und im Außenverhältnis die Gläubiger vor einem Ausfall ihrer Einlagen schützen. Die ökonomische Bedeutung dieser staatlichen Garantien ist jedoch als verhältnismäßig gering einzuschätzen. Seit der Gründung der Bundesrepublik wurde die Gewährträgerhaftung noch nie und die Anstaltslast lediglich zweimal in Anspruch genommen. Profitieren können die Sparkassen allenfalls über indirekte Refinanzierungsvorteile bei den Landesbanken, die diesen wiederum durch ein besseres Kapitalmarktrating entstehen. Aufgrund der starken bilanziellen Passivlastigkeit vieler Sparkassen sind der Refinanzierungsbedarf und damit der finanzielle Vorteil nur gering. Etwaige pekuniäre Vorteile könnten darüber hinaus als Kompensation für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags angesehen werden.

In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass hinsichtlich der rechtlichen Institutionen erhebliche Unterschiede zwischen den Sparkassen und den privaten Geschäftsbanken bestehen. Mithin ist zu erwarten, dass sich auch ihre Geschäftspolitik und die Geschäfts-

tätigkeit signifikant unterscheiden. Die Institutionen der Sparkassen zielen darauf ab, ein regional ausgeglichenes Angebot an Finanzdienstleistungen bereitzustellen und insbesondere die Bevölkerung sowie kleine und mittelständische Unternehmen zu betreuen. Die Betonung von regionalen Wirtschaftskreisläufen kann in diesem Zusammenhang als ein Instrument der räumlichen Struktursicherung verstanden werden und soll insofern das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unterstützen. Gleichzeitig verfügen die Sparkassen aufgrund ihrer regionalen Bindung über eine vergleichsweise gute Informationsbasis. Dass die Sparkassen trotz ihrer gemeinnützigen Zielsetzung im Allgemeinen nicht ineffizient arbeiten, beruht u. a. auf ihrer Zusammenarbeit im Verbund. Vergleicht man Sparkassen und private Kreditinstitute hinsichtlich ihrer Ertragslage, so zeigen sich hier sogar komparative Vorteile der Sparkassen. Auf ein generelles Staatsversagen kann somit nicht geschlossen werden.

Die privaten Kreditinstitute sind dagegen Unternehmen, die im Interesse ihrer Eigentümer den langfristigen Gewinn maximieren. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Privatbanken ihre Geschäftstätigkeit auf finanziell lukrative Kunden und Regionen konzentrieren. Ökonomisch periphere Regionen sollten hingegen nur nachrangig versorgt werden. Welchen Einfluss die dargestellten Institutionen jedoch tatsächlich auf die jeweilige Geschäftspolitik ausüben, kann nicht abschließend anhand einer institutionenökonomischen Untersuchung beurteilt werden. Hierzu muss die Geschäftstätigkeit einer empirischen Analyse unterzogen werden.<sup>693</sup>

### 1.4.3 Die beteiligten Akteure

Die wichtigsten Organe der Sparkassen sind der Verwaltungsrat, der Vorstand und der Kreditausschuss. In diesem Abschnitt werden deshalb die wichtigsten Befunde für diese Akteure zusammengefasst.

Das oberste Organ einer Sparkasse ist der Verwaltungsrat. Analog den Aufsichtsräten privater Unternehmen nimmt er primär die Aufsichtsfunktion wahr. Er setzt sich zusammen aus den Mitgliedern der Vertretung des Hauptorgans des Gewährträgers – Verwaltungsratsvorsitzender ist der Oberbürgermeister bzw. der Landrat –, aus sachkundigen Bürgern sowie zu einem Drittel aus gewählten Sparkassenmitarbeitern. Neben seiner Kontrollfunktion bestimmt der Verwaltungsrat die generellen Richtlinien der Geschäftspolitik. Er ist bei wichtigen Entscheidungen einzubeziehen und bestellt die Mitglieder des Sparkassenvorstands. Laut KWG darf der Verwaltungsrat jedoch keinen Einfluss auf einzelne Geschäfte, Geschäftsarten oder Konditionen nehmen. Dies ist die alleinige Aufgabe des Vorstandes. Der Verwaltungsrat hat die Interessen des Gewährträgers zu wahren und wird sich aufgrund seiner Wiederwahlrestriktion im Rahmen seiner Möglichkeiten für die regionale Entwicklung und die finanzwirtschaftliche Versor-

---

<sup>693</sup> Vgl. Teil D:2.

gung in der Kommune einsetzen. Dabei kann er jedoch tendenziell zu einer Überversorgung neigen. Aufgrund der kommunalen Haftungsgarantien ist dem Verwaltungsrat natürlich auch am wirtschaftlichen Erfolg der Sparkasse gelegen, da er bei gravierenden finanziellen Schieflagen durch die politischen Gremien und im Extremfall durch die Wahlbevölkerung sanktioniert werden kann. Mangelnde Wirtschaftlichkeit würde die Sparkasse außerdem in ihrem Aktionsradius begrenzen. Damit verringern sich c. p. die Möglichkeiten der Kreditvergabe und mithin auch die Chancen für eine Verbesserung des regionalen wirtschaftlichen Umfelds. Dennoch sind im Einzelfall Interessenkonflikte zwischen Verwaltungsrat und Vorstand nicht auszuschließen. So kann beispielsweise der Wunsch des Verwaltungsrates nach einer hohen kreditwirtschaftlichen Versorgungsdichte durchaus mit dem Effizienzziel des Sparkassenvorstands konkurrieren.

Der Vorstand ist das unabhängige Geschäftsführungsorgan der Sparkasse und besteht aus mindestens zwei Mitgliedern. Diese tragen die alleinige Verantwortung für die Funktionsfähigkeit und den Erfolg der Sparkasse, und nur sie haben die Geschäftspolitik gerichtlich und außergerichtlich zu vertreten. Die Zulassung als Geschäftsleiter bedarf dabei, wie auch bei privatwirtschaftlichen Kreditinstituten, der Genehmigung durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen. Das persönliche Zielsystem der Sparkassenvorstände wird von ihrem Wunsch nach Einkommen und Weiterbeschäftigung dominiert. Damit unterliegen sie einer direkten Beschäftigungsrestriktion durch den Verwaltungsrat und sind insofern zu einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung angehalten. Die Interessen von Vorstand und Verwaltungsrat sind zumindest teilweise gleichgerichtet, da sich das Ziel der effizienten Betriebsführung am besten in einer prosperierenden Region erreichen lässt. Der Sparkassenerfolg und der Wohlstand einer Region sind insofern komplementäre Ziele. Ein potenzieller Zielkonflikt besteht jedoch zwischen der Effizienz des Institutes und der (übermäßigen) Versorgung einer Region. Hier ist es Aufgabe des Vorstandes, beide Ziele angemessen zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass der Vorstand sich mit den allgemeinen Grundsätzen der Sparkassengruppe identifiziert. Schließlich erfolgte die Wahl der Sparkasse als Arbeitgeber freiwillig. Die Berücksichtigung regionaler Ausgleichsziele dürfte somit beim Sparkassenvorstand wesentlich stärker ausgeprägt sein als bei den Vorständen privater Kreditinstitute. Letztere streben aufgrund ihres erfolgsabhängigen Einkommens primär nach Gewinnmaximierung. Insofern ist zu erwarten, dass in der Geschäftspolitik privater Banken das Ziel der Effizienz weitaus mehr Raum einnimmt als die Unterstützung verteilungspolitisch motivierter Aufgaben. Trotz einer partiellen Zielharmonie ist die Beziehung zwischen Verwaltungsrat und Sparkassenvorstand durch ein grundsätzliches principal agent-Problem geprägt. Der Informationsvorteil der Geschäftsleiter eröffnet nicht beobachtbare, diskretionäre Handlungsspielräume, die die Vorstände ausnutzen werden, solange dies nicht die generelle Betriebsfähigkeit der Sparkasse gefährdet. Disziplinierend kann an dieser Stelle jedoch der Markt für Führungskräfte wirken, auf dem sich nur die Vorstände von „erfolgreichen“ Sparkassen behaupten werden.

Der Kreditausschuss ist kein Sparkassenorgan i. e. S., sondern ein Ausschuss des Verwaltungsrates. Vorsitzender dieses Ausschusses ist der Verwaltungsratsvorsitzende. Die Mitglieder des Vorstandes haben lediglich eine beratende Stimme. Dem Kreditausschuss untersteht im Wesentlichen die Genehmigungspflicht für Kreditentscheidungen ab einer bestimmten Größenordnung sowie für Organkredite. Derartige Kreditanträge sind vom Vorstand im Vorfeld zu prüfen und dem Ausschuss vorzulegen. Im Kreditausschuss sind die Chancen und Risiken für die Sparkasse und indirekt auch für die Entwicklung der Kommune genau abzuwägen. Einerseits kann ein Großkredit bzw. eine Investition das Wachstum einer Region merklich fördern. Andererseits können das Scheitern dieser Investition und ein eventueller Kreditausfall die Sparkasse in finanzielle Bedrängnis bringen. Es ist daher zu erwarten, dass die Kreditvergabe sowohl nach Bonität und Risiko als auch nach regionalpolitischen Zielen erfolgt. Der Sparkassenvorstand besitzt jedoch ex ante das Recht zur Negativselektion und kann somit eine ausschließlich politisch motivierte Kreditvergabe verhindern. Ob der Vorstand tatsächlich derartige Kreditanträge im Vorfeld ablehnt, hängt sicherlich von seiner persönlichen Stärke und Konfliktbereitschaft ab.

Im Ergebnis führen die formellen und informellen Institutionen zu einer Verquickung und partiellen Gleichrichtung der Interessen der beteiligten Akteure. Obwohl zwischen dem öffentlichen Auftrag und dem Wunsch des Verwaltungsrates nach einer intensiven regionalen Versorgung einerseits und den betrieblichen Effizienzzielen des Sparkassenvorstands andererseits durchaus Konfliktpotenzial besteht, scheinen die institutionellen Arrangements einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen herstellen zu können. Dies gelingt vor allem deshalb, weil zwischen den Akteuren eine vergleichsweise ausgewogene Machtposition besteht. Ein ausgeprägtes Staatsversagen – verglichen mit den Koordinationsmechanismen in der privaten Bankwirtschaft – kann daher nicht konstatiert werden.

Zumindest in der Theorie handeln Individuen als reine Nutzenmaximierer. Die enge Verzahnung von politischer und wirtschaftlicher Macht eröffnet in dieser Hinsicht besondere Möglichkeiten des institutionellen Missbrauchs und damit auch der ökonomischen Ineffizienz. Trotz der vielfältigen disziplinierenden Anreize, Kontroll- und Sanktionsmechanismen ist eine Überwachung niemals vollkommen, und den Akteuren verbleiben diskretionäre Handlungsspielräume. Kein institutionelles Arrangement – auch nicht in der Privatwirtschaft – ist in dieser Hinsicht perfekt. Inwieweit die Akteure aus diesem Umstand tatsächlich Nutzen schlagen, bedingt nicht zuletzt ihre individuelle intrinsische Motivation. Auf der anderen Seite erleichtert die institutionelle Verflechtung von Sparkassen und ihren Gewährträgern eine regionsspezifische, problemorientierte Entscheidungsfindung. Es ist deshalb zu erwarten, dass die beschriebenen institutionellen Arrangements in ihrer Gesamtheit tendenziell einen positiven Einfluss auf die regionale Entwicklung haben.

## 2 Die Bedeutung der Finanzintermediation für die wirtschaftliche Entwicklung

*Does finance matter?* Diese Fragestellung hat in der ökonomischen Forschung seit Ende der sechziger Jahre stark an Bedeutung gewonnen, wenngleich die Forschung zum Geld- und Finanzwesen deutlich älter ist und bis zu den Ursprüngen des heutigen Theoriegebäudes der Wirtschaftswissenschaften zurückreicht. Erst die theoretischen Ansätze der Neuen Wachstumstheorie und der Neuen Institutionenökonomik ermöglichten es jedoch, geeignete Modelle zu formulieren und Ursachen, Mechanismen und Wirkungen der Finanzintermediation darzustellen.<sup>694</sup> Die mikroökonomische Theorie der Finanzintermediation analysiert die Aufgaben und Funktionen, die Finanzintermediäre – insbesondere Banken – in einer Volkswirtschaft wahrnehmen. Die Existenz von Finanzintermediären wird durch deren Fähigkeit begründet, bestehende Marktunvollkommenheiten zu reduzieren. Abgestellt wird dabei vor allem auf die transaktionskostensenkende Wirkung der Finanzintermediation und die Vorteile der Finanzintermediäre bei der Risikotransformation, der Informationsproduktion und der Unternehmenskontrolle. In der makroökonomischen Finanzintermediationstheorie ist vor allem der Beitrag des Finanzsystems zur wirtschaftlichen Entwicklung von hohem Forschungsinteresse. Bereits frühe Forschungsansätze erkannten einen Zusammenhang zwischen finanzieller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung der Volkswirtschaften. Die spezielle Bedeutung des Finanzsektors blieb jedoch umstritten. Insbesondere die Frage der Kausalität ist noch nicht abschließend beantwortet. Sind Wachstum und Wohlstand Ursache oder Folge des finanziellen Entwicklungsstandes einer Volkswirtschaft?

Im Zentrum der mikro- und makroökonomischen Forschung steht traditionell die Frage nach der Rolle von Finanzsystemen. Es wird untersucht, wie kapitalmarkt- und bankorientierte Finanzsysteme die Finanzintermediäre bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinflussen und wie sich die Ausgestaltung von Finanzsystemen auf das wirtschaftliche Wachstum auswirkt. Diese Arbeit will sich jedoch nicht mit Finanzsystemen im Allgemeinen, sondern mit der spezifischen Rolle der Sparkassen beschäftigen. Die Leitfrage der Finanzintermediationstheorie muss daher für diese Arbeit genauer spezifiziert und in „*Do Sparkassen matter?*“ umformuliert werden. Der Nexus zwischen der Finanzintermediationstheorie und dem Einfluss von kommunalen Kreditinstituten auf die regionale Wirtschaftsentwicklung ist offensichtlich. Nur wenn den Finanzintermediären bzw. dem Finanzsystem ein positiver Einfluss auf Wohlstand und Wachstum nachgewiesen werden kann, können auch die Sparkassen – als integraler Bestandteil des Finanzsystems – durch ihre intermediäre Tätigkeit die regionale Entwicklung fördern.

---

<sup>694</sup> Vgl. *Stillhart* (2002), Kap. 2. Ein aktueller Überblick über Forschungsgebiete und Forschungsstand der mikro- und makroökonomisch fundierten Theorie der Finanzintermediation findet sich z. B. bei *Schwiete* (1998), S. 19 ff., und *Hügler* (2001), S. 1 ff.

Dieser Rückgriff auf die allgemeine Theorie der Finanzintermediation ist vor allem deshalb notwendig, da keine spezifische Intermediationstheorie der Sparkassen existiert. Möglich ist diese deduktive Vorgehensweise, da die Theorie der Finanzintermediation nicht konkret auf einzelne Intermediäre, sondern abstrakt auf deren Aufgaben und Funktionen abstellt.<sup>695</sup> Die Richtigkeit und die Notwendigkeit des gewählten Vorgehens wird aus einer Rede Prof. Dr. Bernd Rudolphs anlässlich des Sparkassenhistorischen Symposiums 1993 ersichtlich.

*„Bemerkenswert erscheint mir allerdings, dass auch in den neueren theoretisch motivierten Arbeiten, die die Bedeutung der Finanzintermediäre für die realwirtschaftliche Entwicklung betonen, keine auch nur halbwegs realistisch skizzierten Kreditinstitute als mikroökonomische Einheiten eine Rolle spielen und schon gar nicht zwischen Kreditinstituten unterschiedlicher Prägung oder unterschiedlicher Geschäftsbereiche differenziert wird.“<sup>696</sup>*

Abweichend von den traditionell durchgeführten Analysen zur Ausgestaltung und Wirkung von Finanzsystemen liegen dieser Arbeit partiell andere Fragestellungen zugrunde, die sich aus den hergeleiteten Anforderungen zur Legitimität der Sparkassentätigkeit ergeben. Die Theorie der Finanzintermediation kann jedoch helfen, einen Teil dieser Fragen zu beantworten.

Zunächst gilt es zu klären, inwieweit die kreditwirtschaftliche Tätigkeit der Intermediäre durch Unteilbarkeiten in der Leistungserstellung gekennzeichnet ist und es somit zur Angebotskonzentration kommen kann. Diese Fragestellung wird im Kontext der mikroökonomisch fundierten Finanzintermediationstheorie in Teil C:2.1.1.1 erörtert. Die Theorie der Finanzintermediation modelliert explizit die Entstehungsgründe von Finanzinstitutionen und ist deshalb besonders dazu geeignet, Einblicke in die Marktstrukturen und die Funktionsweise des Kreditsektors zu erhalten.

Um Unterschiede der Leistungsbereitstellung zwischen Sparkassen und privaten Geschäftsbanken herauszuarbeiten und die Frage der Subsidiarität zwischen diesen Bankengruppen zu beantworten, ist ferner zu untersuchen, inwiefern die beiden Bankentypen dazu geeignet sind, die Funktionen der Finanzintermediation auszuüben. Unter Rückgriff auf die im vorigen Kapitel gewonnenen Erkenntnisse zu den rechtlichen und personellen Institutionen der Sparkassen (und der Kreditbanken) liefert die mikroökonomische Theorie der Finanzintermediation in Teil C:2.1 das Rüstzeug für diese Analyse, da sie die Mechanismen und die Wirkungen der einzelnen Funktionen sowie die Anreize der im Kapitaltransferprozess beteiligten Akteure erklärt. Anhand der Wirkungsweise der Funktionen kann dann beurteilt werden, inwiefern die institutionellen Arrangements

---

<sup>695</sup> Die funktionalen Aspekte der Finanzintermediation betont Hügle (2001), S. 14 ff.

<sup>696</sup> Rudolph (1994), S. 15.

einer Kreditinstitutsgruppe die Wahrnehmung dieser Funktionen unterstützen oder evtl. sogar behindern. Es ist leicht einzusehen, dass nicht nur die institutionelle Ausgestaltung eines Finanzsystems Auswirkungen auf seine Fähigkeit haben muss, die Finanzintermediation zu gewährleisten. Gleichfalls muss es bei verschiedenen Bankentypen Unterschiede in ihrer Leistungsfähigkeit geben, sofern sie über differierende institutionelle Arrangements verfügen. Der deduktive Schritt ist vor allem deshalb plausibel, da erst die Gesamtheit der beteiligten Finanzintermediäre, die innerhalb des gegebenen ordnungspolitischen Rahmens einer Volkswirtschaft agieren, das Finanzsystem determiniert.

Der allgemeine Beitrag von Kreditinstituten zur wirtschaftlichen Entwicklung und die Verursachung von positiven externen Effekten stehen im Zentrum der makroökonomischen Intermediationstheorie in Teil C:2.2. In diesem Abschnitt wird die Bedeutung der Finanzintermediation für Wachstum und Wohlstand einer Volkswirtschaft untersucht. Beantwortet werden sollen vor allem zwei Fragen: Führt ein hoch entwickeltes Finanzsystem zu gesteigertem Wachstum und Wohlstand? Wenn ja, was sind die Transmissionsmechanismen bzw. welches sind die Determinanten, die durch die Finanzintermediation beeinflusst werden und somit positiven Einfluss auf das Wachstum nehmen können? Diese Erkenntnisse dienen implizit der Beantwortung der Kernfrage dieser Arbeit, der „Bedeutung der Sparkassen für die regionale Entwicklung“. Nur wenn dem Finanzsystem ein positiver Wachstumsbeitrag nachgewiesen werden kann, können auch die Sparkassen durch ihre intermediäre Tätigkeit die regionale Entwicklung fördern. Anhand der in diesem Kapitel identifizierten Wachstumskanäle lässt sich außerdem überprüfen, inwiefern die Sparkassen mit ihrer Geschäftstätigkeit die relevanten Entwicklungsfaktoren beeinflussen. Dieses Kapitel ist somit die Grundlage, auf der die empirische Bewertung der Sparkassengeschäftstätigkeit erfolgt.

Das Kapitel endet mit Teil C:2.3, einer Zusammenfassung der wichtigsten theoretischen und empirischen Ergebnisse zur Bedeutung und Funktionsweise des Finanzsektors. Dabei werden die charakteristischen intermediären Fähigkeiten der beiden polaren Institutsgruppen resümierend dargestellt.

### ***Begriffe und Definitionen:***

Zur genauen Abgrenzung und besseren Verständlichkeit der Theorie der Finanzintermediation sollen zunächst einige Begriffe und Begriffsverwendungen definiert werden.

Wenn im Folgenden von einem Finanzsystem gesprochen wird, wird darunter die Gesamtheit von Finanzmärkten, Intermediären, Dienstleistungsunternehmen und sonstigen Finanzinstitutionen verstanden, die der Allokation von Kapital dienen.<sup>697</sup> Mit Finanz-, Kredit- oder Kapitalmärkten werden im Weiteren geordnete Märkte bezeichnet, auf de-

---

<sup>697</sup> Vgl. Berglöf (1990), S. 243; Bitz (1995), S. 12.

nen Kredite und Finanztitel angeboten und nachgefragt werden.<sup>698</sup> Im Gegensatz zu den physischen Güter- und nichtfinanziellen Dienstleistungsmärkten sind die Finanzmärkte durch das zeitliche Auseinanderfallen von Leistung und Gegenleistung gekennzeichnet.

Als Finanzintermediäre sollen solche Institutionen bezeichnet werden, die zu einem mittelbaren oder unmittelbaren Ausgleich zwischen dem Kapitalanlage- und dem Kapitalaufnahmebedarf beitragen. Finanzintermediäre im engeren Sinne treten hierbei als eigenständige Vertragspartner auf. Sie nehmen von den Kapitalgebern Zahlungsmittel entgegen (Anlageleistung) und stellen diese Finanzmittel den Kapitalnehmern in eigenem Namen zur Verfügung (Finanzierungsleistung).<sup>699</sup> Zu dieser Kategorie zählen Banken und Kreditinstitute<sup>700</sup>, Bausparkassen, Kapitalanlagegesellschaften, Leasing- und Factoringunternehmen, Kapitalbeteiligungsgesellschaften einschließlich Venture-Fonds sowie Anbieter von Kapitallebensversicherungen. Über den eigentlichen semantischen Gehalt des Terminus „Intermediär“ hinaus werden im Folgenden solche Institutionen als Finanzintermediäre im weiteren Sinne gerechnet, deren Geschäftstätigkeit auf den unmittelbaren Abschluss von Finanzverträgen zwischen den originären Kapitalgebern und -nehmern gerichtet ist. Die Finanzintermediäre i. w. S. treten dabei nicht als intermediäre Vertragspartner in Erscheinung. Sie ermöglichen den direkten Marktpartnern lediglich eine einfachere oder kostengünstigere Vertragsabwicklung. Das Leistungsspektrum erstreckt sich auf drei Kategorien: die *Vermittlungsleistung* durch Wertpapierbörsen, Finanz-, Versicherungs- und Wertpapiermakler, die *Informationsleistung* – wahrgenommen von Börsendiensten oder Ratingagenturen – und die *Risikoübernahme*, die von Kreditversicherungen oder Bürgschaftsbanken ausgeübt werden kann.<sup>701</sup> Zur sprachlichen Vereinfachung werden die Begriffe Bank, Kreditinstitut und Finanzintermediär im weiteren Verlauf dieser Arbeit analog verwendet, sofern aus dem Text keine inhaltliche Einschränkung ersichtlich ist.

## 2.1 Mikroökonomische Theorie der Finanzintermediation

Das Finanzsystem einer Volkswirtschaft ist das zentrale Bündel von institutionellen Arrangements, das die Umsetzung und Koordination der finanziellen Entscheidungen

<sup>698</sup> Vgl. Borchert (1994b), S. 1243 f. Der Geldmarkt für kurzfristige Kredite, auf dem Zentralbank und Geschäftsbanken agieren, gehört per definitionem ebenfalls zum Oberbegriff des Kreditmarktes. Er soll jedoch in der vorliegenden Arbeit nicht diskutiert werden.

<sup>699</sup> Vgl. Bitz (1995), S. 12 ff.

<sup>700</sup> Diese beiden Begriffe werden im Allgemeinen synonym verwendet. Banken bzw. Kreditinstitute sind als eine Untermenge der Finanzintermediäre i. e. S. zu betrachten, da nur sie sämtliche Transaktions- und Transformationsprozesse der Finanzintermediation ausüben. Unterscheidungskriterium zu anderen Finanzintermediären ist insbesondere die Schaffung von Kreditgeld. Diese Abgrenzung wird im Verlauf des Teil C:2.1.2.4 deutlich.

<sup>701</sup> Vgl. Bitz (1995), S. 22 ff.

nichtfinanzieller Wirtschaftseinheiten ermöglicht. Es gestattet den Kapitaltransfer von Überschusseinheiten (v. a. Haushalte) zu Defiziteinheiten (Unternehmen und Staat) und stellt den externen Kapitalgebern zugleich Instrumente zur Kontrolle der Unternehmensleitungen zur Verfügung.<sup>702</sup> Prinzipiell bestehen zwei Möglichkeiten der Unternehmensfinanzierung und -kontrolle: Einerseits können Kapitalanbieter und -nachfrager direkt miteinander interagieren, oder sie schalten andererseits zur Anbahnung und Abwicklung der Transaktionen vermittelnde Institutionen ein. Dies sind die so genannten Finanzintermediäre.

Die Paradigmen der klassischen Gleichgewichtstheorie von Arrow (1953) und Debreu (1959) lassen keinen Raum für die Existenz von Finanzintermediären, und die Allokation des Kapitals kann ohne ihre Hilfe effizient erfolgen. Auf perfekten Kapitalmärkten gibt es keine Transaktionskosten, keine Unteilbarkeiten, keine Ungewissheit, und alle Informationen sind vollständig und symmetrisch auf die Wirtschaftseinheiten verteilt. Finanzielle Transaktionen können auf solchen friktionslosen Kapitalmärkten von jedem einzelnen Wirtschaftssubjekt kostenlos und ohne Risiko abgewickelt werden.<sup>703</sup> „Consequently, the Arrow-Debreu paradigm, leads to a world in which banks are redundant institutions and does not account for the complexities of the banking industry.“<sup>704</sup>

In der Realität entpuppt sich der vollkommene Kapitalmarkt indessen als Fiktion. Jede Kapitalanlage ist mit Transaktionskosten, Informationsasymmetrien und Ungewissheit verbunden.<sup>705</sup> Charakteristisch dafür sind Such- und Informationskosten, Verhandlungskosten sowie Kosten der Überwachung und Durchsetzung der vertraglichen Leistungspflichten. Für risikoaverse Individuen entstehen außerdem Diversifikationskosten, die wiederum aus Informationskosten sowie aus den Kosten der Liquiditätshaltung und entgangenen Gewinnen bestehen.<sup>706</sup> Diese Kosten, die aufgrund der genannten Marktunvollkommenheiten bei direkter Interaktion am Finanzmarkt entstehen, verringern die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Das Entstehen bzw. Einschalten von Finanzintermediären kann jedoch helfen, bestehende Marktunvollkommenheiten mit minimalen Kosten abzubauen, und so zu einer effizienten second-best Lösung führen. Voraussetzung dafür ist, dass der Prozess des Kapitaltransfers, die Transformationsleistungen, die Informationsproduktion und/oder die Diversifikation mit Unteilbarkeiten verbunden sind. Die Finanzintermediäre können dann Skalen- und/oder Verbundvorteile realisieren und

---

702 Vgl. *Monopolkommission* (1998), S. 13; *Nikolov* (2000), S. 25.

703 Vgl. *Göpl* (1986), S. 10; *Hellwig* (1991), S. 35; *Nikolov* (2000), S. 44 f.; *Stillhart* (2002), S. 12 ff.

704 *Freixas, Rochet* (1997), S. 11.

705 Vgl. *Büschen* (1998), S. 35. Diese Friktionen beschrieb bereits Johann Heinrich von Thünen in seinem Artikel über die Einführung eines Kreditsystems in Mecklenburg aus dem Jahr 1817. Vgl. hierzu *Neuberger* (1996).

706 Vgl. *Schwiete* (1998), S. 47.

somit die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungskosten reduzieren.<sup>707</sup> Der positive Einfluss der Finanzintermediation auf die Wohlfahrt ist dabei umso größer, je höher die Güte der institutionellen Arrangements der einzelnen Finanzintermediäre bzw. des gesamten Finanzsystems ist.

Wenn im Rahmen dieser Arbeit die Funktions- bzw. Leistungsfähigkeit der Finanzintermediäre analysiert wird, bezieht sich dies auf ihre Effizienz, die entsprechenden Funktionen der Finanzintermediation zu verrichten. Aus der funktionalen Perspektive betrachtet, liegt die Hauptaufgabe eines Finanzsystems in der Verbesserung der Allokation von Ressourcen über Zeit und Raum unter Unsicherheit. Die Theorie der Finanzintermediation unterscheidet dabei zwei grundsätzliche Prozesse, an denen Finanzintermediäre partizipieren und die zu einer Reduzierung der Marktfriktionen beitragen: den Transaktions- und den Transformationsprozess.<sup>708</sup> Ersterer meint die Reduktion von Transaktionskosten (Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Vertragsabschlusskosten sowie Vertragsausführungs- und Überwachungskosten) und die Verringerung der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Marktteilnehmern. Davon unterscheidet sich der Transformationsprozess, der für die Intermediäre mit einem substantiellen finanziellen Risiko verbunden ist. Die übernommenen Transformationsleistungen umfassen insbesondere die Liquiditäts-, die Losgrößen-, die Fristen- und die Risikotransformation von Finanzvermögen.

Der momentane Stand der Theorie der Finanzintermediation hält leider kein in sich geschlossenes Modell bereit, das alle genannten Entstehungsgründe bzw. Funktionen der Finanzintermediäre simultan berücksichtigt.<sup>709</sup> Vielmehr werden einzelne Aspekte herausgegriffen und mittels Partialmodellen erklärt. Für die Analyse der Sparkassengeschäftstätigkeit stellt dies jedoch keinen prinzipiellen Nachteil dar. Die mikroökonomischen Modelle der Finanzintermediation eröffnen die Möglichkeit, einzelne Funktionen der Intermediation im Detail zu verstehen. Anhand dieser Modelle kann dann abgeschätzt werden, inwieweit die institutionellen Arrangements der Finanzmittler geeignet sind, die Kosten des Intermediationsprozesses zu senken und somit positiv auf Wohlfahrt und Wachstum zu wirken. Die mikroökonomische Theorie der Finanzintermediation ermöglicht somit einen Vergleich von Sparkassen und Privatbanken hinsichtlich ihrer Fähigkeit, Finanzintermediation durchzuführen, was wiederum Auswirkungen auf

---

<sup>707</sup> Vgl. Göppl (1986), S. 15; Baltensperger, Milde (1987), S. 6; Büschgen (1998), S. 38; Schwiete (1998), S. 47.

<sup>708</sup> Vgl. Büschgen (1998), S. 35 ff., oder ähnlich bei Bitz (1995), S. 25 ff. In der Literatur findet sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Abgrenzungen der Finanzintermediationsfunktionen. Andere Klassifikationsmöglichkeiten finden sich z. B. bei Merton, Bodie (1995), S. 12-16; Hellwig (1997), S. 213; Levine (1997), S. 691 und Neuberger (1998), S. 20 f. Einen Überblick über weitere funktionale Klassifikationen in der neueren Literatur findet sich bei Merton, Bodie (1995), S. 26 ff., und Finzel (1999), S. 63 ff.

<sup>709</sup> Vgl. Schwiete (1998), S. 47.

die regionale bzw. kommunale Leistungsbereitstellung haben kann. Für diese Analyse ist es nötig, auf die im vorigen Kapitel gewonnenen Erkenntnisse zu den institutionellen Grundlagen von Sparkassen (und Geschäftsbanken) zurückzugreifen. In den folgenden Abschnitten werden zunächst die Intermediationsfunktionen dargestellt und implizit die Entstehungsgründe für Finanzintermediation und deren Akteure beschrieben. Auf der Grundlage dieser Modelle werden anschließend die finanzspezifischen institutionellen Arrangements von Sparkassen und Geschäftsbanken bewertet und auf ihre Effizienz und Wirkungen hin überprüft.

Etwas abseits der Theorie der Finanzintermediation stehen Ansätze, die sich mit der Bedeutung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs für Wachstum und Wohlfahrt einer Volkswirtschaft beschäftigen. Einige Autoren sehen jedoch gerade in der Bereitstellung und Abwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs die zentrale Aufgabe der Banken.<sup>710</sup> Wie auch die Finanzintermediation i. e. S. reduziert der Einsatz moderner Zahlungssysteme die Transaktionskosten, die bei Tauschvorgängen in einer arbeitsteiligen, industrialisierten Volkswirtschaft auftreten.<sup>711</sup> Geringere Transaktionskosten erlauben wiederum eine Zunahme der Arbeitsteilung, da ein höherer Spezialisierungsgrad einen größeren Umfang an Transaktionen erfordert. Insofern kann ein effizientes Finanzsystem via gesteigerter Spezialisierung und Innovationstätigkeit das volkswirtschaftliche Wachstum erhöhen. Die (potenzielle) Höhe der Transaktionskostensparnis ist allerdings nicht für alle Wirtschaftseinheiten gleich. Sie ist abhängig vom qualitativen und quantitativen Versorgungsgrad mit Zahlungsverkehrsfazilitäten. Zwischen der Finanzintermediation und der Bereitstellung und Durchführung des Zahlungsverkehrs bestehen mehrere funktionale Verbindungen und Überschneidungen, sodass es nahe liegt, dieses Thema im Anschluss an die mikroökonomische Theorie der Finanzintermediation darzustellen. Auch dieser Abschnitt schließt wiederum mit einem Vergleich der beiden Bankengruppen.

### **2.1.1 Funktionen von Finanzintermediären im Rahmen des Transaktionsprozesses**

Das Einschalten von Intermediären in den Finanztransaktionsprozess ist aus ökonomischer Sicht aus zwei Gründen effizient. Zum einen können Banken die anfallenden Kosten durch Skalen- und Verbundvorteile reduzieren. Zum anderen vermindern die Kreditinstitute durch ihre Informationsproduktion bestehende Informationsasymmetrien, die zwischen Kapitalanbietern und -nachfragern vorhanden sind.

---

<sup>710</sup> Vgl. *Fama* (1985). Siehe hierzu den Überblick bei *Scholtens* (1993), S. 117 und S. 135.

<sup>711</sup> Vgl. *Hügler* (2001), S. 37 f.

### 2.1.1.1 Transaktionskostenreduktion durch Skalen- und Verbundvorteile

Prinzipiell ist es natürlich allen Wirtschaftseinheiten individuell möglich, finanzielle Ressourcen direkt am Kapitalmarkt anzubieten oder nachzufragen. Der Prozess der Mittelbeschaffung erfordert jedoch von beiden Marktseiten den Einsatz realer Ressourcen und ist somit mit Kosten verbunden. Bei der Abwicklung der Transaktionen lassen sich verschiedene Kostenpositionen identifizieren.<sup>712</sup> Die Informationsbeschaffung über potenzielle Geschäftspartner und deren Vorstellungen bzgl. der Vertragskonditionen, wie z. B. Rendite-Risiko-Konstellation, Losgröße und Fristigkeit der Vereinbarungen, verursacht Such- und Informationskosten. Außerdem entstehen im Rahmen der Vertragskosten Aufwendungen für die Vertragsverhandlungen und den Vertragsabschluss und schließlich erfordert die Ausführung und Überwachung des Vertrages ein gewisses Maß an Monitoring. Hieraus erwachsen die so genannten Kontrollkosten. Aufgrund dieser Aufwendungen sind für die Schuldner die effektiven Kapitalkosten höher als der reine Zinssatz, während für die Gläubiger der effektive Ertrag geringer ausfällt als die Verzinsung der Einlage. Volkswirtschaftlich sind also die Spar- und Investitionsquote niedriger als „gewünscht“, was sich negativ auf das Wohlfahrtsniveau und das Wachstum auswirkt.

Wie auch alle anderen Unternehmen am Markt entstehen Finanzintermediäre dann, wenn sie durch ihre Wirtschaftstätigkeit zumindest kostendeckende Ergebnisse erzielen können.<sup>713</sup> Die Existenz der Finanzmittler impliziert somit, dass sie entweder qualitativ höherwertige Leistungen zu gleichen Preisen oder gleichwertige Leistungen zu geringeren Preisen anbieten, als dies den originären Marktteilnehmern auf individueller Basis möglich ist.

Das Zwischenschalten von Finanzintermediären kann die oben genannten Transaktionskosten reduzieren, wenn mit dem Intermediationsprozess Skalen- und/oder Verbundvorteile verbunden sind.<sup>714,715</sup> Für die Intermediäre können sich z. B. durch die bessere

---

<sup>712</sup> Vgl. *Büschgen* (1998), S. 36 f.

<sup>713</sup> Vgl. *ebenda*, S. 37 f.

<sup>714</sup> Vgl. *Baltensperger, Milde* (1987), S. 6; *Büschgen* (1998), S. 38.

<sup>715</sup> Obwohl das nachfolgend beschriebene Konzept der Skalen- und Verbundvorteile theoretisch plausibel ist, liefern die durchgeführten empirischen Studien keine einheitlichen Ergebnisse. Bei der Messung der Effekte bereitet u. a. die Definition des Produktionsergebnisses Probleme, da sich aufgrund der Vermittlungstätigkeit erhebliche Spielräume bei der Outputdefinition ergeben. Auch kann die analytische Trennung zwischen den verschiedenen Kostenarten mangels verfügbarer Daten in den empirischen Studien nicht beibehalten werden. Erschwerend wirkt außerdem, dass für unterschiedliche Bankentypen und Größenklassen mehrere Kostenfunktionen geschätzt werden müssen.

Zu den Ergebnissen bzgl. der Skaleneffekte: Das Gros der Untersuchungen weist zumindest für kleine Bankgrößen, teilweise auch für größere Einheiten, signifikant zunehmende Skalenerträge aus. Kreditinstitute reduzieren somit die Transaktionskosten und erhöhen den produktiv verwend-

Auslastung ihrer (Mindest-)Kapazitäten economies of scale ergeben. Insbesondere die zentralen Einrichtungen wie Computersysteme, Zweigstellennetze oder allgemein der back office-Bereich bergen derartige Potenziale. Zudem stellen sich beim Faktor Arbeit Lernkurveneffekte ein, die sich positiv auf die Produktivität auswirken. Produktivitätserhöhend wirken außerdem der hohe Spezialisierungsgrad und die Verwendung von standardisierten Verfahren und normierten Verträgen.<sup>716</sup>

Neben den economies of scale können sich bei den Finanzintermediären economies of scope, so genannte Verbundvorteile, einstellen. Hierunter versteht man die Spezialisierung auf bestimmte Kunden, denen ein vielfältiges nachfrageadäquates Produktbündel angeboten wird.<sup>717</sup> Für den Anbieter entstehen auf diese Weise Kosteneinsparungen, da z. B. Informationen über die Bonität des Kunden nur einmalig eingeholt werden müssen. Economies of scope im Bereich der Finanzintermediation sind vor allem bei Universalbanken zu finden. Die Verknüpfung von Investmentbanking, Commercialbanking und der Zahlungsverkehrsfunktion bringen bei unvollständiger und asymmetrischer Information ausgeprägte Verbundvorteile für diesen Bankentyp mit sich. Derartige Verbundvorteile ergeben sich jedoch nicht nur produktionsseitig, sondern auch auf Seiten der Nachfrager. Beziehen die Debitoren und Kreditoren alle Finanzdienstleistungen von einem Intermediär, so sind ihre Informations- und Transaktionskosten minimal.<sup>718</sup> Die durchschnittlichen Erfahrungskosten der Nachfrager reduzieren sich analog zu den Informationskosten der Intermediäre, denn die marginalen Erfahrungskosten bei Bezug zusätzlicher Finanzdienstleistungen tendieren gegen null.<sup>719</sup> Der Aufbau einer dauerhaften Hausbankbeziehung hilft, die Leistungsanspruchnahme einfacher zu gestalten, und kann aufgrund des größeren vorhandenen Informationspools zu einer verbesserten Beratung der Kunden führen. Können die Erfahrungen des Kunden dabei auf andere Finanzprodukte des gleichen Intermediärs extrapoliert werden, so sinken die Risikokosten, einen „schlechten“ Anbieter zu wählen.

---

baren Teil der volkswirtschaftlichen Ersparnis. Ferner deuten viele Studien auf einen U-förmigen Kurvenverlauf der totalen Durchschnittskosten hin, was gleichbedeutend mit der Existenz einer optimalen Bankbetriebsgröße wäre.

Die empirischen Studien zu den Verbundvorteilen sind nur eingeschränkt aussagekräftig, da zum einen nur die Verbundvorteile der Banken und nicht die der Kunden gemessen wurden. Zum anderen beziehen sich die meisten Untersuchungen lediglich auf das US-amerikanische Trennbankensystem, sodass die economies of scope, die vor allem bei Universalbanken auftreten müssten, nur relativ schwach ausgeprägt sind. Die empirischen Ergebnisse der Studien sind entsprechend uneinheitlich und abhängig von der verwendeten Stichprobe. Nachweisen ließen sich jedoch geringere Abschreibungen auf Kredite bei den Universalbanken. Dies kann als Indiz gelten, dass diese Banken auf bessere Kundeninformationen zurückgreifen können. Vgl. hierzu den Literaturüberblick bei *Schwiete* (1998), S. 60-63.

716 Vgl. *Gesswein* (1986), S. 232; *Göppel* (1986), S. 16 f.

717 Vgl. *Büschgen* (1998), S. 38.

718 Vgl. *Schwiete* (1998), S. 59 f.

719 Vgl. *Hügler* (2001), S. 29.

### ***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Die notwendige Bedingung für das Entstehen von Finanzintermediären – die Existenz von Unteilbarkeiten oder Nichtkonvexitäten der Produktion – ermöglicht einerseits die Reduktion der Transaktionskosten und damit eine effizientere Vermittlung finanzieller Ressourcen. Andererseits sind produktionstechnische Unteilbarkeiten eine Ursache des allokativen Marktversagens und können zu einer Anbieterkonzentration im Bankensektor führen. Dass eine derartige Bankenkonzentration in Deutschland seit dem zweiten Weltkrieg stattgefunden hat, belegt ein Blick auf die Entwicklung der zugelassenen Kreditinstitute. Existierten 1957 noch 13 359 eigenständige Banken, verringerte sich deren Zahl bis zum Jahr 1977 auf 6 007 und erreichte im Jahr 2000 den Stand von 2 911 Instituten.<sup>720</sup> Dies entspricht einem Rückgang von 78% im Zeitraum von 1957 bis 2000. Diese Entwicklung ist ein deutlicher Hinweis auf die Existenz von produktionstechnischen Unteilbarkeiten und mindestoptimalen Betriebsgrößen bzw. der Realisierung von gemeinsamen Größenvorteilen. Ob mit der Konzentration auch tatsächlich Marktversagen verbunden ist, kann nicht pauschal beurteilt werden. Neuere Untersuchungen im Rahmen der Finanzintermediationstheorie liefern beispielsweise Hinweise darauf, dass eine geringere Wettbewerbsintensität im Kreditgewerbe die Entstehung langfristiger Finanzbeziehungen und damit die Reduzierung asymmetrischer Informationen fördert und gleichfalls die Finanzierungsbedingungen finanzschwächerer Unternehmen begünstigt.<sup>721</sup> Eine geringere Wettbewerbsintensität kann somit wohlfahrtserhöhend sein. „Insgesamt ist der Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Kreditmarktrisiko oder -effizienz noch nicht genügend erforscht, um daraus Schlussfolgerungen für eine optimale Marktstruktur im Bankensektor ziehen zu können.“<sup>722</sup> Allerdings kann eine solche Anbieterkonzentration auch zu Marktmängeln mit entsprechend negativen Folgen für die Volkswirtschaft führen. Hinreichende Bedingung hierfür ist das Vorhandensein von Marktmacht, die beispielsweise durch sunk costs oder administrative Eintrittsbarrieren begründet sein kann. Zu bedenken ist auch, dass – selbst ohne Marktmacht – mit sinkender Gruppengröße (Konzentration der Kreditinstitute) die Kosten zur Organisation von Interessengruppen sinken und Preisabsprachen oder die Nachfrage nach staatlicher Regulierung – zum Nachteil anderer Marktteilnehmer – leichter durchsetzbar werden.<sup>723</sup>

<sup>720</sup> Im Jahr 2000 einschließlich der Banken in den neuen Bundesländern. Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik (verschiedene Ausgaben), IV. 1. Der zahlenmäßige Abbau der Kreditinstitute lässt sich vor allem auf Übernahmen und Fusionen bei Privatbankiers, kleinen Regionalbanken und genossenschaftlichen Instituten zurückführen. In geringerem Umfang trugen auch Sparkassenzusammenschlüsse zum Rückgang bei.

<sup>721</sup> Vgl. *Petersen, Rajan* (1995); *Schindler, Neuberger* (2000), S. 16 f.

<sup>722</sup> *Neuberger, Schindler* (2001), S. 91.

<sup>723</sup> Vgl. grundlegend *Olson* (1968) sowie unter Regulierungsgesichtspunkten *Stigler* (1971) und *Posner* (1974).

Betrachtet man ausschließlich die im Zeitablauf gesunkenen physischen und technischen Transaktionskosten, so hätte die Bedeutung der Finanzmittler aufgrund der dynamischen technischen Entwicklung und der neu entstandenen innovativen Finanzinstrumente im Zeitverlauf eher abnehmen und sich zugunsten der Finanzmärkte verschieben müssen. In der Realität konnte dies jedoch nicht beobachtet werden – die Bedeutung von Banken wuchs tendenziell.<sup>724</sup> Hierfür könnte eine bestimmte Ausprägung der Transaktionskosten verantwortlich sein: die Informationsasymmetrien.<sup>725</sup> Mit der Rolle der Finanzintermediäre als Informationsproduzenten befasst sich der nächste Abschnitt.

### ***2.1.1.2 Reduzierung von asymmetrischer Informationsverteilung***

Die Aktivität auf den in der Realität unvollkommenen Kapitalmärkten ist für die Wirtschaftssubjekte mit hohen Informationskosten verbunden. Ein wesentlicher Grund für diese Kosten resultiert aus der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den (potenziellen) Marktkontrahenten. Auch unter asymmetrisch verteilten Informationen findet der Markt ein Wettbewerbsgleichgewicht. Dieses ist jedoch im Gegensatz zum Gleichgewicht bei symmetrisch verteilter, unvollständiger Information nicht pareto-optimal, und es entsteht Marktversagen.<sup>726</sup> Finanzintermediäre können unter diesen Gegebenheiten die Kapitalakkumulation verbessern, indem sie die Asymmetrien abbauen und die Kosten der Informationsbeschaffung verringern.<sup>727</sup> Sie wirken somit wohlfördernd.

#### ***2.1.1.2.1 Asymmetrische Informationsverteilung und Kreditrationierung***

Die Finanzmärkte sind aufgrund der asymmetrischen Informationen durch eine principal agent-Problematik belastet. Die Kreditnehmer (Agenten) besitzen über ihre Investitionsprojekte, ihre Handlungen und die Handlungsalternativen einen Informationsvorteil gegenüber den Kapitalgebern (Prinzipale), den diese nicht oder nur zu hohen Kosten beseitigen können. Die asymmetrische Informationsverteilung zwischen den Marktparteien besteht sowohl ex ante als auch ex post. Die Kapitalgeber können ex ante „gute“ Investitionsprojekte nicht von „schlechten“ Anlagen unterscheiden, und es fehlt die Verlässlichkeit über die gegebenen Zahlungsverprechen (hidden information). Ex post,

---

<sup>724</sup> Obwohl sich die Anzahl der Banken von 1957 bis 2000, wie oben beschrieben, stark verringerte, wurde zeitgleich das Zweigstellennetz der vorhandenen Institute deutlich ausgeweitet. Die Größe des Zweigstellennetzes kann dabei als Proxy für die Bedeutung der Banken angesehen werden. Im betrachteten Zeitraum nahm die Zahl der Zweigstellen von 12 974 auf 43 307 zu und erhöhte sich somit um 234%. Vgl. Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik (verschiedene Ausgaben), IV. 1.

<sup>725</sup> Vgl. Freixas, Rochet (1997), S. 15 f.

<sup>726</sup> Vgl. Postlewaite (1994), S. 78 f.

<sup>727</sup> Vgl. Finzel (1999), S. 19.

also nach Vertragsabschluss, herrscht Unsicherheit seitens der Anleger bzgl. des Verhaltens des Kreditnehmers (hidden action).<sup>728</sup>

Das Problem der versteckten Information erlaubt es den Schuldern, die Kapitalgeber über die Qualität und die Risiken ihrer Investitionsprojekte zu täuschen, indem sie entscheidungsrelevante Informationen zurückhalten. Die Marktpreise der Finanztitel werden folglich nicht notwendigerweise die tatsächliche Qualität der Anlagemöglichkeiten widerspiegeln, sodass sich die Kapitalanleger an der durchschnittlichen Qualität der Projekte bzw. der durchschnittlichen Bonität der Kreditbewerber orientieren. Hieraus resultiert eine negative Auslese (adverse selection), bei der Kapitalnachfrager mit überdurchschnittlicher Bonität aus dem Markt ausscheiden, da der Kreditzins der durchschnittlichen Schuldnerbonität folgt. Im Markt verbleiben die Kreditnehmer mit schlechter Bonität, die bei vollständiger Information keinen Kredit von den Kapitalgebern erhalten würden.<sup>729</sup>

Auch nach Vertragsabschluss können die Kreditnehmer durch so genannte versteckte Aktionen die finanzielle Position der Gläubiger verschlechtern. Da die Handlungen der Unternehmer für die Investoren nicht beobachtbar sind, besteht für die Kreditnehmer der Anreiz, riskantere Projekte als vereinbart durchzuführen (adverse incentive). Auch der überhöhte Konsum nichtpekuniärer Vorteile (perk consumption)<sup>730</sup> oder ein geringes Engagement bei der Durchführung von Investitionsprojekten (moral hazard), können die Position der Schuldner verbessern und zu Lasten der Kapitalgeber gehen. Schließlich verfügt der Kapitalnehmer über einen Informationsvorsprung hinsichtlich des Investitionsergebnisses. Da dem Kapitalgeber dieses nicht bekannt ist, besitzt der Unternehmer einen Anreiz, den Ertrag zu niedrig auszuweisen. In Abhängigkeit von der Finanzierungsart (Kreditvertrag vs. Eigenkapitalfinanzierung) muss der Gläubiger Kosten auf sich nehmen, um das tatsächliche Investitionsergebnis zu erfahren (costly state verification).<sup>731</sup>

Adverse selection und adverse incentive führen zu einer suboptimalen Kapitalallokation aufgrund einer möglichen Kreditrationierung. Im Modell von Stiglitz und Weiss (1981) kann der Kreditmarkt aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung ein Gleichgewicht bei gleichzeitigem Nachfrageüberschuss nach Krediten aufweisen (Kreditrationierung). Um bei einer Überschussnachfrage den Kreditmarkt zu räumen, müsste eine Zinserhöhung erfolgen. Da der Zinssatz jedoch die Handlungen der potenziellen Kredit-

---

<sup>728</sup> Vgl. *Büschgen* (1998), S. 37, bzw. allgemein zur principal agent-Problematik Teil B:2.2 dieser Arbeit.

<sup>729</sup> *Akerlof* (1970), S. 489-492, analysierte dieses Phänomen als „Zitronenproblem“ (ein Synonym für minderwertige Autos) auf dem Gebrauchtwagenmarkt. *Stiglitz* und *Weiss* (1981) übertrugen die Problematik der asymmetrischen Informationen auf den Kreditmarkt.

<sup>730</sup> Vgl. *Barnea, Haugen, Senbet* (1985), S. 33.

<sup>731</sup> Vgl. *Townsend* (1979), auf den diese Erkenntnis zurückgeht. *Freixas, Rochet* (1997), S. 95-100.

nehmer beeinflusst, kann von einer Zinserhöhung ein negativer Handlungsanreiz auf die Kapitalnehmer ausgehen. Damit erhöht sich das Risiko des Kreditportefeuilles der Gläubiger, und ihr erwarteter Ertrag sinkt. Stiglitz und Weiss unterscheiden zwei Kausalketten, die bei beschränkter Haftung des Kreditnehmers bestehen.<sup>732</sup>

Erstens sind von einer Zinserhöhung solche Unternehmer besonders stark betroffen, deren Projekte ein geringes Misserfolgsrisiko haben. Diese Unternehmer werden ihre Kreditanträge am ehesten zurückziehen, da die steigenden Kapitalkosten die Renditen ihrer Investitionen mindern. Schuldner mit riskanteren Projekten und einer dementsprechend geringeren Rückzahlungswahrscheinlichkeit werden hingegen auch bei höheren Zinsen bzw. Kapitalkosten ihren Kreditantrag aufrechterhalten. Auf diese Weise verbleiben vor allem relativ riskante Anlageobjekte am Kreditmarkt (adverse selection), und die Marktrisiken der Kapitalgeber können aufgrund unvollständiger Diversifikationsmöglichkeiten nur unzureichend reduziert werden.<sup>733</sup>

Zweitens wird die Zinserhöhung die Risikobereitschaft des Kreditnehmers erhöhen, denn mit steigendem Kreditzins sinkt ceteris paribus seine erwartete Eigenkapitalrendite. Kann der Unternehmer zwischen verschiedenen Investitionen mit gleichem Erwartungswert, aber unterschiedlichem Risiko wählen, so besteht für ihn der Anreiz, ein riskanteres Projekt als vereinbart zu realisieren (adverse incentive). Dadurch erhöht sich die Streuung des Ertrages um den Erwartungswert, und der Kapitalnehmer kann im Erfolgsfall überdurchschnittliche Gewinne erzielen. Die höhere Risikostreuung der Investition senkt jedoch c. p. die Rückzahlungswahrscheinlichkeit des Kredits. Da sich mit dem Risiko nicht gleichzeitig der Haftungsumfang erhöht, gelingt es dem Kapitalnehmer, das gesteigerte Risiko vollständig auf den Kapitalgeber überzuwälzen.<sup>734</sup>

Für alle Kapitalanbieter ist es somit rational, den – aus ihrer Sicht gewinnmaximierenden – Kreditzins auch bei einem Nachfrageüberschuss konstant zu halten. Das Wettbewerbsgleichgewicht des Kreditmarktes ist somit durch Kreditrationierung gekennzeichnet.<sup>735</sup> Unter Rationierung ist dabei zu verstehen, dass nicht alle gleich erscheinenden

---

732 Vgl. Stiglitz, Weiss (1981), S. 395-402.

733 Vgl. ebenda, S. 395-401.

734 Vgl. ebenda, S. 401 f.; Büschgen (1998), S. 37.

735 Das Problem der Kreditrationierung bei asymmetrischer Information lässt sich weitgehend durch einen Selbstselektionsmechanismus (sorting-by-private-information paradigm) umgehen, bei dem der Gläubiger einen Kreditvertrag entweder zu niedrigen Zinsen und hohen Kreditsicherheiten oder zu hohen Zinsen mit niedrigen Sicherheiten anbietet. Die Höhe der eingebrachten Sicherheiten ist dabei von entscheidender Bedeutung, da sie Investitionen mit hohem Ausfallrisiko stärker betrifft als solche mit einem niedrigen Risiko. Schuldner mit einem niedrigen Insolvenzrisiko werden deshalb den ersten Vertrag wählen, Schuldner mit hohem Risiko den zweiten. Lassen sich auf diese Weise alle Schuldner in die korrespondierenden Risikoklassen einordnen, verringert sich die Gefahr einer Rationierung. Vgl. Hellwig (1988), S. 137 f.; Neuberger (1999), S. 215 f.; Neyer (2000), S. 44 f.

Antragsteller Kredite erhalten oder dass bei einem exogen gegebenen Kreditvolumen bestimmte Gruppen von Kapitalnachfragern keine Zuteilung erhalten, gleichgültig welchen Zins sie akzeptieren würden.<sup>736</sup> Die Höhe der Kreditrationierung ist umso ausgeprägter, je größer die Differenz zwischen dem vorhandenen Informationsstand und der Höhe der individuell gewünschten Informationen ausfällt. Da die Einschätzung der Kreditwürdigkeit häufig auf Erfahrungswerten beruht, sind reife, arrivierte Unternehmen weniger von einer Rationierung betroffen als junge, innovative Firmen, deren Verhaltensmuster und Projekte bislang unbekannt sind.<sup>737</sup> Sind bestimmte Investitionen in einem besonderen Ausmaß durch Asymmetrien gekennzeichnet, dann ist auch hier mit einer stärkeren Rationierung zu rechnen. Zu diesen Investitionen sind z. B. Aufwendungen für Forschung und Entwicklung oder Werbung zu rechnen, da sie von Außenstehenden praktisch nicht zu beobachten sind und sich die Angaben der Unternehmensleitung hierzu nur schwer überprüfen lassen. Derartige intangible Investitionen erhöhen aus Sicht der Gläubiger somit das moral hazard-Risiko und unterliegen deshalb einer stärkeren Rationierung.<sup>738</sup>

#### ***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind die negativen Folgen für Wachstum und Wohlstand umso größer, je ausgeprägter das Problem der Kreditrationierung ist. Die Einschaltung von Finanzintermediären kann dabei die Effizienz der Kapitalallokation erhöhen, indem sie zusätzliche Informationen über Qualität und Risiko der Investitionsprojekte beschaffen bzw. produzieren. Die spezifischen institutionellen Arrangements der verschiedenen Bankengruppen führen jedoch zu erheblichen Unterschieden in der Art und damit den Kosten der Informationsproduktion. Aufgrund der dezentralen Struktur, der regionalen Verankerung (Regionalprinzip) und der engen Kontakte der Entscheidungsgremien (v. a. des Verwaltungsrates) zu den ansässigen Unternehmen besitzen die Sparkassen komparative Vorteile der Informationsgewinnung gegenüber der privaten Kreditwirtschaft.<sup>739</sup> Im Gegensatz zu den Privatbanken sind die Sparkassen aufgrund fehlender regionaler Ausdehnungsmöglichkeiten gezwungen, ihre regionalen Märkte besonders intensiv zu durchdringen, und besitzen daher gute Sachkenntnisse über Kunden und örtliche Verhältnisse.<sup>740</sup> Unter diesem Aspekt gelingt es den kommunalen Kreditinstituten, vorhandene Informationsasymmetrien vergleichsweise kostengünstig und damit effizient zu beseitigen.

---

<sup>736</sup> Vgl. *Stiglitz, Weiss* (1981), S. 408.

<sup>737</sup> Vgl. *Maselli* (2000), S. 5.

<sup>738</sup> Vgl. *Schwiete* (1998), S. 66.

<sup>739</sup> Vgl. *Rudolph* (1994), S. 16. Vgl. hierzu auch Teil C:1.2 und C:1.3.

<sup>740</sup> Vgl. *Möller* (1991), S. 10; *Stern, Nierhaus* (1991), S. 67 ff.; *Bacher* (1996), Teil C, Punkt 4.

Betrachtet man die Art von Unternehmen und die Investitionsprojekte, die von einer Kreditrationierung besonders stark betroffen sind, so wird deutlich, welche Bedeutung der Verringerung der Informationsasymmetrien – vor allem im Wachstumsprozess – zukommt. Wie oben beschrieben, werden besonders junge, dynamische Unternehmen, Existenzgründer sowie Investitionen in Forschung und Entwicklung von der Kreditvergabe ausgegrenzt. Gerade von diesen Unternehmen/Investitionen erwartet man jedoch die stärksten positiven Externalitäten bzw. Wachstumswirkungen.<sup>741</sup> „Like Schumpeter, we believe the nexus of finance and innovation is thus central to the process of economic growth.“<sup>742</sup> Gemäß obigen Ausführungen ist zu erwarten, dass die Sparkassen die vorhandenen Informationsasymmetrien kostengünstiger und/oder umfangreicher abbauen können als dies den privaten (Groß-)Banken möglich ist. Ceteris paribus ergeben sich größere wirtschaftliche Entwicklungseffekte durch ihre intermediäre Tätigkeit.

#### **2.1.1.2.2 Informationsproduktion durch Banken**

Die im Folgenden skizzierten Modelle der Intermediationstheorie gehen auf die Rolle der Finanzintermediäre bei der Informationsproduktion ein. Es wird davon ausgegangen, dass vor allem Banken diese Funktion effizienter erfüllen können als einzelne Marktteilnehmer, da die Informationsproduktion mit Unteilbarkeiten verbunden ist. Die Reduktion von Informationsasymmetrien ist somit ein wesentlicher Grund für die Entstehung von Banken, wie bereits Leland und Pyle postulierten: „We suggest that informational asymmetries may be a primary reason that intermediaries exist.“<sup>743</sup>

Eine Reihe von Modellen analysiert jene Art von Informationsasymmetrien zwischen Kapitalgeber und -nehmer, die ex ante, d. h. vor Abschluss des Kreditvertrags, vorliegen. Die Beschaffung von zusätzlichen Informationen über Projektqualität und -risiko kann die Informationsverzerrungen reduzieren und zu einer Minderung der adverse selection beitragen. Das Modell von Boyd und Prescott (1986) setzt an diesem Selektionsproblem der Kreditmärkte an. In ihrem Ansatz entstehen Finanzintermediäre als endogene Vermittler-Koalitionen, die durch ex ante Kreditwürdigkeitsprüfung und ex post Informationsproduktion die Transparenz auf dem Kapitalmarkt erhöhen und somit die Effizienz der Kapitalallokation verbessern.<sup>744</sup> Begründet wird ihre Rolle mit den komparativen (Größen-)Vorteilen, die es ihnen ermöglichen, diese Funktionen kostengünstiger als einzelne Personen durchzuführen.<sup>745</sup> In der Untersuchung von Fama (1985) besitzen Banken bei der Beschaffung von Informationen über potenzielle Kreditnehmer

---

<sup>741</sup> Vgl. *Schumpeter* (1987).

<sup>742</sup> *King, Levine* (1993b), S. 515.

<sup>743</sup> *Leland, Pyle* (1977), S. 383.

<sup>744</sup> Vgl. *Boyd, Prescott* (1986), S. 226 f.

<sup>745</sup> Vgl. *ebenda*, S. 213.

einen relativen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Finanzintermediären (z. B. Versicherungen, Investmentgesellschaften), da sie mittels gewachsener Kundenbeziehungen, d. h. Beobachtung der Einlagenentwicklung und Vergabe von kurzfristigen Bankkrediten (inside debt), Zugang zu unternehmensinternen Informationen haben. Zudem sind sie häufig am Entscheidungsprozess in den Unternehmen beteiligt.<sup>746</sup> Die Kreditvergabe an ein Unternehmen wird in diesem Zusammenhang als ein positives Signal für dessen Kreditwürdigkeit interpretiert, was dem Unternehmen und anderen Marktteilnehmern weitere, zukünftige Informationskosten erspart.<sup>747</sup> Auch bei Leland und Pyle (1977) bilden sich Finanzintermediäre aufgrund von zunehmenden Skalenerträgen bei der Beschaffung und Bewertung von Informationen über kapitalsuchende Unternehmen. Allerdings ist fraglich, ob die Existenz von produktionstechnischen Unteilbarkeiten hinreichend für das Entstehen von Intermediären ist, da auch in dieser Geschäftsbeziehung ein Problem hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des Informationsproduzenten besteht. Die Marktteilnehmer werden Finanzintermediäre nur dann einschalten, wenn diese selbst glaubhaft versichern, dass sie die Informationen gewissenhaft prüfen und die Aufgabenerfüllung nicht nur vortäuschen. Leland und Pyle argumentieren, dass dieser Nachweis einwandfrei gelingt, wenn die Intermediäre den Kapitalnachfragern eigene Finanzmittel für deren Projekte zur Verfügung stellen.<sup>748</sup> Campbell und Kracaw (1980) teilen diese Einschätzung grundsätzlich. Sie schränken allerdings ein, dass der Nachweis der gewissenhaften Prüfung nicht gelingt, wenn für den Finanzintermediär der Erwartungswert der Verluste aus seinen Investitionen geringer ist als die Kosteneinsparung, die er durch das Unterlassen der Informationsproduktion erreicht. Die Finanzintermediäre können ihre Glaubwürdigkeit nur dann hinreichend unter Beweis stellen, wenn sie über ausreichendes Eigenkapital verfügen und der Erwartungswert der Verluste die möglichen Kosteneinsparungen übersteigt.

Die ex post Informationsasymmetrie kann durch die Überwachung der Kapitalnehmer verringert werden. Dadurch werden adverse Anreize beseitigt und das moral hazard-Risiko abgeschwächt. In dem wegweisenden Modell von Diamond (1984) entstehen Finanzintermediäre wiederum aufgrund von zunehmenden Skalenerträgen bei der Beschaffung und Bewertung von Informationen zur Überwachung von Kapitalnehmern.<sup>749</sup> Für die Gläubiger ist es aus dieser Sicht optimal, den Auftrag zur Überwachung an einen Finanzintermediär zu delegieren (delegated monitoring).<sup>750</sup> Ist die Gläubigerstruktur eines Unternehmens breit gestreut, können mit der Delegation außerdem freerider-Probleme bei der Überwachung vermieden werden. An die Stelle der ursprünglichen

---

<sup>746</sup> Vgl. *Fama* (1985), S. 36 ff.

<sup>747</sup> Vgl. *ebenda*, S. 36 f.

<sup>748</sup> Vgl. *Leland, Pyle* (1977), insbes. S. 382 ff.

<sup>749</sup> Vgl. *Diamond* (1984), insbes. S. 395-403.

<sup>750</sup> Vgl. *ebenda*, S. 394.

principal agent-Beziehung zwischen Kapitalgeber und Unternehmen tritt nun allerdings ein principal agent-Problem zwischen Kapitalgeber und Finanzintermediär, da auch für die Intermediäre ein finanzieller Anreiz besteht, die erhaltenen Erträge der Unternehmen nicht an die Kapitalgeber weiterzuleiten und/oder die Unternehmensüberwachung nicht adäquat durchzuführen. Dieses Problem löst Diamond in seinem Modell, indem Finanzintermediären im Bankrottfall nichtpekuniäre Strafkosten auferlegt werden. Können die Intermediäre ihr Kreditportefeuille jedoch hinreichend diversifizieren, dann sinkt ihre Bankrottwahrscheinlichkeit mit steigender Kreditnehmeranzahl. Gleichzeitig reduziert sich auch ihr Risiko für Strafkosten. Unter der Voraussetzung einer hinreichenden Diversifizierung erzielen die Banken quasi risikolose Erträge und können den Anlegern darum sichere Zinszahlungen gewähren. Für die Anleger entfallen die Überwachungskosten, da sie eine Garantie bzgl. ihres Vertragsergebnisses besitzen. Auch nach Diamonds Ansatz sind die Unteilbarkeiten der Produktion lediglich notwendige Bedingung für das Auftreten der Intermediäre, hinreichende Bedingung ist eine möglichst umfangreiche Diversifikation.<sup>751</sup>

***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Auch in diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass die Existenz von positiven Skalenerträgen oder Spezialisierungsvorteilen bei der Informationsproduktion eine notwendige Voraussetzung für die Entstehung von Finanzintermediären ist. Die Zwischenschaltung von Banken in den Transaktionsprozess ist insofern effizient. Allerdings können die Unteilbarkeiten wiederum zu einer Anbieterkonzentration und unter Umständen auch zu Marktversagen führen und damit einen staatlichen Eingriff in den Bankensektor legitimieren.<sup>752</sup>

Die hinreichende Bedingung für die Existenz von Intermediären besteht in der Glaubwürdigkeit ihrer Informationsproduktion. Aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung der Bankengruppen lassen sich hierbei Vorteile für die privaten Kreditinstitute erkennen. Eine Möglichkeit, die Glaubhaftigkeit der eigenen Information unter Beweis zu stellen, besteht im Rahmen einer Kofinanzierung der Investitionsprojekte. Diese Möglichkeit steht den Privatbanken prinzipiell offen, den Sparkassen hingegen nicht. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute können lediglich Beteiligungen bei Einrichtungen der Sparkassenorganisation, bei Wohnungsunternehmen und bei Unternehmen zur Förderung der regionalen Infrastruktur eingehen.<sup>753</sup> Auf der anderen Seite ist auch bei den privaten Instituten nicht davon auszugehen, dass sämtliche Kreditausreichungen durch eigene Finanzmittel mitfinanziert werden. Die Glaubwürdigkeit der

---

751 Vgl. *ebenda*, S. 395.

752 Vgl. zur Argumentation Teil C:2.1.1.1.

753 Vgl. § 116 Abs. 1 SpkVO LSA.

kommunalen Sparkassen wird also nicht durch die Kofinanzierung von Investitionen begründet, sondern vielmehr durch die öffentliche Rechtsform und die damit verbundenen Institutionen wie z. B. die Mündelsicherheit und die staatlichen Haftungsgarantien.

Die Auferlegung nichtpekuniärer Strafkosten im Bankrottfall des Kreditinstituts zeigt sowohl bei den Privaten als auch bei den Sparkassen Wirkung. Die Vorstände aller Institute werden um die Aufrechterhaltung ihrer Reputation bemüht sein, wenngleich die Anreize auf Seiten der Sparkassen unter Umständen etwas geringer ausfallen. Sparkassenvorstände werden im Allgemeinen geringere Aufstiegs- oder Wechselmöglichkeiten besitzen als die Geschäftsleiter privater Banken. Dennoch wird der Arbeitsmarkt für Führungskräfte eine disziplinierende Wirkung ausüben.

Diamond (1984) wies darauf hin, dass mittels einer umfangreichen Diversifizierung des Kreditportefeuilles die Bankrottwahrscheinlichkeit der Bank gegen null tendiert. Den Anlegern können auf diese Weise sichere Zins- und Tilgungszahlungen gewährt werden, sodass die Glaubwürdigkeit des Kreditinstituts hinreichend gesichert ist. Da die Privatbanken – besonders die Großbanken – keinen gesetzlichen oder faktischen Einschränkungen hinsichtlich ihres Geschäftsgebietes unterliegen, können sie diese Diversifizierungsanforderung zumindest theoretisch ausreichend erfüllen. Allerdings besteht auch für sie eine quasi-natürliche Grenze der Diversifikation, die in der Unteilbarkeit der Kredite begründet ist.<sup>754</sup> Die Sparkassen dürfen dagegen Kreditausleihungen lediglich innerhalb ihres eng begrenzten Regionalgebietes tätigen, sodass eine vollständige Diversifikation nicht möglich ist.<sup>755</sup> Allerdings können die Sparkassen ihre Finanzmittel auch bei anderen Kreditinstituten, der Landeszentralbank oder in Wertpapieren anlegen und auf diese Weise ihr Risiko diversifizieren.<sup>756</sup> Das Vertrauen der Anleger konnten die Sparkassen in der Vergangenheit zusätzlich durch die staatlichen Haftungsgarantien der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung sichern.<sup>757</sup> Beide Institutionen bewahrten die Sparkassen vor einer möglichen Zahlungsunfähigkeit und gewährten den Kapitalgebern einen 100-prozentigen Schutz ihrer Einlagen. In diesem Zusammenhang kann man das Diversifikationsprinzip und die Haftungsgarantien als substitutive Institutionen interpretieren. Mit der Abschaffung der Gewährträgerhaftung zum 18. Juli 2005 und der Modifizierung der Anstaltslast können beide Institutionen nicht mehr zur Verifizierung der Glaubwürdigkeit der Sparkassen dienen. Die Glaubwürdigkeit und die Zahlungsfähigkeit der kommunalen Kreditinstitute soll jedoch durch den Ausbau ihres zweistufigen überregionalen Haftungsverbundes weiterhin gewährleistet werden.<sup>758</sup>

---

754 Vgl. *Schwiete* (1998), S. 75.

755 Vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 SpkG LSA; *Bacher* (1996), Teil C, Punkt 4.

756 Vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 4, 5, 8 SpkVO LSA.

757 Vgl. § 3 Abs. 1, 2 SpkG LSA.

758 Vgl. *Köhler* (1999), S. 5.

### 2.1.1.2.3 *Informationsproduktion in langfristigen Finanzbeziehungen*

Bei der Verringerung von Kreditrationierung und den allokativen Verzerrungen spielen langfristige Beziehungen zwischen Banken und Unternehmen eine gewichtige Rolle, da sie in zweifacher Hinsicht effizienzerhöhend wirken.<sup>759</sup>

Eine auf Vertrauen basierende Kooperation kann den zeitlichen Investitionshorizont verlängern, sodass profitable Investitionsprojekte, die jedoch erst langfristig hohe Erträge einbringen, realisiert werden können. Bei einer kurzfristigen Projektfinanzierung liegt sowohl bei Kapitalgebern als auch bei Kapitalnehmern Unsicherheit bzgl. der Anschlussfinanzierung vor.<sup>760</sup> Das Zwischenschalten von Banken kann diese Unsicherheit reduzieren.<sup>761</sup> Aus der Sicht der Kapitalgeber übernehmen die Finanzintermediäre wie oben dargelegt das delegated monitoring. Für die Anleger verringert sich das Risiko der Anschlussfinanzierung, da die Banken aufgrund ihres Engagements in den Unternehmen einen spezifischen Informationsvorteil besitzen, der es ihnen ermöglicht, die Kreditnehmer langfristig an sich zu binden. Dieser Informationsvorteil gegenüber anderen Banken kann allerdings den Wettbewerb zumindest potenziell behindern.<sup>762</sup> Hinsichtlich der Kapitalnehmer können die Banken aufgrund ihrer Überwachungstätigkeit zu meist nach einer Periode beurteilen, ob es sich um ein „gutes“ oder „schlechtes“ Unternehmen handelt. Positiv beurteilte Unternehmer können deshalb davon ausgehen, dass sie von den Intermediären die erforderliche Kreditprolongation bzw. Anschlussfinanzierung für die Durchführung ihrer langfristig profitablen Investitionen erhalten.<sup>763</sup> Damit der Investor ein langfristiges Projekt auch tatsächlich realisiert, muss er sich versichern, dass der Intermediär sein Informationsmonopol nicht ausnutzt, indem dieser die Anschlussfinanzierung zu ungünstigeren Konditionen anbietet. Auch die Banken müssen deshalb über einen längeren Zeitraum ihre Zuverlässigkeit beweisen.<sup>764</sup>

Langfristige Beziehungen können außerdem die Effizienz der Leistungserstellung der Banken erhöhen. Unterhält ein Kunde über einen längeren Zeitraum nur eine Bankverbindung, müssen die entscheidungsrelevanten Informationen nur einmalig von den Intermediären erbracht werden. Bei einem Wechsel des Kapitalgebers müssten diese Informationen (z. B. für Akquisition, Verhandlung, Kontraktabschluss) hingegen erneut erstellt und gesammelt werden. Auf diese Weise können die Kosten der Mehrfachpro-

---

<sup>759</sup> Vgl. grundlegend Mayer (1988), insbes. S. 1178-1183. Weiterführend von Thadden (1995); Doberanzke (1993); Elsas (2001); Stillhart (2002), S. 48 ff., sowie Holst (1996), der ausgehend von einem principal agent-Dilemma einen Ansatz des Vertrauens im Kreditnehmerverhalten modelliert.

<sup>760</sup> Vgl. die Übersicht bei Hellwig (1991), Kap. 5.

<sup>761</sup> Vgl. von Thadden (1995), S. 559.

<sup>762</sup> Vgl. Mayer (1988), S. 1178 ff.

<sup>763</sup> Vgl. Neyer (2000), S. 48 f.

<sup>764</sup> Vgl. Fischer (1990); Hellwig (1991), S. 56; von Thadden (1995), S. 568.

duktion vermieden oder zumindest reduziert werden. Bei diesem Prozess sind zudem economies of scale zu erwarten; insofern hat die Hausbankfinanzierung gegenüber dem transaction banking komparative Vorteile.<sup>765</sup>

Mit der exklusiven Bankverbindung sind wie oben angedeutet auch Wettbewerbsnachteile verbunden, da die bereits am Markt agierenden Banken strategische Eintrittsbarrieren errichten können. Für sie ist aufgrund bereits vorhandener Kundeninformationen der Aufwand zur Informationsproduktion in den Folgeperioden ceteris paribus geringer als für neu in den Markt eintretende Konkurrenten. Mit der asymmetrischen Informationsverteilung kann außerdem das so genannte winner's curse-Problem auftreten. Kreditnehmer, die bei etablierten Banken bereits abgelehnt wurden, werden sich bevorzugt an neu in den Markt eintretende Kreditinstitute wenden, sodass für diese eine Negativauswahl an potenziellen Kreditnehmern übrig bleibt. Um die Bonität der Kreditnehmer korrekt einzuschätzen und gleichsam das winner's curse-Problem zu entschärfen, müssen neue Bankinstitute möglichst rasch einen adäquaten Informationspool aufbauen. Aufgrund der Informationsvorteile etablierter Banken ist die Marktzutrittsfreiheit für andere Kreditinstitute beeinträchtigt, und es entsteht Marktmacht.<sup>766</sup>

#### ***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Nachdem bereits in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt werden konnte, dass es aufgrund der im Finanzsektor bestehenden Unteilbarkeiten im Transaktionsprozess zu einer Anbieterkonzentration kommen kann, wird gemäß obigen Ausführungen deutlich, dass mit der Exklusivität einer Kundenbeziehung gleichzeitig Marktmacht entsteht. Die Informationsvorteile, die eine spezifische Bank aus der Geschäftsbeziehung mit ihren Kunden erwirbt,<sup>767</sup> stellen für andere Kreditinstitute eine strategische Eintrittsbarriere dar und erschweren insbesondere Neueinsteigern den Eintritt in den Markt. Für das Entstehen einer so gelagerten Marktmacht ist genau genommen nicht einmal eine Hausbank- bzw. exklusive Kundenbeziehung im engeren Sinne erforderlich. Jede einzelne Geschäftsbeziehung, sei sie kunden- oder projektbezogen, besitzt ein Alleinstellungsmerkmal und damit die zur Entstehung von Marktmacht erforderliche Exklusivität. Möchte ein anderer Kapitalanbieter in eine bestehende Geschäftsverbindung eindringen, so benötigt er die relevanten Informationen. Die Informationsgenerierung ist jedoch mit finanziellem Aufwand verbunden und unter Umständen gar nicht vollständig möglich. Lassen sich die spezifischen Kundeninformationen aus einer Geschäftsbeziehung ex post nicht refinanzieren oder ist der Verkaufserlös geringer als die angefallenen Produk-

<sup>765</sup> Vgl. *Doberanzke* (1993), Kap. 4; *Schindler, Neuberger* (2000), S. 23.

<sup>766</sup> Vgl. zu diesem Absatz *Schwiete* (1998), S. 74 f.; *Fischer* (1990), Kap. 2, beschreibt ein analoges Problem aufgrund eines quasimonopolistischen Preissetzungsspielraums für die Konstellation von Hausbank (Insider) und outside Banken.

<sup>767</sup> Diesen Zusammenhang betonte bereits *Fama* (1985).

tionskosten, weil z. B. ein zweites Kreditinstitut über die gleichen Informationen verfügt, so stellen die getätigten Aufwendungen versunkene Kosten dar. Ob diese Konstellation im Bereich der Finanzintermediation tatsächlich zu einem allokativen Marktversagen führt, kann theoretisch nicht endgültig beantwortet werden. Es konnte jedoch gezeigt werden, dass sowohl die notwendige Voraussetzung (Unteilbarkeiten) als auch die hinreichende Bedingung (Marktmacht) für Marktversagen erfüllt ist. In Anbetracht des segmentierten Bankenmarktes und der relativ hohen Bankenloyalität der Kunden<sup>768</sup> ist es jedoch wahrscheinlich, dass der beschriebene Zusammenhang nicht nur singulären Charakter besitzt.

Ein weiteres Ergebnis dieses Kapitels ist, dass langfristige Geschäftsbeziehungen dem transaction banking unter Effizienzgesichtspunkten überlegen sind. Hausbankbeziehungen ermöglichen – aufgrund einer besseren Informationsbasis<sup>769</sup> und dem damit einhergehenden Vertrauen der beteiligten Akteure – die Realisierung von Projekten, die in ihrer Startphase durch hohes Risiko und/oder negative Erträge gekennzeichnet sind, langfristig jedoch entsprechende Renditen abwerfen. Zu dieser Finanzierungskategorie zählen bspw. Existenzgründungen, Unternehmenssanierungen sowie Forschung und Entwicklung.<sup>770</sup> Langfristige Finanzbeziehungen reduzieren außerdem die Aufwendungen für Kreditprolongationen und vermindern ebenfalls die Kosten der (Mehrfach-)Produktion von Informationen.

Wendet man diese Erkenntnisse bei der Beurteilung der Intermediationsleistung der beiden polaren deutschen Bankengruppen an, so wird ein weiterer komparativer Vorteil der Sparkassen gegenüber den privaten Geschäftsbanken ersichtlich. Der öffentliche Auftrag verpflichtet die kommunalen Kreditinstitute zu einer intensiven Betreuung des gewerblichen Mittelstandes.<sup>771</sup> Für viele kleine und mittelständische Unternehmen sind die Sparkassen daher der „geborene“ und vielfach einzige Geschäftspartner für Finanzdienstleistungen. Großbanken akquirieren ihre Kunden dagegen bevorzugt unter den finanziell lukrativen Großunternehmen.<sup>772</sup> Gerade diese substituieren jedoch ihre traditionellen Hausbankbeziehungen zunehmend zugunsten des transaction banking.<sup>773</sup> Die Sparkassen werden daher ihr Geschäft in stärkerem Umfang in Hausbankbeziehungen

---

<sup>768</sup> Die Bankenloyalität ist zwar im Zeitablauf aufgrund des technologischen Fortschritts tendenziell rückläufig, sie befindet sich dennoch auf einem relativ hohen Niveau. Vgl. *Süchting* (1993), S. 1010. Auch die Renaissance der Universalbanken bzw. der Trend zum Allfinanzkonzern zeigt die Bestrebungen, alle Finanzdienstleistungen von nur einem Anbieter zu beziehen.

<sup>769</sup> Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 23.

<sup>770</sup> Vgl. *Neyer* (2000), S. 48; *Hügler* (2001), S. 94 f.

<sup>771</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 SpkG LSA.

<sup>772</sup> Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 22. Rund 85% der Firmenkunden der Sparkassen sind Unternehmen mit einem Umsatz unter einer Mio. DM im Jahr, vgl. *Rümker* (1996), S. 1193.

<sup>773</sup> Vgl. *Süchting* (1993), S. 1010; *Lindner-Lehmann, Lehmann, Neuberger* (1998), S. 87 ff.

abwickeln, als dies die privaten Konkurrenten tun, und einen entsprechenden Nutzen für sich und ihre Kunden generieren. Dieses Ergebnis wird zudem durch die unterschiedliche räumliche Präsenz der Institutsgruppen verstärkt. Der öffentliche Auftrag verpflichtet die Sparkassen zu einer flächendeckenden Versorgung,<sup>774</sup> während das Gewinnmaximierungsziel der Kreditbanken tendenziell zu einer Konzentration ihrer Aktivitäten auf finanziell attraktive Regionen führt. Speziell in peripheren Räumen bestehen daher für die Kunden weniger Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Kreditinstituten, sodass die Sparkassen, die diese Regionen überproportional stark betreuen, ihr Geschäft verstärkt im Rahmen von Hausbankbeziehungen abwickeln. Dies bedeutet außerdem, dass vor allem wirtschaftlich schwächere Gebiete vom Nutzen des relationship banking profitieren. Empirisch existieren Hinweise, dass Hausbankbeziehungen tatsächlich in höherem Umfang bei Sparkassen als bei Geschäftsbanken zu finden sind. Gemäß einer Erhebung aus dem Jahr 1998 bezeichnen sich 80,4% der befragten Sparkassen und 57,9% der privaten Großbanken als Hausbank ihrer Kunden.<sup>775</sup>

Schließlich werden auch die unterschiedlichen Renditevorstellungen und Planungshorizonte der Institutsgruppen einen Einfluss auf die Art der Finanzierung besitzen. Die Privatbanken – und hier vor allem die Großbanken – müssen, wollen sie sich im internationalen Wettbewerb behaupten, verstärkt nach der Maximierung ihres Shareholder Value streben. Negative Erträge in der Startphase einer langfristigen Kreditbeziehung sind unter diesem Aspekt nach Möglichkeit zu vermeiden.<sup>776</sup> Bei den Sparkassen stehen dagegen die Leistungs- und Finanzziele zumindest gleichrangig nebeneinander.<sup>777</sup> Die Geschäftstätigkeit hat – unter Wahrung des öffentlichen Auftrags – nach kaufmännischen Grundsätzen zu erfolgen.<sup>778</sup> Damit tritt die kurzfristige Gewinnmaximierung in den Hintergrund, und längerfristige Renditeaspekte dominieren. Allerdings können und werden auch die Sparkassen keine Finanzbeziehung aufrechterhalten, die nicht zumindest mittelfristig positive Erträge erwirtschaftet, da die öffentlichen Kreditinstitute zur Eigenkapitalerhöhung auf die Gewinnthesaurierung angewiesen sind.

---

774 Vgl. § 2 Abs. 1 SpkG LSA; Völter (2000).

775 Vgl. Lindner-Lehmann, Lehmann, Neuberger (1998), S. 129.

776 Natürlich antizipieren auch die Akteure im Shareholder Value-Ansatz die positiven Erträge späterer Perioden, sodass nicht von einer generellen Kurzfrist-Orientierung gesprochen werden kann. Grundsätzlich spiegelt die Shareholder-Stakeholder-Kontroverse den Konflikt zwischen Wachstum und Verteilung wider. Vgl. Matthes (2000), S. 12-17.

777 Vgl. Reinelt (1990), S. 44 f.

778 Vgl. § 2 Abs. 3 SpkG LSA.

### 2.1.1.3 Fazit

In Teil C:2.1.1 wurde dargelegt, weshalb es effizient sein kann, Banken oder Finanzintermediäre im weiteren Sinne in den direkten Finanztransaktionsprozess der originären Kapitalgeber und -nehmer einzuschalten.

Ein Grund ist in der möglichen Reduktion der Transaktionskosten zu sehen. Banken besitzen bei der Finanzintermediation Skalen- und Verbundvorteile gegenüber einzelnen Marktteilnehmern und können zudem Lernkurveneffekte und Spezialisierungsvorteile realisieren. So werden die Kosten der Anbahnung, der Durchführung, der Ausführung und der Überwachung von Verträgen im Vergleich zur direkten Interaktion verringert. Die volkswirtschaftliche Wohlfahrt erhöht sich in dem Ausmaß, in dem es gelingt, diese Transaktionskosten zu reduzieren.

Die vielleicht gewichtigste Funktion der Banken im Transaktionsprozess ist die Verringerung der Informationsasymmetrien auf den Kreditmärkten, die zu einer Verbesserung der Effizienz der Kapitalallokation beiträgt. Bestehende Informationsprobleme zwischen Kapitalgebern und -nehmern können ex ante durch die Prüfung der Kredite und ex post durch die Überwachung der Unternehmer gemindert werden. Zweckmäßig ist die Delegation der Aufgaben an die Banken vor allem deshalb, weil diese Maßnahmen mit Unteilbarkeiten der Produktion, d. h. mit steigenden Skalenerträgen verbunden sind. Mit der Aufgabendelegation an die Banken erwächst allerdings ein neues principal agent-Problem, in diesem Fall zwischen Kapitalgebern und Intermediären. Mögliche agency-Kosten für die Sparer entfallen jedoch bei einer hinreichenden Eigenkapitalinvestition des Intermediärs (signalling) bzw. treten bei einem diversifizierten Kreditportfolio der Banken gar nicht erst auf. Da auch die Banken bei der Kreditprüfung und -überwachung nur auf eine unvollständige Informationsbasis zurückgreifen können oder die Kosten für eine vollständige Überwachung zu hoch sind, werden die vorhandenen Informationsasymmetrien nur gemindert und nicht vollständig beseitigt. Es verbleibt also ein gewisses Ausmaß an Informationsverzerrungen, die eine effiziente Kapitalallokation behindern.

Die Existenz von Unteilbarkeiten im Produktionsprozess kann neben der Effizienzerhöhung allerdings auch zu einer unerwünschten Anbieterkonzentration im Bankensektor führen. Aufgrund der Informationsvorteile, die ein Kreditinstitut mittels seiner exklusiven Kundenbeziehungen generieren kann, besteht die Möglichkeit, strategische Eintrittsbarrieren gegenüber anderen Kreditinstituten zu errichten. Die Folge hiervon ist Marktmacht. Missbrauchen die Banken diese Möglichkeiten zur Durchsetzung überhöhter Preise und/oder fällt das Angebot geringer aus als unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen, so liegt Marktversagen vor, und der Staat könnte regulierend eingreifen.

Wendet man die Erkenntnisse der mikroökonomischen Finanzintermediationstheorie bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der institutionellen Arrangements von Sparkas-

sen und Privatbanken an, so zeigen sich zwei fundamentale Unterschiede. Die kommunalen Sparkassen besitzen bei der Informationsproduktion, beim Abbau asymmetrischer Informationsverteilungen und bei langfristigen Finanzbeziehungen komparative Vorteile gegenüber den privaten Geschäftsbanken. Diese resultieren vor allem aus ihrer Verankerung mit dem regionalen Raum und den Verpflichtungen des öffentlichen Auftrags. Auf der anderen Seite können die Privatbanken eine umfangreichere Risikodiversifizierung betreiben und deshalb leichter ihre Glaubwürdigkeit unter Beweis stellen. Die kommunalen Kreditinstitute müssen hierzu auf weitere Institutionen wie Staatsgarantien oder Haftungsverbände zurückgreifen. Ausgehend vom Status quo, d. h. bei bestehenden Kreditinstituten, kommt dem Nachweis der Glaubwürdigkeit jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Vor dem Hintergrund einer positiven regionalen Entwicklung ist es weitaus wichtiger, Kredite kosteneffizient – d. h. mit minimalen Transaktionskosten – und zielgerichtet zu vergeben. Aus Sicht der Finanzintermediationstheorie kann dies den Sparkassen aufgrund ihrer Informationsvorteile vergleichsweise besser gelingen als den privaten Geschäftsbanken.

### **2.1.2 Funktionen von Finanzintermediären im Rahmen des Transformationsprozesses**

Neben der beschriebenen Reduzierung der Transaktionskosten und der Verringerung der Informationsasymmetrien übernehmen Banken und andere Finanzintermediäre im Kapitaltransferprozess eine Reihe von Transformationsfunktionen. Um zwischen den qualitativ und quantitativ differierenden Wünschen der beiden Marktseiten einen Ausgleich herbeiführen zu können, ist eine Transformation in vier Dimensionen erforderlich: die Losgrößen-, Fristen-, Risiko- und Liquiditätsumwandlung. Zur Erfüllung dieser Transformationsfunktionen unterhalten die Finanzintermediäre eine Vielzahl von unabhängigen Vertragsbeziehungen mit den originären Kapitalanbietern und Kreditnachfragern.<sup>779</sup>

#### **2.1.2.1 Losgrößentransformation**

Die Höhe des spezifischen Anlage- und Finanzbedarfs von zwei miteinander in Kontakt getretenen Marktteilnehmern muss nicht übereinstimmen. Möchten die zwei Parteien in dieser Situation einen Vertragsabschluss erreichen, muss zumindest eine einseitige Anpassung der Finanzpläne erfolgen. Will die kompromissbereite Seite ihren offenen Anlage- bzw. Finanzbedarf decken, so sind weitere vertragliche Beziehungen mit anderen Wirtschaftseinheiten herzustellen.<sup>780</sup> Die Einbeziehung von Finanzintermediären kann diese Friktion beseitigen. Innerhalb bestimmter Grenzen nehmen Banken viele betragsmäßig kleine Depositen entgegen, bündeln die Mittel und stellen sie kapitalnachfragen-

---

<sup>779</sup> Vgl. *Bitz* (1995), S. 12.

<sup>780</sup> Vgl. *ebenda*, S. 25.

den Investoren in Form großer Kreditbeträge zur Verfügung. Umgekehrt ist es den Banken natürlich auch möglich, große Einlagen entgegenzunehmen und anschließend in mehreren kleinen Kreditstückelungen zu verleihen. In den geschilderten Fällen beschränken sich die Aufwendungen für die Marktteilnehmer auf den Suchprozess nach einem geeigneten Finanzintermediär und die einmalig anfallenden direkten Vertragskosten. Es entstehen jedoch keine Kosten für die weitaus aufwendigere Suche nach passenden Marktpartnern und für den Abschluss mehrerer separater Verträge.<sup>781</sup>

Die Bedeutung der Mobilisierung<sup>782</sup> und des Poolings von Ersparnissen ist volkswirtschaftlich gesehen enorm. Für die Durchführung unteilbarer Investitionen ist das Sammeln und Zusammenlegen betragsmäßig kleinerer Spareinlagen eine wichtige Voraussetzung, ohne die unteilbare (Groß-)Investitionen unmöglich wären.<sup>783</sup> Bei einer reinen Selbstfinanzierung, d. h. ohne Zugang zu verschiedenen Kapitalgebern, könnten die eigenen finanziellen Ressourcen nicht ausreichen, um betrieblich notwendige Investitionen zu tätigen.<sup>784</sup> Das Erreichen von ökonomisch effizienten Betriebsgrößen oder Produktionsprozessen wäre in vielen Fällen nicht möglich. Auch für die Kapitalanleger ist das Pooling ihrer Einlagen von Vorteil, da sie sich indirekt an einem diversifizierten Kreditportfolio der Banken beteiligen. Die Intermediäre finanzieren Firmen mit einer effizienten Größenordnung und maximieren somit die Rendite der Ersparnisse.<sup>785</sup> Zudem können die Finanzmittler durch das Ausnutzen von Nichtkonvexitäten bei Investitionsprojekten den Anlegern relativ höhere Zinsen bieten.<sup>786</sup> Betrachtet man hingegen ein Finanzsystem ohne Beteiligung von Finanzintermediären, so könnten im Extremfall kapitalsuchende Firmen nicht mehr Fremdkapital erhalten, als ein einzelner Haushalt sparen würde; bzw. umgekehrt müssten Haushalte ganze Firmen kaufen oder verkaufen.

### **2.1.2.2 Fristentransformation**

Analog der Problematik der ungleichen Höhe von Anlage- und Finanzbedarf ist es ebenfalls möglich, dass zwischen beiden Parteien divergierende Vorstellungen bzgl. der

---

781 Vgl. *Büschgen* (1998), S. 39.

782 Die Mobilisierung kleiner und kleinster Sparbeträge und deren Zuführung in den Kapitalmarkt erhöht das gesamtwirtschaftliche Kapitalangebot, das für investive Verwendungszwecke zur Verfügung steht. Die Zunahme des Bestandes an finanziellen Aktiva wird auch als „finanzielle Vertiefung“ bzw. financial deepening bezeichnet und gibt Auskunft über den finanzwirtschaftlichen Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft. Vgl. z. B. *King, Levine* (1993a), S. 720.

783 Vgl. *Hügler* (2001), S. 27.

784 *King und Levine* (1993b) zeigen in ihrem endogenen Wachstumsmodell, wie Finanzintermediäre durch die Prüfung von Unternehmen die Ersparnismobilisierung erhöhen und via der Bereitstellung von Fremdkapital an junge Unternehmen zu einer Erhöhung der Zahl der Innovationen beitragen und damit das Wirtschaftswachstum steigern können.

785 Vgl. *Hügler* (2001), S. 27.

786 Vgl. *ebenda*, S. 27.

Dauer des beabsichtigten Finanzkontraktes bestehen. Auch in diesem Fall kommt ein Vertrag nur dann zustande, wenn zumindest eine Seite bereit ist, von ihren ursprünglichen Fristenvorstellungen abzurücken.<sup>787</sup>

Auf einem vollkommenen neoklassischen Kapitalmarkt können die Wirtschaftssubjekte ihre intertemporale Nutzenoptimierung durch Portefeuillebildung mit Wertpapieren unterschiedlicher Fristigkeit erreichen.<sup>788</sup> Die beschriebenen Friktionen erschweren bzw. verteuern jedoch den direkten Vertragsabschluss, sodass die Einschaltung von Intermediären zweckmäßig erscheint. Die Aufgabe der Banken liegt dabei i. d. R. in der Transformation von kurzfristigen Präferenzen der Einleger zu langfristigen Kreditwünschen der Investoren.<sup>789</sup> Da die meisten Einlagen zwar formal kurzfristig disponiert sind, quasi jedoch langfristig zur Verfügung stehen, können die Mittel als langfristige Kredite vergeben werden. Die Banken bedienen sich bei der Fristentransformation zweier Mechanismen. Nach dem Prolongationsprinzip werden fällige Einlagen nicht abgezogen, sondern verlängert, und nach dem Substitutionsprinzip werden fällige und abgezogene Einlagen durch neue ersetzt.<sup>790</sup> Für die Intermediäre birgt dieser Vorgang allerdings das so genannte Geldanschlussrisiko in sich. Es besteht die Gefahr, dass sich fällige Einlagen nicht verlängern lassen, nicht durch die Aufnahme neuer Gelder überbrückt oder mittels fälliger Kreditrückzahlungen abgedeckt werden können. Daneben verbleiben bei Prolongation alter und Attrahierung neuer Einlagen noch Zins- und Kursänderungsrisiken. Die Finanzintermediäre versuchen, derartige Risiken z. B. mittels Zinsgleitklauseln auf ihre Kunden überzuwälzen.<sup>791</sup>

Die Zwischenschaltung von Intermediären zur Fristentransformation wirkt jedoch insgesamt transparenzerhöhend und damit transaktionskostensenkend.<sup>792</sup> Für die Vertragsparteien reduzieren sich wiederum die Such- und Informationskosten. Bei Abschluss eines langfristigen Kreditkontrakts verringern sich zudem die Kosten für mehrfache Kreditprolongationen bzw. für zahlreiche sequenzielle kurzfristige Kreditverträge, und die Investoren erlangen eine erhöhte Planungssicherheit.

### **2.1.2.3 Risikotransformation**

Auf den Kapitalmärkten lassen sich zwei Arten von Risiken für die Marktteilnehmer identifizieren. Zum einen besteht die Gefahr, dass liquide Mittel vor der Fälligkeit einer

---

787 Vgl. *Bitz* (1995), S. 25.

788 Vgl. *Nikolov* (2000), S. 39.

789 Zur Diversifikation des Liquiditätsrisikos vgl. den nachfolgenden Teil C:2.1.2.3.1.

790 Vgl. *Büschgen* (1998), S. 39.

791 Vgl. *Bitz* (1995), S. 26 f.

792 Vgl. *Gesswein* (1986), S. 231.

Anlage benötigt werden (Liquiditätsrisiko), zum anderen kann die Rückzahlung von Einlagen durch den Ausfall der investierten Mittel gefährdet sein (Ertrags-, Ausfall- bzw. Investitionsrisiko). Die Ursachen für beide Risiken sind Ungewissheit<sup>793</sup> über zukünftige Entwicklungen, fehlende bzw. verzerrte Informationen und opportunistisches Verhalten der Transaktionspartner. Banken und andere Finanzintermediäre können diese Risiken reduzieren und insofern ein reales Gut produzieren. Vorteilhaft ist die Risikominderung vor allem dann, wenn sich die Wirtschaftssubjekte risikoavers verhalten.<sup>794</sup> Bei Risikoneutralität ist die Risikotransformation ebenfalls effizient, sofern anfallende Kosten reduziert werden.

Für die Banken lohnt sich nach Pyle (1971) die Aufnahme der Intermediärstätigkeit umso eher, je höher der Risikozuschlag auf Kredite und je geringer die Risikoprämie auf Einlagen ausfällt. Anders ausgedrückt: Der Erwartungswert der Erträge aus Kreditkontrakten muss höher sein als der Ertrag einer sicheren Kapitalanlage. Umgekehrt müssen die erwarteten Zahlungsverpflichtungen für die Einlagen niedriger als der sichere Ertrag ausfallen. Das Auftreten von Finanzintermediären wird somit durch die Höhe der erzielbaren Zinsmarge (spread) determiniert.<sup>795</sup>

#### **2.1.2.3.1 Liquiditätsrisiko**

Herrscht bei den Anlegern Ungewissheit über ihre zukünftigen Liquiditätsbedürfnisse, werden sie sich gegen dieses Risiko absichern, indem sie nur kurzfristige Vertragslaufzeiten vereinbaren, Kündigungsklauseln einbauen oder nicht ihr gesamtes Kapital anlegen.<sup>796</sup>

Können die Kapitalnehmer ihre Investitionsprojekte nicht kurzfristig oder kostenlos liquidieren, so werden sie einen Teil der überlassenen Mittel als Liquiditätsreserve halten,

---

<sup>793</sup> Obwohl sich per definitionem Risiko und Ungewissheit unterscheiden – bei Risiko sind in Entscheidungssituationen die Eintrittswahrscheinlichkeiten für zukünftige Ereignisse bekannt, bei Ungewissheit hingegen nicht (Bitz (1994), S. 1826 und S. 2158) – werden beide Begriffe im Weiteren analog verwendet.

<sup>794</sup> Vgl. Krüsselberg (1983), S. 62 f.

<sup>795</sup> Vgl. Pyle (1971), S. 745 f.

<sup>796</sup> Vgl. dazu auch das bedeutende Modell von Diamond und Dybvig (1983). Sie untersuchten explizit den Liquiditätsbedarf und die damit verbundene Liquiditätsunsicherheit privater Investoren in einer Welt mit asymmetrischer Informationsverteilung. Da das private Liquiditätsrisiko nicht beobachtet und somit auch nicht direkt versichert werden kann, übernehmen Banken die Liquiditätsversorgung der Wirtschaftseinheiten, denen eine höhere Flexibilität der Verfügbarkeit ihres angelegten Kapitals geboten wird (Versicherung via demand deposit contracts). Die dadurch erzielte Verstetigung der Erträge führt zu einer Erhöhung der Wohlfahrt. Allerdings kann es auch bei den Banken zu Liquiditätsengpässen kommen, wenn bei steigender Liquiditätsnachfrage die Rückzahlungskapazität der Banken nicht ausreicht und die illiquiden Vermögenswerte nur unter hohen Kosten vorzeitig aufgelöst werden können. Es kommt zu einer bank run-Problematik. Beide Lösungen, sowohl die Ertragsverstetigung als auch die Bankpanik, werden als Nash-Gleichgewichte identifiziert.

um sich gegen Schwankungen der Liquiditätsnachfrage der Kapitalgeber abzusichern.<sup>797</sup> Hieraus ergibt sich das Problem der optimalen Höhe der Liquiditätshaltung. Ist die Kapitalreserve zu groß dimensioniert, bleibt zuviel Kapital unproduktiv gebunden, und die Opportunitätskosten durch ungenutzte Investitionsobjekte sind zu hoch. Im umgekehrten Fall können Anpassungskosten entstehen, wenn kurzfristig Liquidität bereitgestellt werden muss. Die optimale Höhe der Liquiditätshaltung hängt dabei vom Erwartungswert der Mittelabflüsse und der Abweichung der tatsächlichen Abflüsse um diesen Erwartungswert ab. Aufgrund des Gesetzes der großen Zahlen reduzieren sich mit steigender Anzahl an Kapitalgebern die Schwankungsbreite und somit auch die optimale Reservehöhe. Diese Tatsache kann die Delegation der Finanzmittelbeschaffung an Banken für Kapitalnehmer attraktiv machen, da die Finanzintermediäre einen wesentlich größeren Pool an verschiedenen Einlegern verwalten. Das Ausmaß der Risikokonsolidierung hängt jedoch vom Grad der Korrelation der Einzelrisiken ab. Sind die Einzelrisiken stochastisch voneinander unabhängig oder negativ korreliert, steigt das Gesamtrisiko unterproportional zur Anzahl der Kapitalgeber. Damit verringert sich die Schwankungsbreite der Depositenabflüsse, und auch die optimale Liquiditätsreserve sinkt. Dies gilt ebenfalls bei positiver Korrelation, wenngleich in geringerem Ausmaß. Nur bei identischem Verhalten aller Einleger, d. h. bei perfekter positiver Korrelation, steigt das Gesamtrisiko proportional zur Zahl der Anleger.<sup>798</sup> In allen anderen Fällen ist das Einschalten von Intermediären volkswirtschaftlich effizient. Durch die verringerte Liquiditätshaltung steigen gesamtwirtschaftlich die freien Mittel, die für Investitionen zur Verfügung stehen.

### 2.1.2.3.2 *Investitionsrisiko*

Für die Geldgeber besteht die Gefahr, dass die Kapitalnehmer die vorgesehenen Rückzahlungspläne nicht einhalten (können), wenn ihre Investitionsprojekte einen zu geringen Ertrag erwirtschaften und sie in letzter Konsequenz in Konkurs gehen. Die potenziellen Kapitalgeber werden deshalb ihre Mittel nur dann zur Verfügung stellen, wenn das Ausfallrisiko eine für sie akzeptable Höhe nicht überschreitet. Die Risikotransformation der Finanzintermediäre kann das Gesamtrisiko für die Anleger im Vergleich zur Summe ihrer Einzelrisiken in erheblichem Umfang reduzieren. Hierfür zeigen sich mehrere Effekte verantwortlich:

Die Ausfallrisiken, die aus der Geschäftstätigkeit der Finanzintermediäre resultieren, werden nicht nur vom einzelnen Kapitalgeber, sondern zumindest teilweise vom Finanzintermediär getragen (Intermediärhaftung).<sup>799</sup> Das Risiko wird für die Einleger im

---

<sup>797</sup> Vgl. zu diesem Absatz *Schwiete* (1998), S. 49 ff.

<sup>798</sup> Vgl. zur mathematischen Herleitung *Baltensperger, Milde* (1987), Kap. II, 2.1.5.

<sup>799</sup> Vgl. *Bitz* (1995), S. 27 f.

gleichen Maß reduziert, in welchem die Banken Eigenkapital hinterlegen, Haftungsverbände und Einlagensicherungsfonds eintreten oder externe Haftungsträger wie z. B. öffentliche Gebietskörperschaften für die Verbindlichkeiten der Intermediäre eintreten.

Die Risikominderung durch die Finanzintermediäre erfolgt außerdem durch die Diversifikation des Kredit- bzw. Projektportfolios (Risikostreuung).<sup>800</sup> Analog der Argumentation beim Liquiditätsrisiko (Gesetz der großen Zahlen) wird unter der Annahme gleichgroßer Kredite mit gleicher Varianz die Risikoreduktion durch die Kombination von nicht vollständig positiv korrelierten Einzelrisiken erreicht, und das Investitionsrisiko sinkt mit steigender Anzahl der finanzierten Investitionsprojekte.<sup>801</sup> Das Diversifikationsprinzip reduziert faktisch allerdings nicht die erwartete Ausfallrate der Kredite, sondern nur die Ungewissheit über die tatsächlichen Ausfälle des Portefeuilles, d. h. die Varianz der Kreditausfälle. Dies impliziert, dass Kreditausfälle in einem vielfältig diversifizierten Portefeuille besser prognostiziert werden können.

Die Stärke des Diversifikationseffekts hängt von der Korrelation der einzelnen Ausfallrisiken ab. Speziell bei Kreditnehmern mit einer hohen Ausfallwahrscheinlichkeit besteht z. B. bei Konjunkturabschwüngen die Gefahr, dass viele dieser Kreditnehmer gleichzeitig insolvent werden. Hohe Ausfallrisiken sind tendenziell positiv korreliert. Bei Krediten mit geringer Ausfallwahrscheinlichkeit ist dagegen eine derartige Kumulation von Ausfällen eher unwahrscheinlich.<sup>802</sup> Dies bedeutet, dass Banken mittels Risikoselektion die erwartete Ausfallrate im Portefeuille steuern können, indem sie Projekte auf ihr Risiko hin überprüfen und das Kreditportefeuille entsprechend zusammenstellen.<sup>803</sup> Faktoren, die das Ausfallrisiko der Investitionen und die Korrelation mit anderen Projekten beeinflussen, sind neben der Konjunkturabhängigkeit die Branchenzugehörigkeit, Lieferverflechtungen, geografische Gesichtspunkte und der Reifegrad einer Unternehmung. Die Vorteile einer Risikoselektion durch Finanzintermediäre beruhen auf der Annahme, dass diese bei der Projektauswahl Informations- und Spezialisierungsvorteile besitzen.

Ferner können die Finanzintermediäre ihren Kapitalgebern eine Risikokompensation anbieten.<sup>804</sup> Mittels hedging oder Versicherung werden Risiken aus Finanzgeschäften am Kapitalmarkt gegengesichert. Die Risiken werden in diesem Fall den Wirtschafts-subjekten zugewiesen, die sie am bereitwilligsten übernehmen. Wiederum beruhen die komparativen Vorteile der Intermediäre auf einer höheren Spezialisierung, besseren Informationen und Losgrößenvorteilen.

---

800 Vgl. *Büschgen* (1998), S. 40.

801 Vgl. die mathematische Lösung bei *Fama, Miller* (1972), S. 253 ff.

802 Vgl. *Schmidt, H.* (1988), S. 251.

803 Vgl. *Bitz* (1995), S. 28.

804 Vgl. *Hügler* (2001), S. 20.

Die Risikotransformation der Finanzintermediäre kann schließlich durch Überwachung und Kontrolle der Kreditnehmer erfolgen.<sup>805</sup> Die Banken können Investoren mit Hilfe von geeigneten Verträgen, Kreditsicherheiten und Sanktionsmechanismen zu einem vertragskonformen Verhalten zwingen. Anstatt der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Kapitalgebern und -nehmern bei direkter Interaktion treten nun asymmetrischen Informationen zwischen Kapitalgebern und Finanzintermediären auf. Das daraus resultierende Risiko wird im Allgemeinen jedoch als geringer eingeschätzt, da ein vertragswidriges Verhalten seitens der Intermediäre eine massive Verschlechterung ihrer Reputation nach sich ziehen würde.<sup>806</sup> In dieser Hinsicht ist das Einschalten von Banken und anderen Finanzmittlern der direkten Interaktion vorzuziehen.

Im gleichen Ausmaß, wie das Investitionsrisiko durch die Diversifikationseffekte reduziert werden kann, verringert sich für die Banken die Notwendigkeit, offene Risiken durch Eigenkapital zu hinterlegen bzw. Sicherheiten von den Kreditnehmern einzufordern. Für große Banken resultiert hieraus ein Vorteil gegenüber kleinen Instituten, da sie über vielfältigere Diversifikationsmöglichkeiten verfügen. Große Institute benötigen somit ceteris paribus weniger Sicherheiten bzw. eine niedrigere Eigenkapitalquote als kleine Kreditinstitute. Reine Investmentfonds können auf dem Wertpapiermarkt sogar nahezu beliebig diversifizieren und haben dementsprechend keinen Bedarf an Kreditsicherheiten. Bankkredite hingegen unterliegen Unteilbarkeiten und sind in der Folge auch nur beschränkt diversifizierbar. Da Banken die Risiken der Finanzintermediation nur begrenzt durch Eigenkapital absichern können/wollen, geht jede zusätzliche Beeinträchtigung der Diversifikationsmöglichkeiten mit erhöhten Forderungen nach Kreditsicherheiten einher. Im Ergebnis wird die volkswirtschaftliche Kapitalakkumulation behindert.<sup>807</sup>

### ***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Unter dem Diversifikationsaspekt zeigt sich also ein komparativer Nachteil kleiner Banken gegenüber größeren Kreditinstituten bzw. von Banken gegenüber anderen Finanzintermediären wie z. B. Investmentgesellschaften, da Kredite aufgrund ihrer Unteilbarkeit nicht unbegrenzt diversifizierbar sind. Vergleicht man die Diversifizierungsmöglichkeiten von Sparkassen und Privatbanken, so beruht der Nachteil der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in erster Linie auf der institutionalisierten regionalen Bindung und der damit einhergehenden Limitierung ihrer maximalen Betriebsgröße. Während die Sparkassen ihr Kreditportefeuille lediglich innerhalb ihres Gewährträgergebietes diversifizieren können, ist dies den privaten Geschäftsbanken – je nach Größe und

---

805 Vgl. Büschgen (1998), S. 40.

806 Vgl. zur Reduktion der asymmetrischen Informationsverteilung und zur Verhinderung von ex post vertragsunkonformem Verhalten den Teil C:2.1.1.2.

807 Vgl. zu diesem Absatz Neuberger (1994), S. 126 ff. und das Modell Kap. 4.2.

strategischer Ausrichtung – auf überregionaler, nationaler, europäischer oder globaler Ebene möglich. Sparkassen müssen ihre Kredite deshalb in stärkerem Umfang mit Eigenkapital unterlegen oder von den Kreditnehmern höhere Sicherheiten verlangen. Dieser komparative Nachteil wird jedoch durch mehrere Mechanismen reduziert. Allgemein gilt, dass weder der öffentliche Auftrag noch die Mitglieder des Verwaltungsrates den Sparkassenvorstand zur Vergabe von unwirtschaftlichen oder riskanten Krediten verpflichten können.<sup>808</sup> Im Gegenteil: Das Sparkassenrecht beinhaltet explizit die Forderung zur Einhaltung betriebswirtschaftlicher Effizienzgrundsätze.<sup>809</sup> Finanzmittel, die nicht im Gewährträgergebiet vergeben werden können oder sollen, fließen in den überregionalen Liquiditätsausgleich des Sparkassenverbundes. Auf diese Weise allozieren die übergeordneten Landesbanken/Girozentralen die überschüssigen Mittel zwischen den angeschlossenen Sparkassen oder legen sie am Geld- und Kapitalmarkt an.<sup>810</sup> Zur Verringerung der Kreditrisiken können die Sparkassen darüber hinaus auch Konsortial- und Metakredite im Verbund mit den Landesbanken/Girozentralen oder anderen Sparkassen vergeben.<sup>811</sup> Vor allem kleinere Institute bedienen sich dieses institutionalisierten Instruments der Risikoreduktion. Letztlich können auch die Sparkassen selbst in begrenztem Umfang Risikodiversifikation und Risikosicherung durch die Anlage ihrer Mittel in Wertpapieren und Finanzderivaten betreiben.<sup>812</sup> Trotz dieser alternativen Instrumente bleibt das prinzipielle Manko der geringeren Diversifizierungsmöglichkeiten natürlich bestehen und kann unter Umständen zu einer restriktiveren Kreditvergabe führen. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Sparkassen c. p. über ein riskanteres Kreditportefeuille verfügen.

Institutionelle Nachteile der Sparkassen gegenüber den Privatbanken bestehen ebenfalls bei der aufsichtsrechtlich geforderten Eigenkapitalhinterlegung für Kredite. Während die (börsennotierten) Privatbanken zusätzliches Eigenkapital nahezu problemlos durch die Emission eigener Aktien am Wertpapiermarkt aufnehmen können, steht den kommunalen Kreditinstituten diese Möglichkeit nicht offen. Sparkassen müssen ihr Eigenkapital notwendigerweise durch die Zuführung (eines Teiles)<sup>813</sup> ihres Reingewinns zu den Rück-

---

808 Zur aktiven Risikopolitik der Sparkassen vgl. *Güde* (1982), S. 236 f.

809 Vgl. § 2 Abs. 3 SpkG LSA.

810 Vgl. *Völling* (1982b), S. 316 f.; *Krömmel* (1982), S. 173 und S. 177.

811 Vgl. *Herbst* (1982), S. 193 ff.

812 Vgl. § 14 SpkVO LSA; *Hennicke* (1982), S. 386 f.

813 Ausschüttungen an den Gewährträger sind erst dann möglich, wenn die Höhe der Sicherheitsrücklagen 5% der Bilanzsumme überschreitet. Vgl. § 27 Abs. 3 Nr. 1 SpkG LSA. Darunter herrscht ein Ausschüttungsverbot, und der gesamte Gewinn muss thesauriert werden. Die novellierten Ausschüttungsregeln beziehen die Sicherheitsrücklagen nicht mehr auf die Bilanzsumme, sondern auf die nach § 10 Abs. 1 KWG (Grundsatz I) ermittelten und gewichteten Risikoaktiva. Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt, Drucksache 3/4648, S. 12 f.; § 27 Abs. 3 SpkG M-V.; § 27 Abs. 3 SächsSpkG.

lagen bilden.<sup>814</sup> Bei den Sparkassen gilt die Sicherheitsrücklage als haftendes Eigenkapital.<sup>815</sup> Ergänzendes Genussrechtskapital, nachrangiges Haftkapital und stille Einlagen können nach Maßgabe des KWG aufgenommen werden, solange damit keine Mitwirkungsrechte in den Sparkassenorganen verbunden sind.<sup>816</sup> Eine Zuführung von Dotationskapital durch den Gewährträger ist zwar prinzipiell möglich, jedoch in praxi nicht üblich.<sup>817</sup> Nicht möglich ist dagegen die Zurechenbarkeit der Gewährträgerhaftung als Eigentumssurrogat (Haftungszuschlag).<sup>818</sup> Im Ergebnis sind die Eigenkapitalausstattung bzw. die Möglichkeiten zur Eigenkapitalaufnahme der Sparkassen vergleichsweise schlechter als die der privaten Kreditinstitute. Dieser Sachverhalt impliziert entsprechend negative Konsequenzen für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags, da die relativ dünne Eigenkapitaldecke den regionalen Kreditvergabespielraum einengt. Das angesammelte Sparkapital kann unter Umständen nicht vollständig als regionale Kredite vergeben werden und fließt in die überregionalen Kapitalsammelstellen. Die Richtlinien zur Eigenkapitalausstattung in Verbindung mit dem Regionalprinzip konterkarieren insofern den öffentlichen Auftrag.<sup>819</sup> Einen möglichen Ausweg aus diesem Dilemma bietet die Konsortialkreditvergabe in Zusammenarbeit mit den Landesbanken/Girozentralen.

Unterschiede in der Effizienz der Finanzintermediation zeigen sich ebenfalls bei der Intermediärhaftung. Auch wenn die staatlichen Haftungsgarantien der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung kein aufsichtsrechtliches Haftkapital darstellen, können beide Rechtsinstitute im Bedarfsfall in Anspruch genommen werden. Damit schützen sie die öffentlichen Kreditinstitute vor einem möglichen Konkurs und verhindern ein bank run-Szenario im Sinne des Diamond/Dybvig-Modells (1983). In der Realität ist die Chance auf den Eintritt des Garantiefalls jedoch denkbar gering, da vorgelagerte Sicherungsmaßnahmen wie z. B. Einlagensicherungsfonds diesen worst case abwenden. Trotz dieser Einschränkung resultieren aus den Haftungsgarantien messbare Effekte, die sich vor allem im Vertrauen der Kunden in die Kreditwirtschaft allgemein und gegenüber den spezifischen Kreditinstitutsgruppen im Besonderen bemerkbar machen. Demnach genießen Sparkassen bei der Bevölkerung ein deutlich höheres Vertrauen als private Geschäftsbanken.<sup>820</sup> Mit dem Auslaufen der Gewährträgerhaftung und der Modifizierung der Anstaltslast ist davon auszugehen, dass sich der Vertrauensvorsprung der Sparkas-

814 Vgl. § 27 Abs. 1, 2, 3, 4 SpkG LSA.

815 Vgl. *Aßmann* (1982), S. 14.

816 Vgl. § 3 Abs. 3 SpkG LSA.

817 Vgl. *Aßmann* (1982), S. 18.

818 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 61 f. Unter diesem Aspekt verschärft der Wegfall der Gewährträgerhaftung die Eigenkapitalproblematik nicht.

819 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 59-63.

820 *Reinelt* (1990), S. 149 ff., konnte in einer empirischen Erhebung diesen Zusammenhang eindeutig nachweisen. Der mittlere Rangwert des Vertrauens zu den Institutsgruppen betrug bei den Sparkassen 1,8 Punkte, bei den Genossenschaftsbanken 2,7 und bei den Großbanken 2,9 Punkte.

sen verringern wird. Eine vollständige Nivellierung ist jedoch nicht wahrscheinlich, da das Vertrauen der Kunden in die Sparkassen auch durch andere Institutionen (z. B. öffentliche Kontrolle) gewährleistet wird.<sup>821</sup>

In der Realität lässt sich jedoch weder eine Prädominanz von marktorientierten gegenüber bankbasierten Finanzsystemen, noch von Privat-/Großbanken gegenüber Sparkassen feststellen. Banken und Kapitalmärkte bzw. Geschäftsbanken und Sparkassen sind faktisch komplementäre Teile eines einheitlichen Allokationsmechanismus.<sup>822</sup> Trotz des negativen Diversifikationseinflusses sind in vielen Finanzsystemen Banken die bedeutendsten Finanzinstitutionen bei der externen Kapitalbeschaffung, und auch die Sparkassen konnten seit über 200 Jahren im Wettbewerb mit den Privatbanken bestehen. Wie lässt sich dieser Befund erklären? Neben den exogenen institutionellen und historischen Besonderheiten der spezifischen Volkswirtschaften<sup>823</sup> besitzen Banken vor allem bei der Informationsproduktion komparative Vorteile gegenüber anderen Finanzinstitutionen.<sup>824</sup> Dies ergibt sich u. a. aus der Tatsache, dass zwischen den vielfältigen Bankdienstleistungen und der Informationsproduktion eine natürliche Angebotskomplementarität vorliegt.<sup>825</sup> Besonders die Abwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ist hierbei von entscheidender Bedeutung. Durch sie erhalten die Banken mit geringem Kostenaufwand Insiderinformationen über die Liquidität und die Finanztransaktionen ihrer Kunden und können somit Informationsasymmetrien quasi kostenlos reduzieren.

Dieser Gedankengang lässt sich auch auf den Vergleich zwischen den bundesdeutschen Bankengruppen übertragen. Die Sparkassen verfügen aufgrund ihrer spezifischen institutionellen Ausgestaltung – wie dem Regionalprinzip, den personellen Verflechtungen von Entscheidungsträgern mit der Region, der starken Implementierung von Hausbankbeziehungen sowie der Fokussierung auf den unternehmerischen Mittelstand – über komparative Vorteile bei der Informationsproduktion.<sup>826</sup> Die geschäftspolitische Ausrichtung der Sparkassen auf das retail- bzw. Massengeschäft ermöglicht es ihnen, mittels der zahlreichen Kontoverbindungen – im März 1993 besaßen die Sparkassen bei der Anzahl der Girokonten einen Marktanteil von 76%<sup>827</sup> – kostengünstige Informationen über ihre Kunden zu erlangen. Auf diese Weise sind die Risikoselektion sowie die Überwachung und Kontrolle von Kreditnehmern vergleichsweise effizient zu realisieren. Summa summarum scheinen die Vorteile der Informationsproduktion die Nachteile

---

821 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 151.

822 Vgl. *Canals* (1997), S. 30.

823 Vgl. *ebenda*, S. 30.

824 Vgl. *Fama* (1985).

825 Vgl. *Campbell, Kracaw* (1980), S. 880 f.

826 Vgl. *Rudolph* (1994), S. 16, sowie die Ausführungen in Teil C:2.1.1.

827 Vgl. *Kaiser*, 31.10.2002.

aus der Risikodiversifikation zumindest zu kompensieren.<sup>828</sup> Danach sind die Sparkassen in der Lage, die Transformationsfunktion bzw. die Kreditvergabe *mindestens* ebenso effizient durchzuführen wie die privaten Kreditinstitute. Ein ausgeprägtes Staatsversagen ist deshalb nicht zu erkennen.

#### 2.1.2.4 Liquiditätstransformation

Der Vollständigkeit halber soll abschließend das Konzept der Liquiditätstransformation dargestellt werden. Im Prinzip umfasst die Liquiditätstransformation als übergeordnete Funktion die oben beschriebenen Transformationen von Losgrößen, Fristen und Risiken.<sup>829</sup> Das Zwischenschalten von Intermediären in den Transformationsprozess erlaubt die relativ schnelle Umwandlung von Bargeld zu weniger liquiden, aber ertragreicheren Aktiva, bis hin zu weitgehend illiquiden ertragreichen Vermögenspositionen.<sup>830</sup> Die Transformation erfolgt natürlich ebenso in entgegengesetzter Richtung.

Solange ein Institut dabei sein gesamtes Kreditvergabevolumen durch entsprechende Einlagen abdeckt, fungiert es lediglich als finanzielle Durchgangsstation.<sup>831</sup> Die Liquiditätstransformation ist jedoch um einen wesentlichen Aspekt zu erweitern: der Schöpfung von Kreditgeld.<sup>832</sup> Vergeben die Banken Kredite über den Betrag des deponierten Kapitals hinaus, so wird zusätzliche Liquidität in der Volkswirtschaft geschaffen. Damit handelt es sich „nicht um die Transformation von Kaufkraft, die bei irgendwem schon vorher existiert hätte, sondern um die Schaffung von neuer aus Nichts.“<sup>833</sup> Die Liquiditätstransformation geht insofern über die anderen Transformationsfunktionen hinaus.

Die Ausübung der Liquiditätstransformation kann des Weiteren zur Identifizierung der Bankeigenschaft dienen. Die Teilnahme am Transaktionsprozess stellt lediglich eine notwendige Bedingung für Banken dar. Erst die Erfüllung der Liquiditätstransformation grenzt die Bank von Finanzintermediären i. e. S. und i. w. S. ab, da sie neben der Kreditgeldschöpfung auch die drei funktionalen Komponenten des Transformationsprozesses gleichzeitig reflektiert. Damit können als Bank nur solche Finanzintermediäre gelten, die das gesamte Transformationsspektrum abdecken.<sup>834</sup>

---

828 Vgl. die Argumentation bei *Schwiete* (1998), S. 57.

829 Vgl. *Duwendag, Ketterer, Kösters, Pohl, Simmert* (1993), S. 118; *Grill, Gramlich, Eller* (1995), S. 135.

830 Vgl. *Duwendag, Ketterer, Kösters, Pohl, Simmert* (1993), S. 118.

831 Vgl. *Gesswein* (1986), S. 248 f.

832 Vgl. *Kloten* (1993), S. 94 ff.

833 *Schumpeter* (1987), S. 109.

834 Vgl. *Büschgen* (1998), S. 38 f.

### 2.1.2.5 Fazit

Eine bedeutende Funktion der Finanzintermediation ist die Herbeiführung eines Ausgleichs am Finanzmarkt zwischen dem Anlagebedarf der Überschusseinheiten und dem Finanzierungsbedarf der Defiziteinheiten. Da das Angebot und die Nachfrage der einzelnen Wirtschaftseinheiten nur zufällig deckungsgleich sein können, führen die Intermediäre eine zentrale Transformation von Losgrößen, Fristen und Risiko bzw. der Liquidität der Finanzmittel durch. Sie bringen damit die qualitativ und quantitativ differierenden Wünsche der Marktteilnehmer zu einem Ausgleich. Die Finanzintermediäre sammeln dabei selbst kleinste und kurzfristigste Kapitaleinlagen und weisen finanzielle Risiken den Wirtschaftseinheiten zu, die diese Risiken am bereitwilligsten tragen. Auf diese Weise verbessern sie die Kapitalallokation des Finanzmarktes. Dazu werden sie c. p. umso besser in der Lage sein, je besser sie die Transformationsfunktionen erfüllen.

Das Einschalten der Banken in den Kapitaltransferprozess ist vor allem deshalb effizient, da die Intermediäre bei der Transformation zunehmende Skalenerträge und Verbundvorteile erzielen können.<sup>835</sup> Dagegen ist der Abschluss von direkten Verträgen für einzelne Wirtschaftseinheiten mit hohen Aufwendungen verbunden, die in Form von Informations- und Suchkosten nach geeigneten Vertragspartnern oder aufgrund vielfältiger Vertragsbeziehungen anfallen. Die Finanzintermediäre reduzieren die volkswirtschaftlichen Kosten also in dem Maß, in dem es ihnen gelingt, die Transaktionskosten zu reduzieren und Kosten aus einer Fehlallokation zu beseitigen. Die Existenz von produktionstechnischen Skalen- und Verbundvorteilen im Transformationsprozess kann jedoch – wie bereits beim Transaktionsprozess erläutert – zu einer Konzentration der Marktanbieter führen. Können die Banken durch die Errichtung von Eintrittsbarrieren Marktmacht erlangen und diese ausnutzen, so liegt Marktversagen vor.

Bei der Fähigkeit der beiden polaren Bankengruppen zur Verrichtung der Finanzintermediation zeigen sich zwei diametrale Wirkungszusammenhänge, die aus den institutionellen Arrangements resultieren. Die Konzentration der Geschäftstätigkeit auf eine bestimmte Region oder einen speziellen Kundenkreis birgt einerseits Vorteile bei der Informationsproduktion, die wiederum die Risikoselektion und die Überwachung der Kreditnehmer erleichtern. Andererseits restringieren derartige institutionelle Einschränkungen die Kreditinstitute in ihren Möglichkeiten der Risikodiversifikation. Wägt man die Vor- und Nachteile der institutionellen Arrangements beider Institutsgruppen vor dem Hintergrund der Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung gegeneinander ab, so zeigen sich diesbezüglich relative Vorteile bei den Sparkassen. Die folgende Kausalkette soll dieses Ergebnis verdeutlichen. Die Stimulation der regionalen Wirtschaft, die Generierung von Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgen primär durch die Investitionen von privaten Unternehmen. Das hierzu erforderliche Ka-

---

<sup>835</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in Teil C:2.1.1.1.

pital wird von den Finanzintermediären vermittelt. Die Investition wird jedoch nur dann Wachstumswirkungen entfalten, wenn das finanzierte Investitionsprojekt wirtschaftlich erfolgreich ist. In diesem Fall erzielt der Unternehmer seine angestrebte Investitionsrendite und ist gleichfalls in der Lage, den Kredit und die Zinslast zu tilgen. In diesem Prozess kommen somit der Auswahl des zu finanzierenden Projekts bzw. der Risikoselektion und der Überwachung des Kreditnehmers entscheidende Bedeutung zu. Die Bank muss also ex ante darüber entscheiden, ob eine Investition tragfähig und das Ausfallrisiko vertretbar ist. Hierzu benötigen die Kreditinstitute entsprechende Informationen. Wie bereits ausführlich dargestellt, liegt hierin der komparative Vorteil der kommunalen Sparkassen. Die Risikodiversifikation entfaltet ihre Wirkungen hingegen ex post und schützt die Banken vor systematischen Kreditausfällen und die Kunden vor einem Verlust ihrer Einlagen. Dagegen trägt die Risikodiversifikation nur unwesentlich dazu bei, erfolversprechende Kreditobjekte auszuwählen.

### 2.1.3 Bereitstellung von Zahlungsverkehrsfazilitäten

Die bisher beschriebenen Funktionen der Finanzintermediation betonen die Rolle der Intermediäre als Vermittler im Kapitaltransferprozess und stellen damit auf ihre indirekte Finanzierungsfunktion ab. Daneben übernehmen die Finanzintermediäre – und hier speziell die Banken – wichtige Funktionen bei der Bereitstellung und Abwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs.<sup>836</sup>

In der bereits skizzierten Arrow-Debreu-Modellwelt mit vollkommener Kenntnis aller Tauschmöglichkeiten, aller relativen Preise, aller relevanten Gütereigenschaften und ohne Transaktionskosten in Form von Informations-, Transport- und Lagerhaltungskosten bleibt für die Existenz von Geld kein Platz. Lässt man diese realitätsfernen Modellrestriktionen fallen, dann bekommt Geld eine grundlegende ökonomische Bedeutung, die in der Erfüllung der spezifischen Geldfunktionen des allgemeinen Tauschmittels, der Recheneinheit und des Wertaufbewahrungsmittels begründet liegt.<sup>837</sup> Kann Geld in einer ausreichend stabilen Geldwirtschaft diese Funktionen erfüllen, gehen davon zahlreiche positive Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum aus. So ist seine Funktion als allgemeines Tauschmittel eine Voraussetzung für das Entstehen von Arbeitsteilung in industrialisierten Volkswirtschaften. Durch seine Funktion als Recheneinheit erhöht es die Transparenz auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten und schafft somit die Voraussetzungen für eine Intensivierung des Wettbewerbs. Ferner verringert es in hohem Umfang die Transaktionskosten, da durch die Einschaltung von Geld als Zwischentauschgut die räumliche, sachliche, zeitliche und mengenmäßige Diskrepanz zwischen den Tauschpartnern – im Vergleich zur Realtauschwirtschaft – gemindert wird.

<sup>836</sup> Vgl. *Fama* (1985); *Scholtens* (1993).

<sup>837</sup> Vgl. *Duwendag, Ketterer, Kösters, Pohl, Simmert* (1993), S. 75 f.; *Borchert* (1994a), S. 761 f.

Schließlich ermöglicht die Wertaufbewahrungsfunktion des Geldes das Aufbrechen der in Naturaltauschwirtschaften vorhandenen individuellen Grenzen von Sparen und Investieren und führt so zu erweiterten Spar- und Investitionsmöglichkeiten.<sup>838</sup>

Die charakteristischen Geldfunktionen sind im Zeitablauf stabil – geändert hat sich hingegen das äußere Erscheinungsbild des Geldes, d. h. das Trägermedium unterliegt einer Wandlung. Von den historischen Ursprüngen des Geldes in Form von Sachgütern mit einem hohen Tauschwert wandelte es sich zu vollwertigen Münzen und schließlich zu Zeichengeld bestehend aus Noten und Scheidemünzen. Eine wichtige Evolutionsstufe war der Übergang zum Buch- oder Giralgeld. Die bisher letzte und modernste Entwicklungsstufe wurde mit der Einführung des elektronischen Geldes erreicht. Obwohl sich an den fundamentalen Funktionen des Geldes nichts änderte, brachte der Entwicklungsprozess für die Ökonomien erhebliche Vorteile mit sich. Mit jeder neu erreichten Entwicklungsstufe konnten die Transaktionskosten des Tausches weiter gesenkt und die volkswirtschaftliche Effizienz im Zahlungsverkehr erhöht werden.<sup>839</sup>

Für den Wirkungszusammenhang zwischen der Sparkassengeschäftstätigkeit und der regionalen Entwicklung sind die allgemeinen Geldfunktionen nur von marginaler Bedeutung, da die positiven Wirkungen des Geldes gleichsam einen Nutzen für alle Wirtschaftseinheiten einer Volkswirtschaft stiften. Spezifische Effekte, von denen regionale Wirkungen ausgehen, sind dabei nicht zu erwarten, da die Eigenschaften des Geldes von den Finanzintermediären respektive Zentralbank in ihrer Gesamtheit gewährleistet werden. Die Funktionen des Geldes haben insofern den Charakter eines öffentlichen Gutes.

### ***Die Bedeutung der Finanzinfrastruktur:***

Allgemeine Wohlfahrtseffekte, aber auch regionale Wirkungen können jedoch von Art und Umfang der Bereitstellung der Zahlungsverkehrsfazilitäten ausgehen.<sup>840</sup> In diesem Prozess besitzt die finanzwirtschaftliche Infrastruktur im Allgemeinen und die Versorgung mit Bankzweigstellen im Besonderen eine zentrale Bedeutung. Spezifische Regionen, Unternehmen oder Personengruppen profitieren nur dann von den transaktionskostensenkenden Wirkungen moderner Zahlungssysteme, sofern sie auch an ihnen partizipieren können. Einige kurze Beispiele mögen diese Überlegung verdeutlichen:<sup>841</sup>

Werden bestimmte Personengruppen, z. B. „sozial Schwache“, vom Erhalt von Bank-/EC-Karten oder sogar von der Girokontoführung ausgeschlossen, so verbleiben sie auf einer niedrigeren Geldentwicklungsstufe. Sie können also lediglich über Buchgeld bzw.

---

838 Vgl. *Duwendag* (1993), S. 15 ff.

839 Vgl. *ebenda*, S. 17; *Finzel* (1999), S. 47f.

840 Vgl. *Düren* (2000), S. 16 f.; *Maselli* (2000).

841 Vgl. zu dieser Problematik auch *Arndt* (1998) und *Düren* (2000), S. 18 ff.

im zweiten Fall über Bargeld verfügen, was entsprechend negative Folgen für die Höhe ihrer Transaktionskosten hat. Hinzu kommen zusätzliche Kosten, die durch gesellschaftliche Restriktionen bedingt sein können. An dieser Stelle soll ein bekannter Teufelskreis skizziert werden: Ohne Job kein Konto, ohne Konto keine Wohnung, ohne Wohnung keinen Job. Schätzungen beziffern den ökonomischen Nachteil für Wirtschaftsteilnehmer ohne Giroverbindung auf etwa 10% ihres Einkommens.<sup>842</sup>

Werden Unternehmer oder ganze Gruppen von Unternehmen aufgrund einer Kundensegmentierung systematisch vom Zugang oder der Beratung zu Finanzinnovationen und -derivaten ausgegrenzt, so lassen sich ihre Transaktionskosten nicht in dem Maß reduzieren,<sup>843</sup> wie es bei Nutzung dieser modernen Finanzinstrumente möglich wäre.<sup>844</sup> Das gleiche gilt analog, wenn die Produkte von einzelnen Finanzintermediären gar nicht erst angeboten werden.

Für die Teilnahme am Zahlungsverkehr ist trotz der modernen Kommunikationstechnik – sofern individuell vorhanden<sup>845</sup> – regelmäßig der physische Kontakt mit einer Bankfiliale erforderlich.<sup>846</sup> In diesem Fall determiniert die räumliche Verteilung der Zweigstellen bzw. die geografische Entfernung zu den Wirtschaftseinheiten die Transaktionskosten. Je größer die Entfernung und je höher der Zeitaufwand zur Erreichung des Finanzintermediärs ist, desto größer sind ceteris paribus die anfallenden Transaktionskosten.

Die Bereitstellung der Zahlungsverkehrsfazilitäten und der Betrieb von Zweigstellen sind für die Finanzintermediäre natürlich mit Produktions- und Betriebskosten verbunden. Banken werden ihr Angebot also nur dann aufrechterhalten, wenn sie ausreichende Erlöse aus der Geschäftsbeziehung mit ihren Kunden erzielen.<sup>847</sup> Die Erträge müssen dabei nicht ausschließlich durch den Zahlungsverkehr eingespielt werden – häufig ist die Führung des Girokontos sogar kostenlos oder gegen eine geringe Aufwandspauschale erhältlich –, sondern können ebenfalls durch cross selling bzw. im Verbundgeschäft erzielt werden. Lassen sich für die Kreditinstitute auf Dauer keine positiven Erträge realisieren, werden sie ihre Geschäftstätigkeit einstellen. Die Kosten der Bereitstellung der Zahlungsverkehrsfazilitäten wären in diesem Fall höher als die Transak-

---

842 Vgl. *Kaiser*, 31.10.2002.

843 Vgl. zu innovativen Finanzinstrumenten und deren Wirkungen *Binkowski, Beeck* (1995).

844 Nach *Perold* (1995), S. 75, sind derivative Finanzinstrumente als integrale Bestandteile des Zahlungssystems anzusehen, da sie den traditionellen Handel mit Instrumenten am Kassamarkt auf vielfältige Weise substituieren.

845 Vor allem ältere Menschen und sozial schwache Personengruppen verfügen häufig nicht über moderne Kommunikationsmittel (z. B. das Internet) und zeigen Berührungängste hinsichtlich der Nutzung.

846 Vgl. *Bank of England* (2000), S. 24 f.

847 Vgl. *Faust* (1982), S. 483 f.

tionskostensparnis der Wirtschaftseinheiten. Andernfalls könnten die Finanzintermediäre auf funktionierenden Märkten ein mindestens kostendeckendes Entgelt für ihre Dienstleistungen erheben.

In einer Untersuchung von Greenwood und Smith (1997) spielt die endogene Entwicklung von Finanzmärkten eine zentrale Rolle im wirtschaftlichen Wachstumsprozess. Sie formalisieren eine Verbindung zwischen (Finanz-)Märkten, Spezialisierung und Innovation, bei der die Etablierung neuer Produktionstechnologien den Einsatz spezialisierter Zwischengüter erfordert. Der Handel dieser Zwischengüter macht im Gegenzug die Existenz von Handelsinstitutionen (Finanzintermediäre) bzw. von Finanzmärkten notwendig. Der Aufbau einer finanziellen Infrastruktur (z. B. Zweigstellen) ist jedoch mit Fixkosten verbunden. Es erfolgt ein trade-off zwischen den Gewinnen, die aus zunehmender Spezialisierung entstehen, und den Kosten für den Betrieb und den Aufbau der Finanzinstitutionen. Hieraus resultiert ein Schwelleneffekt: Finanzmärkte entstehen nur, wenn die Volkswirtschaft entwickelt genug ist, um die Märkte zu unterhalten. Wachstum führt also zur Bildung von Finanzmärkten, und die Existenz von Finanzmärkten erhöht wiederum die gleichgewichtige Wachstumsrate einer Volkswirtschaft.<sup>848</sup>

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Finanzmärkte und Intermediäre durch die Bereitstellung von Zahlungsverkehrsfazilitäten die Transaktionskosten reduzieren. Geringere Transaktionskosten erlauben eine Zunahme der Arbeitsteilung, da ein höherer Spezialisierungsgrad eine höhere Zahl von Transaktionen erfordert als eine autarke Umgebung.

### ***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Grundsätzlich werden sowohl Sparkassen als auch Geschäftsbanken die Bereitstellung von Zahlungsverkehrsfazilitäten über ihr Filialnetz von firmenspezifischen Renditevorstellungen abhängig machen. Während bei der strategischen Zielplanung und der operationalen Ausgestaltung des Filialnetzes der Privatbanken (überwiegend) die betriebliche Effizienz und die Maximierung des Shareholder Value dominieren,<sup>849</sup> haben die kommunalen Sparkassen außerdem die gesetzlichen Leistungsziele zu berücksichtigen. Danach verpflichtet der öffentliche Auftrag die Sparkassen, „in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen.“<sup>850</sup> Unter diesem Aspekt kann insofern davon ausgegangen werden, dass die Sparkassen trotz des

---

848 Vgl. hierzu auch *Hügler* (2001), S. 65.

849 Auch die privaten Geschäftsbanken werden ihre Unternehmensstrategie nicht maßgeblich an gegenwärtigen bzw. kurzfristigen Renditekennzahlen ausrichten. Der Wert einer Unternehmung bemisst sich natürlich ebenso aus den erwarteten Erträgen zukünftiger Perioden. Vgl. *Matthes* (2000), S. 13 f. Damit können neben betriebswirtschaftlichen Fakten auch gesellschaftliche Ziele in das Kalkül der Privatbanken eingehen.

850 § 2 Abs. 1 S. 1 SpkG LSA.

potenziell rivalisierenden Effizienzziel eine umfangreichere Finanzinfrastruktur bereitstellen, als dies die Privatbanken tun.

Ein analoges Ergebnis ist hinsichtlich der Bereitstellung von Zahlungsverkehrsfazilitäten für einzelne Kundengruppen zu erwarten. Wiederum verpflichtet der öffentliche Auftrag die kommunalen Kreditinstitute zur umfassenden kreditwirtschaftlichen Versorgung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Explizit genannt werden die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere der Mittelstand und die öffentliche Hand.<sup>851</sup> Aus der öffentlichen Aufgabenstellung, der Bevölkerung die Gelegenheit zur sicheren und verzinslichen Geldanlage zu bieten, ergibt sich für die Sparkassen die Verpflichtung zur Annahme von Spareinlagen.<sup>852</sup> In einigen Bundesländern – darunter Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – gilt der Kontrahierungszwang ausdrücklich auch für die Führung von Girokonten.<sup>853</sup> In den anderen Bundesländern lässt sich der Kontrahierungszwang für Girokonten, wie oben genannt, aus dem öffentlichen Auftrag herleiten.<sup>854</sup> Im privaten Bankensektor existiert dagegen kein Kontrahierungszwang, da dieses Institut nicht mit dem dem BGB zugrunde liegenden Grundprinzip der Vertragsfreiheit vereinbar ist.<sup>855</sup> Zwar hat der Zentrale Kreditausschuss – ein Zusammenschluss aller Banken- und Sparkassenverbände Deutschlands – bereits am 20.6.1995 eine Empfehlung an seine Mitglieder versandt, eine entsprechende Selbstverpflichtung einzugehen. Diese besitzt jedoch keine Rechtsverbindlichkeit und richtete sich lediglich an solche Kreditinstitute, die ohnehin schon Girokonten für alle Bevölkerungsgruppen führen.<sup>856</sup> Nach derzeitigem Recht sind die Sparkassen die einzige Kreditinstitutsgruppe, für die ein Kontrahierungszwang gilt, da mit der zweiten Postreform zum 1.1.1995 diese Pflicht für die Deutsche Postbank AG aufgehoben wurde.<sup>857</sup>

Gemäß den Ausführungen dieses Kapitels ist zu erwarten, dass die Sparkassen im Vergleich mit den privaten Geschäftsbanken in größerem Umfang Finanzinfrastruktur bereitstellen und insofern zu einem stärkeren Abbau der Transaktionskosten beitragen. Die Geschäftspolitik der Sparkassen führt außerdem zu einer geringeren Ausgrenzung von Kundengruppen beim Zugang zu bargeldlosen Zahlungsmitteln, sodass auch diese Bevölkerungsschichten von den transaktionskostensenkenden Wirkungen moderner Zahlungsmittel profitieren können.

---

851 § 2 Abs. 1 S. 3 SpkG LSA.

852 Vgl. § 1 SpkVO LSA; *Grill, Gramlich, Eller* (1995), S. 954.

853 Danach sind die Sparkassen zur Führung von Girokonten auf Guthabenbasis für natürliche Personen mit Wohnsitz im Gewährträgergebiet verpflichtet. Vgl. § 4 Abs. 1, 2 SpkVO LSA.

854 Vgl. *Kaiser*, 31.10.2002.

855 Vgl. *Werner*, 31.10.2002, Teil III, Kap. 2c.

856 Vgl. *Kaiser*, 31.10.2002.

857 Vgl. *Grill, Gramlich, Eller* (1995), S. 954.

Dass die Bereitstellung von Zahlungsverkehrsfazilitäten durch die Sparkassen zu Transaktionskostensparnissen bei ihren Kunden führt, ist nur die eine Seite der Medaille – ob die kommunale Leistungserstellung effizient erfolgt und ob die öffentliche Versorgung gesamtwirtschaftlich effizient ist, ist die andere. Diese berechtigten Fragen können theoretisch jedoch nicht einwandfrei beantwortet werden, sodass an dieser Stelle einige Plausibilitätsüberlegungen genügen müssen. Grundsätzlich gilt, dass die Sparkassen neben ihren Leistungszielen auch das rivalisierende ökonomische Effizienzziel zu berücksichtigen haben. Die Institute müssen die erforderlichen Mittel für ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig aus eigenen Gewinnen erwirtschaften. Langfristig unrentable Geschäftsstellen und Geschäftsbeziehungen werden unter diesem Aspekt auch von Sparkassen nicht aufrechterhalten. Zu betonen ist zudem, dass die kommunalen Banken im Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten stehen.<sup>858</sup> Auch wenn die Konkurrenz aufgrund unterschiedlicher Geschäftsstrategien nicht auf allen Geschäftsfeldern gleich stark ausgeprägt ist und die Sparkassen in manchen Bereichen sogar Alleinstellungsmerkmale aufweisen, so herrscht dennoch ein grundsätzlicher Wettbewerb um die Kunden. Wettbewerbsdruck erzeugt jedoch unabhängig von der Eigentumsform der Unternehmen effizienzerhöhende Wirkungen.<sup>859</sup>

Die Pflicht zur flächendeckenden Versorgung und der Kontrahierungszwang für Spareinlagen und Girokonten können allerdings in einigen Fällen zu Geschäftsbeziehungen führen, denen keine kostendeckenden Erlöse gegenüberstehen.<sup>860</sup> Die kommunale Versorgung besäße dann umverteilenden Charakter und käme einer staatlichen Alimentierung dieser Sparkassenkunden gleich. Für die betroffenen Kunden und Regionen können sich jedoch positive externe Erträge einstellen, die über die Produktionskosten der Sparkassen hinausgehen, sich jedoch nicht – zumindest nicht kurzfristig – internalisieren lassen. Gesamtwirtschaftlich wäre dieses Arrangement trotzdem effizient. Lassen sich beispielsweise in einer peripheren Region nur geringe Erträge erzielen, so sind private Kreditinstitute unter Umständen nicht bereit, diese Teilräume ausreichend kreditwirtschaftlich zu versorgen. Erfolgt in diesem Fall die Leistungsbereitstellung durch Sparkassen und führt dies zu Wirtschaftswachstum und gesteigertem Einkommen, so profitiert mittelfristig aufgrund der gesunkenen staatlichen Umverteilungslast die gesamte Volkswirtschaft. Dass die Sparkassen ihre Geschäftstätigkeit dennoch nach betriebs-

---

858 Vgl. *Neuberger, Schindler* (2001), S. 89.

859 Vgl. *Meyer* (1983), S. 31. Gemäß dem *Alchian Theorem* (1977) verfügen private Unternehmen bei jedem Produktionsumfang über geringere Produktionskosten als öffentliche und gemeinnützige Unternehmen. Diese Hypothese gilt jedoch nur dann uneingeschränkt, sofern sich die öffentlichen Unternehmen nicht im Wettbewerb befinden. Unter Wettbewerbsdruck sind auch sie gezwungen, die kostengünstigsten Technologien anzuwenden, und die Konkurrenz heilt die effizienzmindernenden Wirkungen der öffentlichen Verfügungsrechte. Vgl. *Meyer* (1983), S. 28 ff. und die dort zitierten empirischen Untersuchungen.

860 Vgl. *Neuberger, Schindler* (2001), S. 99.

---

wirtschaftlichen Gesichtspunkten betreiben, zeigt sich aus der positiven Perspektive. Trotz der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags können sich die Sparkassen seit nunmehr über 200 Jahren neben den anderen Bankengruppen erfolgreich im Markt behaupten.

## 2.2 Die Rolle der Finanzintermediation im Wachstumsprozess

Nachdem in den vorigen Abschnitten untersucht wurde, welche spezifischen Vor- und Nachteile Sparkassen und Privatbanken bei der Durchführung einzelner Funktionen der Finanzintermediation aufweisen, wird in diesem Kapitel die Rolle der Finanzintermediäre im Wachstumsprozess analysiert. Für die Legitimität des staatlichen kreditwirtschaftlichen Angebots durch die Sparkassen sind diese Erkenntnisse von entscheidender Bedeutung, denn nur wenn der Finanzintermediation ein positiver Wachstumsbeitrag nachgewiesen werden kann, können auch die Sparkassen durch ihre intermediäre Tätigkeit die regionale Entwicklung fördern. In Teil C:2.2.1 werden verschiedene Modelle dargestellt, die den Einfluss der Finanzintermediation auf die gleichgewichtige Wachstumsrate modellieren. Neben der Kenntnis über den grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Wachstum und Finanzintermediation sollen insbesondere die relevanten Wachstumskanäle identifiziert werden. Hierauf basierend kann dann im empirischen Untersuchungsteil überprüft werden, inwiefern die Sparkassen mit ihrer Geschäftstätigkeit die relevanten Entwicklungsfaktoren beeinflussen. In Teil C:2.2.2 wird ein Überblick über verschiedene empirische Studien gegeben, die sich vor allem mit der Frage der Kausalität zwischen Finanzintermediation und Wachstum beschäftigen. Diese Erkenntnisse helfen bei der Beurteilung hinsichtlich der Eignung der Sparkassen als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik.

Die Erkenntnis, dass die Finanzintermediäre Einfluss auf die volkswirtschaftliche Entwicklung besitzen, ist nicht neu. Bereits im Jahr 1911 betonte Joseph Schumpeter die besondere Bedeutung der Banken bzw. der Bankiers im Entwicklungsprozess und bezeichnete sie als „Ephor der Verkehrswirtschaft“.<sup>861</sup> Wirtschaftliches Wachstum erfolgte für Schumpeter durch die „Andersverwendung von Produktionsmitteln“ und die „Durchsetzung neuer Kombinationen“. Dies erfordert jedoch den Besitz der nötigen Betriebsmittel. Für etablierte Unternehmen bereitet die Durchsetzung von Innovationen geringe Schwierigkeiten, da sie über die dafür notwendigen Produktionsfaktoren verfügen. Das Hervorbringen von Innovationen erfolgt jedoch häufiger durch neue dynamische Unternehmer, denen diese Produktionsmittel fehlen. Sie sind gezwungen „Kredit in Geld oder Geldersatzmitteln aufzunehmen und dafür die nötigen Produktionsmittel zu kaufen“.<sup>862</sup> Diese Kredite werden typischerweise von den Banken zur Verfügung ge-

---

861 Schumpeter (1987), S. 110.

862 Ebenda, S. 104.

stellt, die somit als Intermediäre zwischen den dynamischen Unternehmern und den Eigentümern der Produktionsmittel stehen.

Einen ersten fundamentalen Erklärungsansatz zur Bedeutung der Finanzintermediation im Wachstumsprozess entwickelten Gurley und Shaw (1955).<sup>863</sup> In ihrem Aufsatz beklagten sie die traditionelle Vernachlässigung der finanziellen Aspekte bei der Forschung zum Wirtschaftswachstum und konstatierten eine wachstumsfördernde Wirkung der Finanzintermediation.<sup>864</sup> Im Zentrum ihrer Analyse steht der Prozess der indirekten, vermittelten Kreditgewährung. Im Modell übernehmen die Banken die Vermittlung der Außenfinanzierung und fungieren als Intermediäre zwischen Überschuss- und Defiziteinheiten. Die hierbei übernommene Transformationsfunktion eröffnet effizientere Verwendungsmöglichkeiten des Kapitals, als dies ohne Zwischenschaltung der Banken möglich wäre, da Investitionen meist langfristiger finanziert werden müssen als einzelne Spareinlagen zur Verfügung stehen. Im Ergebnis wird die Fungibilität von Finanztiteln und damit das volkswirtschaftliche Wachstumspotenzial erhöht.<sup>865</sup> Die wirtschaftshistorischen Forschungen von Gerschenkron (1962), Cameron (1967) und Goldsmith (1969) bestätigen die Bedeutung der Banken für Kapitalakkumulation und Wachstum. Die finanzielle Infrastruktur einer Volkswirtschaft „accelerates economic growth and improves economic performance to the extent that it facilitates the migration of funds to the best user, i.e., to the place in the economic system where the funds will yield the highest social return“.<sup>866</sup> Die Suche der Finanzinstitute nach rentablen Investitionsmöglichkeiten hat danach eine zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung.<sup>867</sup> Dabei können die Banken ihre Aufgaben umso besser erfüllen, je weniger der Finanzsektor durch staatliche Regulierungen beschränkt ist (financial repression).<sup>868</sup> Nicht alle Autoren teilen die Einschätzung bezüglich des positiven Beitrags der Banken im Wachstumsprozess. Neuburger und Stokes (1974) stellten für Deutschland zurzeit der Industrialisierung fest, dass aufgrund der intensiven Kooperation zwischen Kreditbanken einerseits und der Schwer- sowie der Exportindustrie andererseits die Kreditalloka-

---

863 Ein umfassender Literaturüberblick über die Theorien der Finanzintermediation und deren methodologische Evolution findet sich bei *Gertler* (1988).

864 Vgl. *Gurley, Shaw* (1955), S. 515.

865 Vgl. *ebenda*, S. 518-520.

866 *Goldsmith* (1969), S. 400.

867 Vgl. *Cameron* (1967), S. 292.

868 Die Terminologie der financial repression geht auf *McKinnon* (1973) und *Shaw* (1973) zurück und bezeichnet i. w. S. alle staatlichen Regulierungsmaßnahmen, die den Marktmechanismus im Finanzsektor beeinträchtigen. Darunter fallen insbesondere Höchstgrenzen für Kredit- und Einlagenzinsen, selektive Kreditvergabe, hohe Mindestreservesätze sowie Marktzutrittsbeschränkungen.

tion massiv zuungunsten kleinerer Firmen und Branchen verzerrt war, sodass sich insgesamt ein negativer Wachstumseffekt zeigte.<sup>869</sup>

Wenngleich inzwischen allgemein anerkannt ist, dass ein gleichgerichteter Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsstand des realen Sektors und dem des Finanzsystems einer Volkswirtschaft besteht, so ist doch die Kausalitätsrichtung dieser Beziehung umstritten. Für einige Autoren stellt die Entwicklung des Finanzsystems die ursächliche Determinante des Wirtschaftswachstums dar (supply leading-Funktion).<sup>870</sup> Andere Wissenschaftler sehen die Ausprägung des Finanzsystems als Folge des Grades von Wohlstand und Wachstum oder erkennen die Gültigkeit der supply leading-Rolle lediglich für frühe Entwicklungsstadien einer Volkswirtschaft an.<sup>871</sup> Sie betrachten den realen Sektor als Wachstumslokomotive – die finanzielle Entwicklung ist hingegen nur nachgelagert (demand following-Funktion). „By and large, it seems to be the case that where enterprise leads finance follows.“<sup>872</sup>

### 2.2.1 Finanzintermediation im Licht der Neuen Wachstumstheorie

Die vielfach vorhandene Skepsis gegenüber der Rolle der Finanzintermediation im Wachstumsprozess liegt unter anderem in den Modellvoraussetzungen der neoklassischen Wachstumstheorie begründet.<sup>873</sup> Das walrasianische Paradigma der friktionslosen perfekten Märkte lässt für die Funktionen der Finanzintermediäre keinen Raum.<sup>874</sup> Unterstellt man vollständige symmetrische Information, keine Transaktionskosten und keine Unteilbarkeiten, kann jedes einzelne Wirtschaftssubjekt kostenlos und risikolos am Kapitalmarkt aktiv werden. Die Existenz von Finanzintermediären würde die Effizienz der Risiko- und Kapitalallokation nicht erhöhen.<sup>875</sup> Auch die Ergebnisse der neoklassischen Wachstumstheorie ließen sich nicht mit den funktionalen Gesichtspunkten

---

<sup>869</sup> Vgl. *Neuberger, Stokes* (1974), S. 729 f., sowie die Überblicke bei *Hellwig* (1991) und *Neuberger* (1989), Kap. 4.5.1 und 4.5.2.

<sup>870</sup> So z. B. *Cameron* (1967); *Goldsmith* (1969); *McKinnon* (1973, 1991); *Shaw* (1973); *King, Levine* (1993a); *Rajan, Zingales* (1998); *Graff* (1999).

<sup>871</sup> Vgl. z. B. *Robinson* (1952); *Patrick* (1966); *Lucas* (1988); *Stern* (1989).

<sup>872</sup> *Robinson* (1952), S. 86.

<sup>873</sup> Das Grundmodell zur neoklassischen Wachstumstheorie entwickelte *Solow* (1956).

<sup>874</sup> Die sechziger Jahre waren durch eine breite wissenschaftliche Akzeptanz des formalen *Modigliani-Miller-Theorems* (1958) gekennzeichnet, wonach die Kapitalstruktur eines Unternehmens auf vollkommenen Kapitalmärkten keinen Einfluss auf den Unternehmenswert und die Finanzierungsentscheidungen hat. Erst mit der Evolution der neoinstitutionellen Ansätze, beginnend mit *Jensen, Meckling* (1976) und *Leland, Pyle* (1977), gelang es, Existenz und Verhalten von Finanzintermediären auf unvollkommenen Kapitalmärkten modelltheoretisch zu begründen. Vgl. *Gertler* (1988).

<sup>875</sup> Vgl. *Hellwig* (1991), S. 35; *Nikolov* (2000), S. 44 f.

der Finanzintermediation vereinbaren.<sup>876</sup> Ein Anstieg der Sparquote aufgrund der verbesserten Finanzintermediation, wie sie McKinnon (1973) und Shaw (1973) erwarteten, oder die einmalige Erhöhung der Investitionseffizienz, die McKinnon (1991) diskutierte, bewirken im Grundmodell der neoklassischen Wachstumstheorie lediglich eine Erhöhung des Volkseinkommens. Die gleichgewichtige Wachstumsrate wird dagegen durch Finanzintermediation nicht beeinflusst – sie ist durch die exogenen Wachstumsraten der Bevölkerung und des technischen Fortschritts determiniert.<sup>877</sup>

Erst die Entwicklung der Neuen Wachstumstheorie Ende der achtziger Jahre eröffnete Möglichkeiten, den Einfluss der Finanzintermediation auf die gleichgewichtige Wachstumsrate zu modellieren.<sup>878</sup> Im Gegensatz zur Neoklassik wird die Annahme der abnehmenden Grenzprodukte der Produktionsfaktoren aufgehoben bzw. auf einzelwirtschaftliche, unternehmerische Ebene beschränkt. Gesamtwirtschaftlich kommt es durch die Berücksichtigung positiver externer Effekte zwischen den einzelnen Wirtschaftssubjekten zu einem konstanten, evtl. sogar positiven Grenzprodukt der akkumulierbaren Produktionsfaktoren. Die Finanzintermediation hat somit neben dem Einkommensniveaueffekt auch einen Effekt auf die gleichgewichtige Wachstumsrate. Die Neue Wachstumstheorie erlaubte es, die funktionalen Aspekte der Finanzintermediation, die u. a. in den mikroökonomischen Pionierarbeiten von Stiglitz und Weiss (1981), Diamond und Dybvig (1983) und Diamond (1984) betont wurden, explizit zu modellieren und ihren Einfluss auf das Wirtschaftswachstum darzustellen. Anfang der neunziger Jahre entstanden eine Reihe endogener finanzieller Wachstumsmodelle. Die verschiedenen Funktionen der Finanzintermediation beeinflussen dabei im Wesentlichen zwei Wachstumskanäle: die Kapitalakkumulation und den technologischen Fortschritt.<sup>879</sup>

---

<sup>876</sup> Vgl. Schwiete (1998), S. 25.

<sup>877</sup> Vgl. Neumann (1994), S. 40 ff.

<sup>878</sup> Die Forschungsrichtung der Neuen Wachstumstheorie basiert insbesondere auf den Arbeiten von Romer (1986, 1990) und Lucas (1988). Auch die Analysen von Barro (1990), Grossman und Helpman (1991) sowie Rebelo (1991) sind Meilensteine der endogenen Wachstumstheorie. Das methodische Fundament aller Modelle der Neuen Wachstumstheorie ist die endogene Bestimmung der Wachstumsrate im Steady State. Die Determinanten, die in diesen Ansätzen für das Wachstum verantwortlich zeichnen, sind Sachkapitalakkumulation, Humankapital sowie Innovationen und Forschung und Entwicklung. Spätere Ansätze betonen zudem die Rolle von Management und Organisation, Infrastruktur sowie einer effizienten Allokation. Vgl. hierzu Stern (1991), insb. S. 128. Das neoklassische Wachstumsmodell von Neumann (1990) ermöglicht eine endogene Bestimmung der gleichgewichtigen Sparquote, die Endogenisierung des technischen Fortschritts und die Berücksichtigung von Ungewissheit. Schwiete (1998), Kap. 1.1.2, modifiziert das Modell von Neumann (1990) und zeigt, wie Finanzintermediation die Wachstumsrate im Steady State beeinflussen kann. Hierzu wird das Modell um die Transaktionskosten der Kapitalanlage und der Mitelaufnahme erweitert.

<sup>879</sup> Vgl. Levine (1997), S. 691.

In dem Modell von Greenwood und Jovanovic (1990) entstehen die Finanzintermediäre endogen, um die Kapitalallokation zu verbessern. Dabei kommen ihnen zwei wesentliche Funktionen zu.<sup>880</sup> Erstens sammeln und analysieren sie relevante Wirtschaftsinformationen. Die Kapitalanleger können mit diesen Informationen ihre freien Ressourcen der produktivsten Verwendung zuführen. Zweitens spielen die Intermediäre eine bedeutende Rolle beim Poolen von Risiken für die Vielzahl von Investoren. Durch das Gesetz der großen Zahlen sind die Risiken für die Finanzintermediäre leichter kalkulierbar, und sie können diese Poolingfunktion effizienter erfüllen als einzelne Wirtschaftseinheiten. Die Anleger erzielen somit sicherere Renditen. Im Ergebnis wird durch die Existenz der Finanzintermediäre die gesamtwirtschaftliche Kapitalproduktivität erhöht. Die Bedeutung der Finanzinfrastruktur für das Wachstum ist aufgrund der institutionellen Kosten vom Reifegrad der Volkswirtschaft abhängig. Hochentwickelte und einkommensstarke Volkswirtschaften profitieren nach Greenwood und Jovanovic in stärkerem Ausmaß von der Finanzintermediation als weniger entwickelte Ökonomien.

Nach Bencivenga und Smith (1991) übernehmen die Banken die Funktion der Fristentransformation und bieten den Individuen eine Versicherung gegen Schwankungen ihrer zukünftigen Liquiditätsbedürfnisse. Ohne Banken würde die individuelle Liquiditätssicherung das Bereithalten von Geldern und liquiden, aber unproduktiven Vermögen bedingen.<sup>881</sup> Finanzintermediäre verringern derartige Geldhortung und Investitionen in relativ liquide, aber unproduktive Aktiva, da sie durch die Fristentransformation liquider Anlagealternativen als die Kapitalnehmer offerieren. Gesamtwirtschaftlich erhöht sich somit die Sparquote. Aufgrund des Gesetzes der großen Zahlen gestalten sich auf Seiten der Banken die Schwankungen der Einlagenabflüsse geringer, als dies bei jedem einzelnen Investor der Fall wäre. Damit können die Finanzintermediäre das ursprünglich in Liquiditätsreserven gebundene Kapital produktiveren, aber illiquideren Anlageformen zuführen. Insgesamt erhöht sich also die durchschnittliche Kapitalproduktivität. Da die Autoren in ihrem Modell von einem gesamtwirtschaftlich konstanten Grenzprodukt des Kapitals ausgehen, führt neben der Verbesserung der Kapitalproduktivität auch die Erhöhung der Sparquote zu einem positiven Einfluss auf die gleichgewichtige Wachstumsrate.

Im endogenen Wachstumsmodell von Saint-Paul (1992) erhöht sich die Wachstumsrate durch volkswirtschaftliche Spezialisierungseffekte, die aufgrund verstärkter Arbeitsteilung entstehen. Der höhere industrielle Spezialisierungsgrad geht jedoch für den einzelnen Unternehmer mit stärkeren Schwankungen bei der Marktnachfrage einher. Ohne Finanzintermediation würden die Unternehmer deshalb eine universelle und damit risikoarme Produktionstechnologie bevorzugen. Die Rolle der Finanzintermediäre ist nach

---

880 Vgl. *Greenwood, Jovanovic* (1990), S. 1078 f.

881 Vgl. *Bencivenga, Smith* (1991), S. 195 ff.

Saint-Paul das Angebot einer Risikoversicherung für Nachfrageschwankungen. Technische Diversifikation (geringe realwirtschaftliche Spezialisierung) wird somit durch finanzielle Diversifikation (hedging) ersetzt.<sup>882</sup>

Anhand eines endogenen AK-Wachstumsmodells<sup>883</sup> zeigt Pagano (1993) eine Reihe von potenziellen Wirkungen der Finanzintermediation. Die gleichgewichtige Wachstumsrate kann dabei durch drei Determinanten beeinflusst werden. Erstens entstehen im Intermediationsprozess Kosten. Verringern sich diese Kosten, erhöht sich umgekehrt der Anteil der Ersparnis, der in Investitionen transformiert wird. Eine derartige Kostenreduktion kann z. B. durch (technologische) Entwicklungen im Finanzsektor, zunehmende Skalenerträge, verringerte Ineffizienzen durch eine geringere Konzentration im Finanzsektor oder durch reduzierte staatliche Regulierungen (financial repression) ausgelöst werden.<sup>884</sup> Zum Zweiten führt die Erhöhung des Grenzprodukts des Kapitals zu einer Erhöhung der Wachstumsrate. Dieser Effekt resultiert nach Pagano aus der risikoversichernden Wirkung der Finanzintermediation. Für die Wirtschaftseinheiten wird es somit möglich, in produktivere, aber gleichzeitig riskantere Projekte zu investieren.<sup>885</sup> Zum Dritten würde eine Erhöhung der Sparquote die Wachstumsrate steigern. Von der Finanzintermediation gehen allerdings zwei diametrale Effekte auf die Sparquote aus. Die risikoversichernde Wirkung der Finanzintermediation erhöht einerseits die Sparquote, setzt man eine individuelle relative Risikoaversion kleiner eins voraus. Dagegen verringert die bessere Verfügbarkeit von Konsumentenkrediten vice versa die Sparquote, sodass sich beide Effekte überlagern. Der Einfluss der Finanzintermediation auf die Sparquote ist deshalb indeterminiert.<sup>886</sup>

King und Levine (1993b) betrachten in ihrem endogenen Wachstumsmodell einen anderen Wirkungskanal. Sie analysieren die Zusammenhänge zwischen dem Finanzsystem, der Unternehmertätigkeit bzw. den Innovationen im Sinne Schumpeters und dem Wirtschaftswachstum. Die Hauptaufgabe der Banken ist dabei die Identifikation, Bewertung und Finanzierung von innovativen erfolgsversprechenden Unternehmern bzw. ihrer Projekte. Ferner erhöhen sie die Ersparnismobilisierung und übernehmen das Pooling der Spareinlagen sowie die Risikodiversifikation. Im Ergebnis erhöhen Banken durch die

---

882 Vgl. *Saint-Paul* (1992), S. 764 f.

883 Das AK-Modell von *Pagano* (1993), S. 614, kann als eine reduzierte Form der Modelle von *Romer* (1986) und *Lucas* (1988) angesehen werden. Das Modell ist aufgrund positiver Externalitäten wiederum durch ein gesellschaftlich konstantes Grenzprodukt des Kapitals gekennzeichnet, und der Output ist proportional zum Kapitalstock.

884 Vgl. *Pagano* (1993), S. 615.

885 Vgl. *ebenda*, S. 615 f.

886 Vgl. *ebenda*, S. 616 ff. Auch *Winkler* (2001) betont anhand saldenmechanischer Überlegungen den negativen Zusammenhang zwischen Konsumentenkrediten und Wirtschaftswachstum.

Unternehmenskontrolle die Erfolgswahrscheinlichkeit von Innovationen, und die Wachstumsrate steigt gemäß dem Produktivitätsfortschritt.

***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Wie in diesem Kapitel gezeigt werden konnte, gewährleisten die Banken eine Vielzahl von Funktionen, die die Kapitalallokation verbessern und positive realwirtschaftliche Effekte verursachen. Finanzintermediäre sammeln, bewerten und selektieren unternehmens- sowie investitionsrelevante Informationen und übernehmen die Unternehmenskontrolle. Sie poolen und reduzieren mittels Diversifizierung die Investitionsrisiken und versichern die Anleger gegen Kreditausfälle. Die Banken transformieren außerdem die Fristigkeit von Einlagen bzw. Krediten und schaffen zusätzliche Liquidität in einer Volkswirtschaft. Das Einschalten von Finanzintermediären in den Kapitalallokationsprozess reduziert aufgrund von Skalen- und/oder Verbundvorteilen die Transaktionskosten und ist insofern effizient. Im Ergebnis erhöht die Finanzintermediation die volkswirtschaftliche Sparquote, die Investitionsneigung sowie die Kapitalproduktivität. Schließlich werden aufgrund der Banktätigkeit Spezialisierungsvorteile realisiert und die Arbeitsteilung ausgeweitet. Die genannten Wirkungen lassen sich als positive externe Effekte der Finanzintermediation verstehen. Berücksichtigt man die Externalitäten in der volkswirtschaftlichen Produktionsfunktion, so führen diese zu einem konstanten oder sogar positiven Grenzprodukt der akkumulierbaren Produktionsfaktoren und erhöhen mithin die gleichgewichtige Wachstumsrate und den Wohlstand einer Volkswirtschaft. Banken und andere Finanzintermediäre wirken durch ihre Geschäftstätigkeit also wachstumserhöhend.

Mit dieser Erkenntnis ließe sich nun die kreditwirtschaftliche Betätigung der Kommunen rechtfertigen, da die Wachstumsförderung als öffentlicher Zweck interpretiert werden kann. So betrachtet wären die kommunalen Sparkassen ein Instrument der Regionalpolitik und könnten gezielt in strukturschwachen Regionen eingesetzt werden, um dort Wachstumsimpulse zu stimulieren. Die Voraussetzung für die Wirksamkeit eines derartigen Engagements ist jedoch eine bankwirtschaftliche Unterversorgung in den entsprechenden Geschäftsgebieten. Die Unterversorgung kann dabei sowohl räumlicher Natur sein, bestimmte Kundengruppen betreffen als auch für spezielle Bankprodukte gelten. Lässt sich bezüglich dieser Kategorien keine Unterversorgung durch die private Bankwirtschaft feststellen, so wird auch die kommunale Sparkassentätigkeit keine zusätzlichen Wirkungen entfalten. Das staatliche Angebot muss also subsidiär zu den privaten erfolgen. Anders ausgedrückt: der Markt für Kreditwirtschaft muss, zumindest in Teilbereichen, durch allokativen Marktmängel belastet sein. Erfolgt die staatliche Wirtschaftstätigkeit nicht subsidiär und lässt sich kein allokatives Marktversagen feststellen, so wird es lediglich zu Wettbewerbseffekten, unter Umständen sogar zu Verdrängungs-

effekten im Bankenmarkt kommen. Solche Wettbewerbseffekte sind jedoch vom Gesetzgeber erwünscht und werden explizit im öffentlichen Auftrag der Sparkassen genannt.<sup>887</sup> Unter ökonomischen Gesichtspunkten erscheint das kommunale kreditwirtschaftliche Angebot allerdings primär beim Vorliegen von Marktmängeln bzw. einer Unterversorgung legitim. Die Wettbewerbsfunktion sollte allenfalls untergeordneten Charakter besitzen.

Die Existenz der beschriebenen positiven Externalitäten führt jedoch nicht nur zu wachstumserhöhenden Wirkungen. Gleichfalls zählen positive externe Effekte zu den Ursachen des Marktversagens. Unter der Voraussetzung, dass die Kreditinstitute vollständige Informationen besitzen – also Kenntnis über potenzielle oder bestehende Externalitäten haben – werden sie diese antizipieren und ihr leistungswirtschaftliches Angebot einschränken bzw. nicht nachfrageadäquat bereitstellen.<sup>888</sup> Kann der volkswirtschaftliche Zusatznutzen nicht bei der Preisbildung der Banken internalisiert werden, so ist die kreditwirtschaftliche Angebotsmenge niedriger als gesamtwirtschaftlich gewünscht.<sup>889</sup> Möchte der Staat den Zusatznutzen trotzdem realisieren, muss er das Angebot in Höhe der externen Effekte preislich subventionieren oder das Angebotsdefizit durch ein eigenes kreditwirtschaftliches Angebot ausgleichen.

Auf den ersten Blick erscheinen das Konzept der positiven externen Effekte und die damit einhergehende Angebotsbeschränkung als ein rein theoretisches Argument zur Legitimierung der kommunalen kreditwirtschaftlichen Tätigkeit. Dass dieser Sachverhalt in der Realität tatsächlich relevant sein kann, mögen die folgenden stilisierten Fakten exemplarisch verdeutlichen. Im Wachstumsprozess werden Existenzgründern und innovativen Unternehmern im schumpeterschen Sinn sowie der Forschung und Entwicklung gemeinhin eine zentrale Bedeutung beigemessen.<sup>890</sup> Von ihnen erhofft man sich im hohen Maße externe Effekte in Form von Wissensspillovers oder Humankapitalakkumulation. Gerade solche Geschäftsfelder werden jedoch von den Privatbanken aufgrund ihres hohen und schwer kalkulierbaren Risikos teilweise gemieden.<sup>891</sup> Die Finanzintermediäre erzielen aus derartigen Kreditbeziehungen lediglich einen fixen Ertrag in Höhe der vereinbarten Zinszahlungen, während die Unternehmer einen – unter Um-

---

887 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 SpkG LSA. Zur Bedeutung der so genannten Wettbewerbskorrekturfunktion als Rechtfertigung der Sparkassentätigkeit vgl. z. B. *Blume* (2000), S. 58 f., sowie Teil C:1.2.2.

888 Vgl. *Chipman* (1970).

889 Vgl. *Fritsch, Wein, Ewers* (2001), S. 102 f.

890 Vgl. *Stern* (1991).

891 Bei den Existenzgründungen besaßen die Sparkassen im Jahr 1998 einen Marktanteil von 47%. Vgl. *Achilles*, 04.03.1999, gelesen bei *Schindler, Neuburger* (2000), S. 23. Der Marktanteil der Sparkassen bei der Vermittlung von Förderkrediten der DtA für Existenzgründer und junge Unternehmen erhöhte sich von 41% im Jahr 1995 auf 51% im Jahr 2000. Vgl. *DSGV, Jahresbericht* (2001), S. 25.

ständen sehr hohen – Residualgewinn erzielen können.<sup>892</sup> Das übernommene Risiko und der (kurzfristig) erzielbare Ertrag stehen mitunter in einem ungünstigen Verhältnis, sodass die Banken derartige Engagements nur ungern eingehen. Dies kann letztlich zu Kreditrationierung in diesem Segment führen.<sup>893</sup> Natürlich profitieren auch andere Wirtschaftseinheiten wie z. B. Netzwerk- und Kooperationspartner des Unternehmens indirekt von der Finanzbeziehung zwischen der Bank und dem Existenzgründer, ohne für diesen externen Ertrag zu bezahlen. Internalisieren ließen sich solche Erträge, indem die Kooperationspartner beispielsweise Teile des unternehmerischen Risikos mittragen oder das Ausfallrisiko für die Banken durch die Hinterlegung von Sicherheiten reduzieren würden. Die externen Nutznießer können jedoch die Position eines freeriders einnehmen. Im Ergebnis sind die nicht internalisierbaren Externalitäten mitverantwortlich für das volkswirtschaftlich gesehen zu geringe Angebot an Existenzgründungsfinanzierungen. Externe Effekte liefern somit eine Begründung, weshalb in einigen Geschäftsbereichen der Finanzintermediation ein partielles Marktversagen vorliegen kann.

Aufgrund dieser Ausgangslage sieht sich der Staat veranlasst, Existenzgründungen und Finanzierung von F&E in erheblichem Umfang zu fördern. Die Unterstützung erfolgt beispielsweise durch spezielle Subventionsprogramme oder die Finanzierung und partiellen Risikoübernahme durch staatliche Förderbanken mit Sonderaufgaben. Das Angebotsdefizit der privaten Geschäftsbanken in diesen Bereichen kann natürlich ebenso durch die Geschäftstätigkeit der Sparkassen verringert werden. Zwar werden die Existenzgründung und die Wagnisfinanzierung nicht ausdrücklich im öffentlichen Auftrag genannt, nach allgemeinem Verständnis impliziert die Aufgabe der „besonderen Berücksichtigung des industriellen Mittelstands“ jedoch auch einen Fokus auf die Existenzgründungen.<sup>894</sup>

### 2.2.2 Empirische Evidenz

Bereits Goldsmith (1969), McKinnon (1973) und Shaw (1973) wiesen in ihren Analysen eine positive Korrelation zwischen dem Entwicklungsstand des Finanzsektors und der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate nach. Goldsmith belegte diesen Zusammenhang anhand der Sozialproduktberechnungen von 35 Ländern für den Zeitraum von 1850 bis 1963. Als Indikator für den Entwicklungsstand des Finanzsektors diente die Relation von finanziellen Aktiva zum Bruttoinlandsprodukt. Atje und Jovanovic (1993) bestätigten in einer neueren Untersuchung die Bedeutung der Finanzintermediation i. w. S. anhand der Rolle von Aktienbörsen im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess.

---

892 Dies ist ein wesentlicher Grund, weshalb in diesem Geschäftsfeld Beteiligungsgesellschaften und Venture Capital Fonds zunehmend an Bedeutung gewinnen.

893 Vgl. *Stiglitz, Weiss* (1981); *Schwiete* (1998), S. 66.

894 Vgl. *Schindler, Neuberger* (2000), S. 23 ff.

King und Levine (1993a) widmeten sich in ihrer Studie explizit dem Kausalitätsproblem. Sie untersuchten in einer Panelanalyse 80 Industrie- und Entwicklungsländer im Zeitraum von 1960-1989. Der Entwicklungsstand des Finanzsektors wurde durch vier unabhängige Variablen abgebildet:<sup>895</sup> erstens die finanzielle Tiefe (financial deepening), gemessen als Verhältnis der liquiden Finanzeinlagen zum Bruttoinlandsprodukt, zweitens die Bedeutung der Geschäftsbanken, gemessen als Verhältnis der Kreditvergabe der Geschäftsbanken zum gesamten Kreditvolumen, drittens die Relation der Kreditvergabe an private Nicht-Finanzunternehmen zu den Gesamtkrediten und viertens das Verhältnis der Kreditvergabe an private Nicht-Finanzunternehmen zum Bruttoinlandsprodukt. Als abhängige Indikatoren für das Wirtschaftswachstum verwendeten King und Levine erstens das Wachstum des BIP pro Kopf, zweitens das Wachstum des Kapitalstocks pro Kopf, drittens die Investitionsquote und viertens eine Residualgröße, die als Maß für Effizienzsteigerungen betrachtet werden kann. Hierunter fallen z. B. technologischer Fortschritt, die Humankapitalakkumulation und Steigerungen der totalen Faktorproduktivität. Im Ergebnis ermittelten King und Levine einen signifikant positiven Einfluss aller Finanzindikatoren auf die betrachteten Wachstumsdeterminanten.<sup>896</sup> Die Finanzindikatoren waren dabei auch positiv mit der Variable des technologischen Fortschritts korreliert. Die Studie stützt also die theoretische Überlegung, dass Finanzintermediation nicht nur das Wohlstandsniveau erhöht, sondern auch die Fortschrittsrate verbessert. Zur Ermittlung der Kausalitätsrichtung zwischen finanzieller und ökonomischer Entwicklung (supply leading vs. demand following) schätzten King und Levine einen verzögerten Einfluss der Finanzindikatoren auf die Wachstumsvariablen.<sup>897</sup> Untersucht wurde der Einfluss der Werte der Finanzindikatoren zu Beginn eines Jahrzehnts auf die Wachstumsrate der entsprechenden Dekade. Dabei kamen sie zu dem eindeutigen Ergebnis, dass „Finance does not only follow growth; finance seems importantly to lead economic growth.“<sup>898</sup>

Jung (1986) untersuchte in seiner Studie mittels Granger-Kausalitätstests den Zusammenhang zwischen finanz- und realwirtschaftlicher Entwicklung in 19 Industrie- und 37 Entwicklungsländern. Dabei zeigte sich für die Mehrzahl der Entwicklungsländer eine supply leading-Kausalität. Im Zeitablauf ließ sich jedoch eine Umkehr der Kausalitätsrichtung beobachten. Während in frühen Entwicklungsstadien die supply leading-Funktion des Finanzsektors festgestellt wurde, zeigte sich für spätere Entwicklungsstadien ein demand following-Muster. Für die Industrieländer finden sich schwache statistische Hinweise auf einen entgegengesetzten statistischen Zusammenhang.

---

895 Vgl. King, Levine (1993a), S. 720-723.

896 Vgl. ebenda, S. 726 ff.

897 Vgl. ebenda, S. 730 ff.

898 Ebenda, S. 730.

Zu ähnlich uneinheitlichen Ergebnissen kommt die Untersuchung von Demetriades und Hussein (1996). Nach ihrer Vorstellung sind Länderquerschnittsanalysen weniger geeignet, um die Kausalitätsfrage hinreichend zu beantworten, da die Kausalitätsrichtung wesentlich durch die spezifischen Finanzinstitutionen und Politiken beeinflusst wird. Um derartige länderspezifische Komponenten zu erfassen, bedienten sie sich deshalb des Instruments der Zeitreihenanalyse. Bei ihrer Untersuchung für 16 Entwicklungsländer zeigte sich für einige Länder die Prädominanz des Finanzsektors (supply leading). In anderen Ländern war die Beziehung zwischen dem Entwicklungsstand des Finanzsystems und dem realen Wachstum bidirektional ausgeprägt, und in wenigen Ländern war die Finanzsektorentwicklung eine Folge des Wachstums im realen Sektor. Nach Demetriades und Hussein ist der Einfluss des Finanzsystems auf das Wachstum ein länderspezifisches Spezifikum. Die Wirksamkeit der zuständigen Institutionen begründet dabei den Erfolg der länderspezifischen Wirtschaftspolitiken.<sup>899</sup> Aus diesem Grund kann weder die supply leading noch die demand following-Hypothese zweifelsfrei abgelehnt werden.

King und Levine (1993b) und Levine und Zervos (1998) zeigten in ihren Studien, dass der Grad der finanzwirtschaftlichen Entwicklung einen guten Prognoseindikator für das Wirtschaftswachstum darstellt. Auf einen kausalen Zusammenhang lässt dieses Ergebnis jedoch nicht unbedingt schließen. Die Finanzmärkte könnten das Wachstum antizipieren und sich in der Voraussicht auf steigende Wirtschaftsaktivitäten positiv entwickeln.

Eine Reihe weiterer Untersuchungen stützt wiederum die supply leading-These. Kwan, Wu und Zhang (1998) wiesen für die drei kleinen Tigerstaaten Hongkong, Südkorea und Taiwan einen eindeutigen Einfluss von financial deepening auf das Wirtschaftswachstum nach, und auch Levine (1999) bestätigte mittels ökonometrischer Analysen erneut die supply leading-Funktion von Finanzsystemen.

Graff (1999) untersuchte in einer Panelanalyse 93 Länder und vier fünfjährige Wachstumsperioden im Zeitraum von 1970-1990. Statt der konventionellen Indikatoren der finanziellen Tiefe (z. B. Geldmenge M2/BIP) wählte er neue Proxys für den finanzwirtschaftlichen Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft: erstens den Beschäftigungsanteil im Finanzsektor, zweitens den Wertschöpfungsanteil des Finanzsektors zum Bruttoinlandsprodukt und drittens die Anzahl an Banken und Zweigstellen pro Einwohner. Die empirischen Ergebnisse zeigten einen eindeutig positiven Einfluss des Finanzwesens auf die Wachstumsrate. Höhere Wachstumswirkungen stellten sich dabei in den weniger entwickelten Ländern ein. Auch hinsichtlich der Kausalitätsfrage erzielte Graff eindeutige empirische Resultate. Größtenteils lief die Kausalitätsrichtung von der finanzwirtschaftlichen zur realwirtschaftlichen Entwicklung (supply leading). Schwache empiri-

---

<sup>899</sup> Vgl. Demetriades, Hussein (1996), S. 406 f.

sche Hinweise deuteten auf eine bidirektionale Beziehung hin. Der gegenläufige Zusammenhang (demand following) konnte nicht bestätigt werden.

Abweichend von den bisher referierten Studien wählten Rajan und Zingales (1998) einen mikroökonomischen Ansatz zur Überprüfung der Kausalitätsrichtung. Die Prämisse ihrer Untersuchung ist, dass ein höher entwickelter Finanzsektor geringere Außenfinanzierungskosten für Unternehmen impliziert als ein weniger ausgebildetes Finanzsystem. Anhand eines Rankings von Industriebranchen – in Abhängigkeit vom Grad der Außenfinanzierung – untersuchten Rajan und Zingales, ob diejenigen Branchen, die in stärkerem Maß auf Außenfinanzierung angewiesen sind, in Ländern mit höher entwickelten Finanzsystemen ein stärkeres Wachstum zeigen. Die Analyse eines Samples von 41 Industrie- und Entwicklungsländern in den 80er Jahren konnte diesen Zusammenhang empirisch bestätigen.

Empirische Studien, die sich mit staatlichen Regulierungsmaßnahmen im Finanzsektor und deren Wirkungen auf den Wachstumsprozess beschäftigen, gehen im Wesentlichen auf die Arbeiten von McKinnon (1973) und Shaw (1973) zurück. Auch neuere Untersuchungen zu diesem Thema wie z. B. von Roubini und Sala-i-Martin (1992), Fry (1996), Haslag und Koo (1999) oder Müller (1999) zeigten einen eindeutig negativen Einfluss der so genannten financial repression auf das Wirtschaftswachstum. In den entsprechenden Länderquerschnittsanalysen sind die Variablen für financial repression wie Inflation, Mindestreservesätze der Geschäftsbanken und negative reale Zinssätze stark negativ mit dem Wirtschaftswachstum korreliert.

Zieht man ein Resümee der empirischen Forschung über die Rolle der Finanzintermediation im Wachstumsprozess, so kann als gesichert gelten, dass ein positiver Zusammenhang zwischen finanzieller und realwirtschaftlicher Entwicklung besteht. Wissenschaftlicher Konsens herrscht ebenfalls bezüglich des negativen Einflusses von repressiven staatlichen Regulierungen im Finanzsektor auf das Wirtschaftswachstum. Die Frage der Kausalität – ob also Wachstum und Wohlstand Ursache oder Folge des finanziellen Entwicklungsstandes einer Volkswirtschaft sind – konnte bisher jedoch nicht eindeutig beantwortet werden, wenngleich die Mehrzahl der neueren Untersuchungen eine supply leading-Funktion des Finanzsystems konstatiert. In jedem Fall würde sich jedoch das Fehlen einer effizienten finanziellen Infrastruktur negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.<sup>900</sup>

#### ***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Die Bedeutung der Bereitstellung von finanzieller Infrastruktur durch die Kommunen hängt im Wesentlichen vom vorhandenen kreditwirtschaftlichen Versorgungsgrad in ei-

---

<sup>900</sup> Vgl. Finzel (1999), S. 66 ff.

ner Region ab. Wird ein Gebiet bereits ausreichend mit (privaten) Finanzdienstleistungen versorgt, so können sich durch das öffentliche Angebot – abgesehen von Wettbewerbseffekten – keine zusätzlichen Wirkungen ergeben. Zeigen sich jedoch in einzelnen Regionen Angebotsdefizite in räumlicher, sachlicher oder personeller Hinsicht, dann werden die Finanzintermediationsleistungen der Sparkassen die beschriebenen wachstumserhöhenden Effekte auslösen.

Unterstellt man die Gültigkeit der supply leading-Hypothese, so wären die Leistungen der Sparkassen – in einem bisher unterversorgten Gebiet – elementar für die realwirtschaftliche Entwicklung und gleichsam ein wichtiges Instrument der Regionalpolitik. Etwas anders stellt sich die Situation unter der Annahme der demand following-Kausalität dar. Ein schwach ausgeprägter Finanzsektor wäre dann das Ergebnis eines unterentwickelten realen Sektors. Danach müsste sich bei entsprechender realwirtschaftlicher Entwicklung auch eine adäquate Finanzinfrastruktur ausbilden, die wiederum weiteres Wachstum stimuliert. An dieser Stelle soll das geflügelte Wort von John Maynard Keynes in Erinnerung gerufen werden: „In the long run, we are all dead.“<sup>901</sup> Es stellt sich damit die Frage, ob nicht unter dem Ziel des räumlichen Ausgleichs ein (kurzfristiges) wirtschaftspolitisches Eingreifen des Staates zweckmäßig wäre. Teilt man diese Auffassung, könnten die Kommunen die fehlende Finanzinfrastruktur bereitstellen, und die ansässigen Wirtschaftssubjekte würden von den wohlstandserhöhenden Wirkungen der Finanzintermediation profitieren. Verursachen die Finanzbeziehungen positive Externalitäten, so wird sich auch die gleichgewichtige Wachstumsrate erhöhen.

Wettbewerbseffekte stellen sich hingegen ein, wenn das Geschäftsgebiet bereits ausreichend mit privaten kreditwirtschaftlichen Dienstleistungen versorgt ist und die Sparkassen ein zusätzliches Angebot bereitstellen. Der höhere Wettbewerb um einen gegebenen Kundenkreis wird bei allen Anbietern zu steigendem Kostendruck und damit zu einer effizienteren Produktionsweise der Dienstleistungen führen. Die Anbieter sind angehalten, ihren Service und die Finanzdienstleistungen zu verbessern und modernere Verfahren und Produkte zu implementieren. Die Wettbewerbsintensivierung führt insofern zu einem effizienteren und moderneren Finanzsektor, der die Intermediationsfunktionen besser gewährleisten kann. Auch der Wettbewerbseffekt kann sich damit positiv auf Wohlstand und Wachstum auswirken.

### 2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die eingangs gestellte Frage „*Do Sparkassen matter?*“ kann nach den Ergebnissen dieses Kapitels eindeutig mit ja beantwortet werden. Die Sparkassen bzw. Finanzinterme-

---

<sup>901</sup> Der bekannteste Ausspruch Keynes scheint tatsächlich nicht in seinem Werk aufzutauchen. Es war vielmehr Arthur Cecil Pigou, der ihn 1946 Keynes zuschrieb. Vgl. Klump (1999), S. 195, FN. 2.

diäre allgemein üben in einer Volkswirtschaft eine Vielzahl von Funktionen aus, die die Transaktionskosten im Kapitaltransferprozess senken und die Effizienz der Kapitalallokation erhöhen. Gesamtwirtschaftlich ist der Finanzsektor ein bedeutender Baustein bei der Förderung von Wachstum und Wohlstand.

### ***Transaktionskostenreduktion:***

Im Intermediationsprozess reduzieren Banken die anfallenden Transaktionskosten, die bei direkter Interaktion zwischen den originären Marktteilnehmern auftreten. Hierzu zählen vor allem Such- und Informationskosten nach einem geeigneten Vertragspartner sowie die Kosten, die durch Verhandlung, Abschluss, Ausführung und Überwachung des Vertrages entstehen. Da bei der Bereitstellung dieser Dienstleistungen Unteilbarkeiten in der Produktion existieren, können die Banken Skalenvorteile realisieren. Die Delegation der Aufgaben an die Finanzintermediäre ist damit effizient. Kosteneinsparungen können ferner aus den Spezialisierungs- und Verbundvorteilen der Banken resultieren.

Eine besonders wichtige Funktion übernehmen die Banken bei der Reduktion der vorhandenen asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Kapitalgebern und -nehmern. Derartige Marktfraktionen können zu Kreditrationierung auf den Finanzmärkten führen und die Kapitalallokation verzerren. Durch die Kreditwürdigkeitsprüfung und die anschließende Überwachung ihrer Kreditnehmer produzieren die Banken Informationen und verringern die Informationsasymmetrien zwischen den Marktparteien. Von der Kreditrationierung sind gewöhnlich solche Firmen besonders stark betroffen, über die relativ wenig frei verfügbare Informationen vorliegen. Hierzu zählen tendenziell kleine Unternehmen mit rudimentären Berichterstattungssystemen, junge Firmen in neuen Branchen und Sektoren, Betriebe in Wachstumsbranchen sowie Unternehmen mit einem hohen Anteil an Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Die Informationsproduktion der Intermediäre kann speziell für diese Unternehmen die Möglichkeiten der Kapitalaufnahme verbessern und so Wachstum und Wohlfahrt einer Volkswirtschaft erhöhen. Besondere Bedeutung kommt beim Abbau der Informationsasymmetrien den langfristig ausgerichteten Hausbankbeziehungen zu, da hier die Informationsproduktion besonders kostengünstig erfolgen kann.

### ***Transformationsprozesse:***

Im Rahmen des Transformationsprozesses beseitigen die Banken Kapitalmarktfraktionen, die aufgrund der qualitativ und quantitativ differierenden Finanzierungs- und Anlagewünsche (Losgrößen, Fristigkeit, Risiko bzw. Liquidität) der Marktteilnehmer bestehen. Durch die intermediäre Transformationstätigkeit wird es möglich, den Finanzmärkten selbst kleinste Kapitaleinlagen zuzuführen und die gesammelten Mittel in betragsmäßig große und langfristige Kredite umzuwandeln. Ohne das Einschalten der Ban-

ken kämen viele dieser Finanztransaktionen nicht oder nur zu wesentlich höheren Kosten zustande.

Eine herausragende Funktion der Banken besteht in der Transformation von Risiken. Sie versichern andere Wirtschaftseinheiten durch ihre Diversifikation im Kredit- und Einlagengeschäft gegen unerwünschte Liquiditätsschwankungen und Ertragsrisiken. Die Versicherungswirkung der Diversifikation ist dann volkswirtschaftlich effizient, wenn die Wirtschaftssubjekte risikoavers sind und/oder Anpassungskosten, die aufgrund der Risiken entstehen, reduziert bzw. vermieden werden können. Neben der Diversifizierung spielen bei der Risikominderung durch die Intermediäre auch Risikokompensation, Risikoselektion, Intermediärhaftung und Überwachung der Kreditnehmer eine Rolle.

Um Finanzintermediäre mit der Durchführung dieser Funktionen zu betrauen und die volkswirtschaftlichen Finanzierungskosten zu senken, muss die Bereitstellung der Dienstleistungen mit Unteilbarkeiten verbunden sein. Daneben ist auch der Diversifizierungsgrad der Banken von entscheidender Bedeutung. Nur wenn eine Bank hinreichend diversifiziert ist und die Einzelrisiken ihrer Kredite untereinander nicht vollständig positiv korrelieren, entfällt für die Kapitalanleger die Notwendigkeit, sich über den Intermediär zu informieren bzw. ihn zu überwachen. Nur in diesem Fall ist das Zwischenschalten von Intermediären und damit die Existenz derselben zweckmäßig.

#### ***Zahlungsverkehrsfazilitäten:***

Banken und Sparkassen ermöglichen den Wirtschaftssubjekten die Teilnahme am Zahlungsverkehr. Hierdurch lassen sich Transaktionskosten, die bei Tauschvorgängen auftreten, reduzieren. Dies ist eine wichtige Bedingung für einen steigenden volkswirtschaftlichen Spezialisierungsgrad, da die Zunahme der Arbeitsteilung mit einer höheren Zahl an Transaktionen verbunden ist. Um von einer Reduzierung der Transaktionskosten profitieren zu können, müssen die Wirtschaftseinheiten am Zahlungsverkehr partizipieren. Die Art der Bereitstellung der Zahlungsverkehrsfazilitäten bedingt insofern den möglichen Umfang der Transaktionskostensparnis.

#### ***Finanzintermediation und Wachstum:***

Auch aus der makroökonomischen Perspektive zeigt sich die Bedeutung der Finanzintermediation für Wachstum und Wohlfahrt einer Volkswirtschaft. Im Rahmen der Neuen Wachstumstheorie werden unter der Annahme eines gesamtwirtschaftlich konstanten Grenzprodukts des Kapitals die mikroökonomischen Mechanismen der Finanzintermediation modelliert. Mittels einer Erhöhung der volkswirtschaftlichen Kapitalproduktivität, einer gestiegenen Sparquote, einer größeren wirtschaftlichen Spezialisierung oder durch vermehrte technische Innovationen führt das Auftreten von Finanzintermediären zu einer höheren gleichgewichtigen Wachstumsrate und gesteigener volkswirtschaftlicher Wohlfahrt.

Empirisch gilt als gesichert, dass ein positiver Zusammenhang zwischen finanzieller und realwirtschaftlicher Entwicklung besteht. Auch weist eine zunehmende Zahl neuerer Studien auf die supply leading-Funktion von Finanzsystemen hin, wenngleich hierzu noch weiterer Forschungsbedarf besteht. Allgemeiner wissenschaftlicher Konsens herrscht dagegen hinsichtlich des negativen Einflusses von repressiven staatlichen Regulierungen im Finanzsektor auf das Wirtschaftswachstum. Zusammenfassend lässt sich konstatieren: „Finanzsysteme mögen zwar nicht der entscheidende Motor von Wirtschaftswachstum sein, ihre Rolle als ‚Schmiermittel‘, das den Wachstumsprozess in Gang hält und verstärken kann, ist jedoch unbestritten.“<sup>902</sup>

***Implikationen für die intermediäre Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken:***

Vergleicht man die beiden polaren Institutsgruppen Sparkassen und private Geschäftsbanken hinsichtlich ihrer Fähigkeiten, die Funktionen der Finanzintermediation zu verrichten, so lassen sich einige gravierende Unterschiede erkennen.

Aufgrund der dezentralen Struktur, der regionalen Verankerung und der spezifischen Geschäftsausrichtung auf den industriellen Mittelstand besitzen die Sparkassen bei der Informationsproduktion komparative Vorteile gegenüber der privaten Kreditwirtschaft. Anders als die überregional agierenden Privatbanken sind die Sparkassen gezwungen ihre regionalen Märkte besonders intensiv zu durchdringen, und verfügen daher über fundierte Sachkenntnisse bezüglich der Kunden und den örtlichen Verhältnissen. Der Abbau der Informationsasymmetrien gelingt ihnen insofern vergleichsweise kostengünstig. Aufgrund ihres Gewinnmaximierungsziels konzentrieren sich die Privatbanken dagegen auf finanziell attraktive Regionen, größere Unternehmen und vermögende Privatkunden. In diesen Geschäftssegmenten können sie folglich die Informationsproduktion ähnlich effizient wie die Sparkassen durchführen. In peripheren Regionen, bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie im Massengeschäft verfügen hingegen die Sparkassen über signifikante Informationsvorteile. Auch langfristige Finanz- bzw. Hausbankbeziehungen sind besonders dazu geeignet, die Informationsproduktion und die Verringerung der Informationsasymmetrien effizient zu gewährleisten. Aufgrund der geschäftspolitischen Ausrichtung dominiert im Sparkassensektor dieser Kooperationstyp, während die (großen) Geschäftsbanken zunehmend zum transaction banking neigen.

Unter dem Diversifikationsaspekt zeigt sich ein komparativer Nachteil der Sparkassen gegenüber den privaten Geschäftsbanken. Dieser beruht in erster Linie auf der institutionalisierten regionalen Bindung und der damit einhergehenden Begrenzung der Diversifizierungsmöglichkeiten. Während die Sparkassen ihr Kreditportefeuille lediglich innerhalb ihres Gewährträgergebietes diversifizieren können, ist dies den privaten Geschäftsbanken nahezu unbegrenzt möglich. Sparkassen müssen ihre Kredite deshalb in stärke-

---

902 Hügler (2001), S. 71.

rem Umfang mit Eigenkapital unterlegen oder von den Kreditnehmern höhere Sicherheiten verlangen, was entsprechend negative Folgen für das Wirtschaftswachstum birgt. Die Sparkassen gleichen diesen komparativen Nachteil vor allem durch Vorteile bei der Informationsproduktion aus. Auf diese Weise sind die Risikoselektion sowie die Überwachung und Kontrolle von Kreditnehmern vergleichsweise effizient zu realisieren.

Ein sparkassenspezifischer Nachteil zeigt sich auch bei der Darstellung der Glaubwürdigkeit ihrer Informationsproduktion. Möglichkeiten, diese unter Beweis zu stellen, bestehen im Rahmen von Beteiligungen an Investitionsprojekten. Sparkassen können in der Regel jedoch nur unwesentliche Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen eingehen. Auch bei der Absicherung der Kredite durch Eigenkapital zeigen sich komparative Schwächen der Sparkassen gegenüber den Privatbanken, da die öffentlichen Institute ihr Eigenkapital erwirtschaften müssen und nicht beliebig am Kapitalmarkt erhöhen können. Könnten die kommunalen Kreditinstitute ihr Kreditportfolio hinreichend diversifizieren, so wäre der Glaubwürdigkeitsnachweis überflüssig. Eine vollständige Diversifizierung kann jedoch per se keiner Bank gelingen. Die staatlichen Haftungsgarantien gleichen in der Vergangenheit dieses Manko aus. Mit der Abschaffung der Gewährträgerhaftung und der Modifizierung der Anstaltslast können jedoch beide Institutionen nicht mehr zur Verifizierung der Glaubwürdigkeit der Sparkassen dienen. Zukünftig muss die Darstellung der Zahlungsfähigkeit daher durch eine Aufstockung des Eigenkapitals und die Ausweitung der überregionalen Haftungsverbände gewährleistet werden. Für die betriebliche Effizienz der Sparkassen ist dies jedoch eher ein Vor- als ein Nachteil.

Obwohl beide Bankentypen aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung über komparative Stärken und Schwächen bei der Intermediationstätigkeit verfügen, ist im Ergebnis davon auszugehen, dass sich die Sparkassen besser für das Ziel der Unterstützung und Angleichung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung eignen. Eine zentrale Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand ist die Durchführung und Finanzierung von wirtschaftlich erfolgreichen Investitionen. Im Vergleich zu den Privatbanken haben die Sparkassen ihre Vorteile gerade bei der ex ante Informationsproduktion, der Risikoselektion und der Überwachung der Kreditnehmer. Darüber hinaus pflegen die Sparkassen besonders enge, langfristige Bindungen zu mittelständischen Unternehmen, und diese erweisen sich in der Regel als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung. Außerdem verfügen die kommunalen Kreditinstitute durch ihre Präsenz in den wirtschaftlich schwächeren Regionen über Informationsvorteile, die es ihnen ermöglichen, Investitionen stärker zielorientiert und effizient zu finanzieren. Die Geschäftstätigkeit der Sparkassen kann insofern dazu beitragen, das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu unterstützen. Die Risikodiversifikation entfaltet ihre Wirkungen hingegen ex post und schützt die Institute vor systematischen Kreditausfällen. Zur Auswahl von erfolgsversprechenden Kreditobjekten trägt die Diversifikation jedoch nur unwesentlich bei. Auch dem komparativen Sparkassennachteil bei der Glaubwürdigkeitsdarstellung kommt in funktionierenden Finanzsystemen nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Als öffentlich-

rechtliche Institutsgruppe mit über zweihundertjähriger Geschichte haben die Sparkassen ausreichend Reputation als verlässlicher Geschäftspartner gesammelt.

Die theoretischen Befunde zur Finanzintermediation geben insgesamt keinen Hinweis darauf, dass die Tätigkeit der Sparkassen durch ein ausgeprägtes Staatsversagen gekennzeichnet ist. Sieht man die Förderung einer ausgeglichenen regionalen Entwicklung als öffentlichen Zweck an, so scheinen die Sparkassen bei seiner Erfüllung komparative Vorteile gegenüber den Geschäftsbanken aufzuweisen. Der öffentliche Zweck kann anscheinend nicht besser und wirtschaftlicher durch die privaten Kreditbanken erfüllt werden. Die Sparkassen erfüllen insofern die strenge Subsidiaritätsklausel.

Die Theorie der Finanzintermediation liefert ferner Begründungen dafür, weshalb es am Bankenmarkt zu einem partiellen Marktversagen kommen kann. So kann die Existenz von Skalen- und Verbundvorteilen zu einer Anbieterkonzentration im Bankensektor führen. Ob mit der Konzentration tatsächlich Marktmängel verbunden sind, kann nicht pauschal beurteilt werden. Hinreichende Bedingung hierfür ist die Existenz von Marktmacht, die beispielsweise durch sunk costs oder administrative Eintrittsbarrieren begründet sein kann. In jedem Fall steigt mit sinkender Anzahl an Marktteilnehmern die Gefahr eines kollusiven Verhaltens. Mit der Informationsproduktion im Rahmen einer exklusiven Kundenbeziehung können die Banken Informationsmonopole aufbauen und diese als strategische Eintrittsbarriere gegenüber anderen Kreditinstituten und insbesondere Neueinsteigern missbrauchen. Die Informationsvorteile, die eine spezifische Bank aus der Geschäftsbeziehung mit ihren Kunden erwirbt, stellen insofern Marktmacht dar. Marktversagen kann ebenfalls aufgrund der positiven externen Effekte der Finanzintermediation entstehen. Antizipieren die Finanzanbieter potenzielle Externalitäten, so werden sie ihr Dienstleistungsangebot einschränken, und das Angebot ist geringer als dies volkswirtschaftlich wünschenswert wäre. Die öffentliche Hand könnte in einem solchen Fall mit regulatorischen Mitteln eingreifen, das private Angebot subventionieren oder eigene Leistungen bereitstellen.

Es muss betont werden, dass aufgrund dieser theoretischen Befunde nicht auf ein tatsächlich vorhandenes Marktversagen geschlossen werden kann. Hierfür ist eine empirische Überprüfung der Marktstruktur und der Marktergebnisse notwendig. Beide Konzepte – das der Unteilbarkeiten und das der positiven Externalitäten – liefern lediglich den theoretischen Rahmen, in dem es zu Marktversagen kommen kann und durch welche Mechanismen es entsteht. In der Realität ist der bundesdeutsche Kreditmarkt durch eine hohe Wettbewerbsintensität gekennzeichnet. Dieser Wettbewerb wird jedoch nicht zuletzt durch die Tätigkeit des Sparkassensektors verursacht. Auch ohne die kreditwirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand käme es sicherlich nicht zu einem vollständigen Marktversagen. Dass jedoch einzelne Regionen oder Kundengruppen von einem partiellen Marktversagen betroffen wären, lässt sich nicht mit Sicherheit ausschließen.

---

# **Teil D: Empirische Analyse des wechselseitigen Zusammenhangs zwischen der kreditwirtschaftlichen Sparkassentätigkeit und der kommunalen Wirtschafts- und Sozialstruktur in den neuen Bundesländern**

## **1 Grundlagen der empirischen Analyse**

In den vorangegangenen Kapiteln dieser Arbeit erfolgte die Analyse der Geschäftspolitik der Sparkassen bisher primär auf theoretischer Ebene. In Teil C:1 wurden zentrale institutionelle Arrangements der Sparkassen dargestellt und mittels des Instrumentariums der Neuen Institutionenökonomik auf ihre Effizienz und ihre Wirkungen hin überprüft. Analoge Überlegungen wurden exemplarisch auch für die privaten Kreditbanken angestellt. Basierend auf den Institutionen wurde in Teil C:2 im Rahmen der Finanzintermediationstheorie analysiert, welche Stärken und Schwächen Sparkassen und Privatbanken bei der Finanzvermittlung aufweisen. In beiden Teilen stand dabei die Frage im Mittelpunkt, welche Geschäftspolitik die Institutsgruppen verfolgen und welche Auswirkungen dies auf ihre Geschäftstätigkeit hat. Insbesondere galt es zu identifizieren, inwieweit ihre Tätigkeit die regionale Entwicklung und das regionale Ausgleichsziel unterstützen kann.

In den folgenden Abschnitten wird die Geschäftstätigkeit der Sparkassen empirisch untersucht und mit der kreditwirtschaftlichen Tätigkeit der Privatbanken verglichen. Wie bereits im theoretischen Teil soll analysiert werden, ob und in welchem Umfang die Bankengruppen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und zur Förderung der regionalen Entwicklung beitragen. Dies kann zum einen durch ein räumlich ausgeglichenes Angebot an kreditwirtschaftlichen Leistungen und zum anderen durch die Unterstützung der relevanten Wachstumskanäle erfolgen. Es wird daher empirisch untersucht, welcher Zusammenhang zwischen der Geschäftstätigkeit der Sparkassen (und der Privatbanken) und ihrem Geschäftsgebiet, dem kommunalen Raum, besteht. In diesem Kapitel werden zunächst die Ziele sowie verschiedene methodische Aspekte der empirischen Analyse beschrieben, bevor in Teil D:2 die eigentliche empirische Untersuchung durchgeführt wird.

### **1.1 Vorgehensweise und Ziele der empirischen Analyse**

Die zentrale Frage dieser Arbeit, der „Zusammenhang zwischen Sparkassen und dem kommunalen Raum bzw. dessen Entwicklung“, ist empirisch nur schwer zu beantwor-

ten. Hierfür sind mehrere methodische Probleme verantwortlich. Die Schwierigkeiten bei der statistischen Umsetzung der Frage resultieren zunächst aus den verschiedenen Dimensionen des Begriffes der Entwicklung. So ist dieser mit einer ökonomischen, einer ökologischen, einer sozialen und einer politischen Komponente belegt. Diese wiederum lassen sich sowohl quantitativ als auch qualitativ interpretieren. Im Rahmen dieser Arbeit wird die regionale Entwicklung natürlich primär als ökonomische Entwicklung verstanden. Selbst bei einer Einschränkung auf die wirtschaftlichen Komponenten der Entwicklung umfasst der Begriff allerdings Aspekte wie Wohlstand und Wachstum genauso wie die regionale Verteilung. Aufgrund der Vielzahl an entwicklungsrelevanten Determinanten lässt sich das Oberziel der regionalen Entwicklung damit nicht in einer einzigen Zielgröße operationalisieren. „Der Einfluss kommunaler Unternehmen auf regionalpolitische Ziele kann ... nicht als Ganzes erfasst werden. Es ist nur möglich zu untersuchen, welche der Effekte von ihnen ausgelöst werden können und zu welchen Zielen über diese Effekte ein Beitrag geleistet wird.“<sup>903</sup> Im Folgenden wird deshalb versucht, die Effekte, die durch die Sparkassentätigkeit ausgelöst werden und das Ziel der regionalen Entwicklung unterstützen, systematisch zu erfassen und zu quantifizieren.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Geschäftstätigkeit der Sparkassen über die Bereiche Beschaffung bzw. Leistungserstellung sowie Leistungsabgabe vielfältige direkte und indirekte Wirkungen auf die regionalen Wirtschaftssubjekte entfaltet.<sup>904</sup> Regional wirksame Effekte können sowohl auf der Input- als auch auf der Outputseite des Produktionsprozesses der Sparkassen entstehen. Gleichfalls existieren Rückkopplungswirkungen des regionalen Umfelds, die wiederum die Sparkassen in ihrer Geschäftstätigkeit beeinflussen.<sup>905</sup> Diesen Zusammenhang illustriert die Abbildung D.1. Die oberen drei Entitäten stellen eine verkürzte Wertschöpfungskette dar. Inputfaktoren wie Personal und Sachanlagen gehen in den Produktionsprozess der Sparkassen ein und generieren Output in Form von Finanzdienstleistungen. Als Nebenprodukte der Wertschöpfung fallen z. B. Gewinne, Steuerzahlungen oder soziales Engagement an. Sowohl die Eingangs- als auch die Ausgangsgrößen stehen durch die Marktprozesse (Angebot und Nachfrage) in Wechselwirkung mit dem regionalen Umfeld und beeinflussen somit die regionale Entwicklung. Daneben existieren Wirkungen, die sich nicht eindeutig der Input- oder Outputseite zuordnen lassen. Hierzu gehört das soziale und politische Umfeld. Beide sind in der Abbildung als „sonstige Wechselwirkungen“ durch die gestrichelte Linie dargestellt.

---

903 *Maußner, Kalusche* (1982), S. 34. Eine derartige Vorgehensweise ist bei der Analyse von regionalen Wirkungen öffentlicher Unternehmen eine gebräuchliche Methodik. Vgl. *Fischer* (1979), S. 108 f. Auch die mikroökonomische Analyse bedient sich aufgrund ihrer Komplexität im Allgemeinen modular aufgebauter Partialmodelle. Vgl. *Hujer* (1994), S. 1454.

904 Vgl. *Maußner, Kalusche* (1982), S. 30 ff.

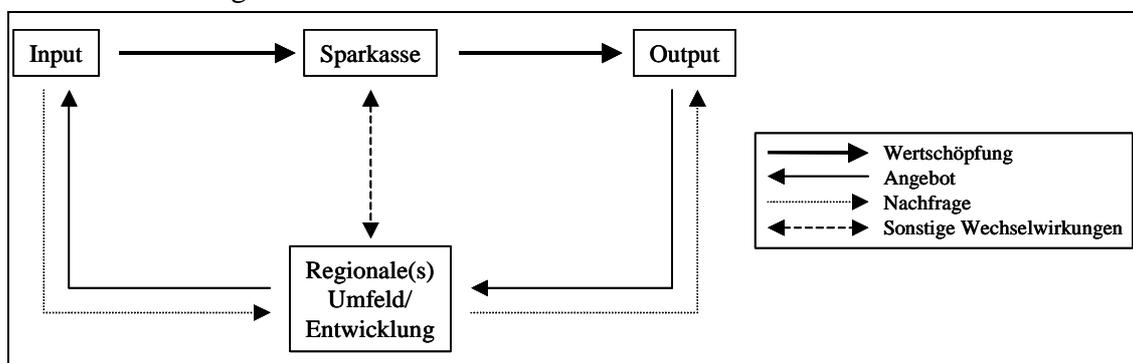
905 Vgl. *Rolvering* (1997), der diesen Zusammenhang für Sparkassen bestätigt. Für Finanzintermediäre bzw. Banken im Allgemeinen zeigen dies z. B. *Wolf* (1984), S. 77 ff.; *Jung* (1986); *Demetriades, Hussein* (1996).

Es ist offensichtlich, dass sich ein umfassendes Modell, das sämtliche Wirkungen der Sparkassen auf das regionale Umfeld und die regionale Entwicklung gleichzeitig berücksichtigt, kaum realisieren lässt. Friedrich (1987) konstatiert: „Eine mathematisch formulierte Theorie, mit der die Wirkung der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit im Hinblick auf wachstums-, wettbewerbs-, finanz-, sozial- und kulturpolitischer Ziele gemessen werden könnte, existiert nicht.“<sup>906</sup>

Analog der theoretischen Analyse zu den Wirkungen der Finanzintermediation sollen im folgenden empirischen Kapitel ausschließlich die Wirkungen zwischen dem Finanzdienstleistungsangebot der Sparkassen und dem kommunalen Raum betrachtet werden. In der Abbildung D.1 entsprechen diese den Angebots- und Nachfrageeffekten zwischen dem Sparkassenoutput und dem regionalen Umfeld. Alle inputseitigen Wirkungen bleiben in der Analyse hingegen außen vor. Auch hinsichtlich des Sparkassenoutputs erfolgt eine Einschränkung auf die klassischen Tätigkeitsfelder der Finanzintermediation: die Bereitstellung von Finanzinfrastruktur, das Einlagen- und das Kreditgeschäft sowie die Vermittlung öffentlicher Förderkredite.

Abbildung D.1:

Wirkungen und Rückkopplung zwischen Input und Output der Sparkassen und der regionalen Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Reinelt (1990), S. 69.

Der Fokus auf diese Aktivitäten legt die Vermutung nahe, dass die empirische Untersuchung mit Hilfe der formalen Wachstumsmodelle, die in der Theorie der Finanzintermediation zur Anwendung gelangen,<sup>907</sup> erfolgen könnte. Allerdings sind diese Modelle aus verschiedenen Gründen für die mikro- bzw. mesoanalytische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Sparkassen und regionaler Entwicklung wenig geeignet. Anhand von Makromodellen analysieren die Autoren den Einfluss (des Entwicklungsstandes) von Finanzsystemen auf das Wirtschaftswachstum ganzer Volkswirtschaften. Als Un-

<sup>906</sup> Friedrich (1987), S. 20, zitiert nach Reinelt (1990), S. 68.

<sup>907</sup> Vgl. zu den verschiedenen empirischen Studien den Literaturüberblick in Teil C:2.2.1.

tersuchungsräume dienen zumeist Entwicklungsländer oder Industrienationen in einem frühen Entwicklungsstadium, um auf die Weise eine gewisse Effektstärke zu erhalten. Im Gegensatz zu den angesprochenen makroökonomischen Studien analysiert diese Arbeit jedoch nicht das gesamte Banken- oder gar Finanzsystem, sondern einzelne Bankengruppen – insbesondere Sparkassen –, und wegen des regionalen Fokus werden statt aggregierter Volkswirtschaften kleinräumige Untersuchungseinheiten gebildet. Aufgrund der Vielzahl möglicher entwicklungsrelevanter Einflussfaktoren (z. B. Konjunktur, wirtschaftspolitische Entscheidungen von Bund, Ländern und Gemeinden, Einflüsse anderer Regionen, Unternehmen aus der eigenen und benachbarten Regionen sowie andere, d. h. nicht modellierte Bankengruppen) erscheint es insofern aussichtslos, den Sparkassen einen bestimmten Wachstumsbeitrag empirisch zuweisen zu können. Auch die Beurteilung möglicher Kausalitäten (supply leading- vs. demand following-Hypothese), die in den Makromodellen mittels Granger-Tests<sup>908</sup> in umfangreichen Zeitreihen erfolgt, lässt sich schwer verwirklichen, da aufgrund der historischen Gegebenheiten für den Untersuchungsraum lediglich wenige Beobachtungszeitpunkte vorliegen. Im Ergebnis scheint die Übertragung solcher Makromodelle auf den mikroökonomischen Untersuchungsgegenstand ausgeschlossen.

Aufgrund der skizzierten methodischen Probleme erfolgt die Bewertung der finanzintermediatorischen Tätigkeit von Sparkassen und Privatbanken durch verschiedene Partialmodelle. Dabei wird empirisch überprüft, welchen Einfluss das kommunale Umfeld auf die Geschäftspolitik bzw. die Geschäftstätigkeit (Zweigstellen, Passiv-, Aktivgeschäft und Förderkreditvermittlung) der Kreditinstitutsgruppen ausübt. Endogene Variablen sind also die spezifischen Geschäftsbereiche der Kreditinstitute, die von der exogenen Wirtschafts- und Sozialstruktur der Teilräume beeinflusst werden. Die „endogene“ Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute beeinflusst wiederum die sozioökonomischen Faktoren im Geschäftsgebiet und mittelbar die regionale Entwicklung. Dieser zweite Kausalzusammenhang wird im Folgenden jedoch nicht explizit modelliert, da durch die vielfältigen Einflussfaktoren die Tätigkeit der Kreditinstitute überlagert werden kann und insofern kaum verwertbare statistische Erkenntnisse zu erwarten sind. Die empirische Analyse setzt deshalb auf einer „Inzidenzstufe“ unterhalb der regionalen Entwicklung an und vergleicht die Geschäftstätigkeit der Banken in Abhängigkeit vom kommunalen Umfeld. Die Einschätzung hinsichtlich der Verursachung regionaler Effekte erfolgt dann unter Anwendung der Erkenntnisse aus der Theorie der Finanzintermediation. Danach sind *ceteris paribus*:

- höhere Transaktionskostensparnisse zu erwarten, je besser die Versorgung mit Finanzinfrastruktur ausfällt,

---

908 Vgl. zum Granger-Testverfahren z. B. *Eckey, Kosfeld, Dreger* (2001), S. 362 ff.; *Gujarati* (1995), S. 620 ff.

- ein höheres Einkommen und eine größere Wachstumsrate zu erwarten, je höher die Sparquote ist sowie
- mehr Investitionen und eine größere Wachstumsrate zu erwarten, je höher die Kreditvergabe ausfällt.

Entgegen der in der globalen Fragestellung postulierten Kausalitätsrichtung, die von den Kreditinstituten auf die Regionalentwicklung zeigt, wird im Folgenden also die entgegengesetzte Wirkungsrichtung modelliert. Trotz dieser scheinbaren Diskrepanz ist das gewählte Vorgehen für die Analyse durchaus zweckmäßig. Die Kausalitätsbeziehung ist nicht in dem strengen Sinn zu interpretieren, dass das regionale Umfeld ein bestimmtes Geschäftsergebnis bei den Sparkassen oder Privatbanken determiniert. Vielmehr können die Kreditinstitute durch die Anpassung ihrer Geschäftspolitik auf unterschiedliche Umweltbedingungen reagieren oder sogar versuchen, die Entwicklung durch eine gezielte Angebotspolitik aktiv zu beeinflussen. Die Regressionsparameter zeigen also einerseits den Einfluss, den die regionalen Teilräume auf das Geschäftsergebnis der Institute ausüben, und andererseits die Geschäftspolitik, die von den Banken in spezifischen Regionen betrieben wird. Ein kurzes Beispiel mag diese Argumentation verdeutlichen. Sicherlich beeinflusst ein bestimmtes Unternehmenspotenzial in einer Region die Nachfragehöhe nach Krediten. Die tatsächliche Höhe der Kreditvergabe resultiert aber auch aus der Geschäftsstrategie des jeweiligen Bankentyps. Zeigen sich beim Vergleich der Regressionsmodelle der Bankentypen Unterschiede in den geschätzten Regressionskoeffizienten, so sind dies eindeutige Hinweise auf unterschiedliche Geschäftsstrategien. Diese Unterschiede sind letztlich kausal für den Zielerreichungsbeitrag der verschiedenen Bankengruppen hinsichtlich der kommunalen Entwicklung. Generell muss die Interpretation der Modellergebnisse theoriegeleitet erfolgen. Erweist sich beispielsweise die Kreditvergabe der Sparkassen in Regionen mit einem geringen Einkommen als besonders hoch, so wären die Kreditausreichungen aufgrund der Geschäftspolitik und trotz schlechten regionalen Umfeldes hoch. Der umgekehrte Schluss, dass das regionale Einkommen gering ist, weil die Sparkassen hier besonders viele Kredite vergeben, wäre ökonomisch nicht plausibel und insofern unzulässig.

Die Erfassung und Quantifizierung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen dient primär dazu, mögliche regionale Wirkungen abzuleiten und die Bedeutung der Sparkassen hinsichtlich der Unterstützung wirtschaftspolitischer Ziele einzuschätzen. Erkenntnisse über die absolute Bedeutung der kommunalen Kreditinstitute erscheinen jedoch unbefriedigend. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie dieses Engagement zu bewerten ist. Wie in Teil B:1.3 herausgearbeitet wurde, besitzt die globale Ausgangsfragestellung im Wesentlichen zwei Dimensionen. Danach ist erstens zu prüfen, wie die Sparkassentätigkeit im Vergleich mit anderen Institutsgruppen einzuschätzen ist. Zum Zweiten muss analysiert werden, wie die Geschäftstätigkeit innerhalb des Sparkassensektors, also im interregionalen Vergleich zu bewerten ist. Die erste Frage widmet sich demnach primär der Existenz von Marktmängeln bzw. analysiert, inwieweit die Tätigkeit der Sparkassen subsidiär zu anderen Kreditinstitutsgruppen – speziell zu den Privatbanken – erfolgt.

Die zweite Frage befasst sich mit der Unterstützung des regionalen Ausgleichszieles. Berücksichtigen die Sparkassen bei ihrer Geschäftstätigkeit die spezifischen Belange des kommunalen Raumes und welchen Beitrag leisten sie damit beim Abbau regionaler Disparitäten? Mit der Beantwortung dieser beiden Fragen kann dann eine Bewertung der regionalen Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen erfolgen.

In den folgenden Abschnitten werden die Vorgehensweise der empirischen Analyse näher erläutert und der Untersuchungsgegenstand, der Untersuchungszeitraum, das Untersuchungsgebiet sowie die Methodik beschrieben.

## 1.2 Untersuchungsgegenstand

Im Zentrum der Untersuchung stehen die öffentlich-rechtlichen, von den Kommunen getragenen Sparkassen in den neuen Bundesländern nach der politischen Wiedervereinigung im Jahr 1990. Der Fokus auf die neuen Bundesländer ist durch die großen regionalen Disparitäten und die allgemeinen Entwicklungsprobleme in dieser Region begründet.<sup>909</sup> Zeitlich wird die Untersuchung zumeist auf die Periode von 1995 bis 2000 eingeschränkt. Am Ende des Jahres 1995 existierten in den neuen Bundesländern 105 Sparkassen mit einer kumulierten Bilanzsumme von 184 356 Mio. DM.<sup>910</sup> In den darauf folgenden Jahren verringerte sich die Anzahl der Sparkassen sukzessive durch Fusionen auf 96 im Jahr 1996, 94 im Jahr 1997, 91 im Jahr 1998, bevor 1999 mit 90 Sparkassen der heutige Stand erreicht wurde. Die Bilanzsumme der verbliebenen Sparkassen betrug Ende des Jahres 2000 insgesamt 222 554 Mio. DM. Die Tabelle D.1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Geschäftszahlen der Sparkassen. Der Tabelle D.2 ist eine Größenklassengliederung der Sparkassen für die Jahre 1995 und 2000 zu entnehmen.

Als Vergleichsgruppe dienen die privaten Geschäftsbanken. Diese Bankengruppe lässt sich gemäß der Klassifizierung der Deutschen Bundesbank in zwei Untergruppen einteilen.<sup>911</sup> Zu den privaten Großbanken gehören Deutsche Bank AG, Dresdner Bank AG, Commerzbank AG sowie ab Januar 1999 die Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG. Im Jahr 1999 schied die Deutsche Bank-Tochter Deutsche Bank 24 AG aus dem Berichtskreis der Großbanken aus und wurde den Regionalbanken zugeteilt. Die Regionalbanken sind die zweite Gruppe der Privatbanken. Zu dieser Gruppe gehören alle privaten Kreditinstitute inklusive der Privatbankiers, die nicht zur Gruppe der Großbanken

---

909 Vgl. hierzu die Ausführungen zur räumlichen Abgrenzung des Untersuchungsraums in Teil D:1.4.

910 Diese und die statistischen Angaben der folgenden Unterkapitel sind den Anhängen der Jahresberichte des OSGV und SGV Hessen-Thüringen, OSGV und SGV Hessen-Thüringen: Unveröffentlichte Daten, Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000 sowie der IWH-Regionaldatenbank: Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter entnommen.

911 Vgl. zur Einteilung der Bankengruppen: Deutsche Bundesbank, Bankenstatistik, Erläuterungen.

zählen. Aufgrund ihres institutionellen Sonderstatus und verschiedener statistischer Erfassungsprobleme wird die Deutsche Postbank AG in dieser Untersuchung nicht gemeinsam mit den Regionalbanken ausgewiesen. Die ausländischen Privatbanken gehören laut Klassifikation der Deutschen Bundesbank ebenfalls nicht zur Gruppe der Regionalbanken.

Tabelle D.1:

Ausgewählte Geschäftszahlen der Sparkassen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000

	Einheit	1995 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>
Sparkassen	Anzahl	105	90
Geschäftsstellen <sup>b</sup>	Anzahl	2 868	2 670
Bilanzsumme	Mio. DM	184 356	222 554
Verbindlichkeiten bei Kunden	Mio. DM	146 276	165 335
Forderungen an Kunden	Mio. DM	63 172	86 610
Mitarbeiter <sup>c</sup>	Anzahl	36 744	35 770
darunter Auszubildende	Anzahl	3 318	2 953

<sup>a</sup> Stand 31.12. – <sup>b</sup> Hauptstellen und Zweigstellen. – <sup>c</sup> Inklusive Teilzeitmitarbeitern und Auszubildenden.

Quellen: Jahresberichte des OSGV und SGV Hessen-Thüringen, Anhang; OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; Eigene Berechnungen.

Tabelle D.2:

Größenklassengliederung der Sparkassen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000

Bilanzsumme	1995 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>
bis 500 Mio. DM	3	0
500 Mio. DM bis 1 000 Mio. DM	27	3
1 000 Mio. DM bis 1 500 Mio. DM	34	29
1 500 Mio. DM bis 2 000 Mio. DM	16	20
2 000 Mio. DM bis 5 000 Mio. DM	21	30
5 000 Mio. DM bis 10 000 Mio. DM	3	5
über 10 000 Mio. DM	1	3
Sparkassen gesamt	105	90

<sup>a</sup> Stand 31.12.

Quellen: Jahresberichte des OSGV und SGV Hessen-Thüringen, Anhang; Eigene Berechnungen.

### 1.3 Untersuchungszeitraum

Der Beginn des Untersuchungszeitraumes wird durch die politischen Ereignisse im Sommer und Herbst 1990 determiniert. Vollständige Jahresdaten für die Sparkassen und

die anderen Bankengruppen liegen somit erstmals für das Jahr 1991 vor, sodass dies den zeitlichen Ausgangspunkt der Untersuchung auf Länderebene markiert.

Für die regionalen Querschnittsanalysen scheint die erste Hälfte der neunziger Jahre jedoch weniger gut geeignet. Die starke wirtschaftliche Dynamik in der Transformation machte natürlich nicht vor den Sparkassen halt und äußerte sich in einer bewegten Phase der Geschäftstätigkeit. Damit zeigten auch die Geschäftsergebnisse der kommunalen Kreditinstitute eine hohe Volatilität, häufig hervorgerufen durch singuläre Ereignisse. Gleichzeitig sorgten die zahlreichen Sparkassenfusionen bis zur großen Kreisgebietsreform zum 1. Juli 1994 für verhältnismäßig instabile organisatorische Sparkassenstrukturen. In diesem Zeitraum verringerte sich die Anzahl der Sparkassen von 196 DDR-Instituten auf 112 Sparkassen Ende 1994, d. h. nach der Kreisgebietsreform. Diese 84 Fusionen hatten neben den organisatorischen Veränderungen auch merkliche betriebswirtschaftliche Auswirkungen, sodass Vergleiche zwischen den Sparkasseneinheiten nur schwer möglich bzw. bedingt aussagekräftig wären. Die interregionale Analyse beginnt deshalb erst im Jahr 1995 und endet mit der Periode 2000. Für diesen Zeitraum liegen die Sparkassenangaben zur Geschäftsentwicklung nahezu vollständig vor, und auch die Daten zur Wirtschafts- und Sozialstruktur der Landkreise und kreisfreien Städte sind verfügbar. Eine aussagefähige Analyse über den Zusammenhang von Sparkassen und regionaler Entwicklung zwischen 1995 und 2000 ist deshalb möglich.

#### **1.4 Räumliche Abgrenzung des Untersuchungsraums**

Der globale Untersuchungsraum umfasst die fünf neuen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Am 31.12.2000 belief sich die Fläche dieser Länder auf insgesamt 107 680 km<sup>2</sup>. Die Bevölkerung zum gleichen Stichtag betrug 13 849 876 Einwohner, sodass sich eine Bevölkerungsdichte von 128,6 Einwohnern pro km<sup>2</sup> ergibt. Diese aggregierte Kennzahl suggeriert für die neuen Länder eine Homogenität, die in der Realität so nicht gegeben ist. Tatsächlich variiert die Bevölkerungsdichte der verschiedenen Bundesländer erheblich. Mit 76,6 Einwohnern pro km<sup>2</sup> besitzt Mecklenburg-Vorpommern die geringste und Sachsen mit 240,4 Einwohnern pro km<sup>2</sup> die höchste Ausprägung. Auf Kreisebene fällt die Streuung noch weitaus größer aus. Die Extremwerte werden hier von dem Landkreis Müritz mit 40,8 Einwohnern pro km<sup>2</sup> und der Stadt Halle (Saale) mit 1 835,1 Einwohnern pro km<sup>2</sup> eingenommen. Regionale Unterschiede bestehen jedoch nicht nur bezüglich der raumstrukturellen Faktoren, sondern ebenfalls bezüglich der Wirtschaftskraft. Im Jahr 1997 verfügte der wirtschaftsschwächste Kreis Mittleres Erzgebirge lediglich über 72% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der neuen Bundesländer, die kreisfreie Stadt Neubrandenburg hingegen über 176%.

Trotz dieser deutlichen strukturellen Unterschiede ist die Wahl des Untersuchungsraumes für die Analyse zielführend, da die neuen Bundesländer im Vergleich mit Westdeutschland als ein weitgehend abgeschlossenes, homogenes wirtschaftliches Gebiet er-

scheinen.<sup>912</sup> Beginnend mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und der darauf folgenden Vereinigung mit der Bundesrepublik hatten die fünf Bundesländer mit den gleichen Transformationsproblemen zu kämpfen. Überall galt es, den Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft zu meistern, die dazu erforderlichen Institutionen zu implementieren und den notwendigen Strukturwandel sozialverträglich einzuleiten. Ausgehend von einem nahezu vollständig abgeschriebenen Kapitalstock mussten eine solide industrielle Basis und moderne Produktionsanlagen geschaffen werden, um die Arbeitslosigkeit und den immensen Rückstand zum westdeutschen Produktivitätsniveau zu verringern.<sup>913</sup> Als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute mit Förderauftrag waren und sind die Sparkassen natürlich besonders in der Pflicht, die genannten Anpassungsprozesse kreditwirtschaftlich zu begleiten. Aus dieser Überlegung heraus erscheint es deshalb zweckmäßig, gerade die neuen Bundesländer für eine Überprüfung der Sparkasseneinflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung heranzuziehen.

## 1.5 Regionale Gliederung des Untersuchungsraums

Mehr als zehn Jahre nach der politischen Wende ist die eigentliche Transformation schon lange abgeschlossen. Die enormen strukturellen Probleme in Ostdeutschland konnten bislang jedoch noch nicht befriedigend gelöst werden, sodass der Rückstand bei Einkommen, Beschäftigung und Produktivität zu Westdeutschland nach wie vor gravierend ausfällt.<sup>914</sup> Gleichzeitig verlief auch die Entwicklung der einzelnen Teilräume der neuen Bundesländer keineswegs gleichförmig. Trotz ähnlicher Startbedingungen haben sich deutliche regionale Disparitäten innerhalb Ostdeutschlands gebildet, die zu einer Ungleichheit der Lebensbedingungen, der Erwerbschancen und der Entwicklungspotenziale von Einwohnern und Unternehmen führten.<sup>915</sup> Der öffentliche Auftrag der Sparkassen beinhaltet neben der allgemeinen Forderung nach einer umfassenden finanzwirtschaftlichen Versorgung auch die besondere regionalpolitische Aufgabe der Förderung einer ausgeglichenen räumlichen Wirtschaftsstruktur.<sup>916</sup> Die Erfüllung dieser Anforderung, von der ganz wesentlich auch die Legitimität der Sparkassen abhängt, lässt sich aufgrund der vorhandenen regionalen Disparitäten ebenfalls für den Untersuchungsraum der neuen Bundesländer überprüfen. Die Fokussierung der empirischen Analyse auf Ostdeutschland erscheint insofern gerechtfertigt.

Um den Zusammenhang zwischen der kreditwirtschaftlichen Tätigkeit der Sparkassen und dem kommunalen Raum bzw. der regionalen Entwicklung zu analysieren, ist ein problemorientiertes räumliches Analyseraster erforderlich, das es erlaubt, einerseits die

---

912 Vgl. Koller, Schwengler (2000); Barjak, Franz, Heimpold, Rosenfeld (2000).

913 Vgl. Pohl (1995).

914 Vgl. Blien et al. (2001), S. 1.

915 Vgl. ebenda, S. 1; Barjak, Franz, Heimpold, Rosenfeld (2000).

916 Vgl. Köhler (1999), S. 5.

regionalen Wirkungen der Sparkassentätigkeit und andererseits die realwirtschaftlichen und sozioökonomischen Einflüsse der Regionen auf die Geschäftstätigkeit der Sparkassen zu erfassen.<sup>917</sup> Aufgrund der kreisscharfen Begrenzung der Sparkassengeschäftsgebiete auf die Territorialfläche ihrer kommunalen Gewährträger bieten sich die Geschäftsgebiete der Sparkassen als kleinräumige Untersuchungseinheiten an.<sup>918</sup> Aus der Abbildung D.2 und der Tabelle D.3 ist die Zuordnung der Sparkassen und ihrer Geschäftsgebiete zu den Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000 ersichtlich. Die 90 Sparkassen der neuen Bundesländer verteilen sich auf insgesamt 112 Kreise. Davon sind 70 Sparkassen genau einem Kreis bzw. einer kreisfreien Stadt zugeordnet, und 18 Sparkassen besitzen zwei oder mehr Gewährträger. Eine Ausnahme bildet der Landkreis Uckermark in Brandenburg. Hier existieren zwei eigenständige Sparkassen. Eine davon wird von der Stadt Schwedt getragen, die andere besitzt als Gewährträger die Städte Angermünde, Prenzlau und Templin. Ihr Geschäftsgebiet entspricht dem Landkreis Uckermark mit Ausnahme der Stadt Schwedt.

Wie bereits oben dargestellt wurde, verringerte sich die Anzahl der Sparkassen im Beobachtungszeitraum durch mehrere Fusionen. Um die regionale Einteilung des Jahres 2000 auch auf die anderen Zeitpunkte übertragen zu können, werden den zusammengeschlossenen Sparkassen für den Zeitraum vor ihrer Fusion kumulierte Werte zugewiesen. Diese setzen sich jeweils aus den Einzeldaten der Sparkassen zusammen, die sich in einer späteren Periode zu dem neuen Kreditinstitut vereinigen. Umfasst das Geschäftsgebiet einer Sparkasse zwei oder mehr Kreise, so werden auch die regionalen Indikatoren entsprechend dem gemeinsamen Gewährträgergebiet zusammengefasst. Sofern die relevanten Strukturdaten für den Landkreis Uckermark nicht auf der Ebene der Geschäftsgebiete der Sparkassen Uckermark und Schwedt vorhanden sind, werden die betrieblichen Kennzahlen dieser beiden Sparkassen in gleicher Weise aggregiert. Im Landkreis Uckermark entsteht somit eine fiktive Sparkasse, und die Anzahl der Untersuchungsobjekte reduziert sich bei entsprechenden Fragestellungen von 90 auf 89.

---

917 Vgl. hierzu auch *Rolvering* (1997), S. 9 ff.

918 Ein potenzielles Problem für diese regionale Einteilung resultiert aus der Gründung des Sachsen Finanzverbandes. Dieser stellt einen Sonderweg des Bundeslandes Sachsen zur Neuorganisation seiner öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute dar. Mit Wirkung zum 1. Oktober 2000 nahm der sächsische Verbund, bestehend aus den sechs Sparkassen Dresden, Leipzig, Aue-Schwarzenberg, Mittweida, Annaberg und Westlausitz sowie der Sachsen LB, seine Arbeit auf. Der Sachsen Finanzverband verursacht bei den beteiligten Sparkassen aufgrund erheblicher Änderungen des institutionellen Rahmens eine spürbare Zäsur ihrer Geschäftspolitik. Es ist zu erwarten, dass dieses Faktum zumindest mittelfristig Auswirkungen auf deren Geschäftstätigkeit und Geschäftsergebnis haben wird. Dennoch führt die Teilnahme der Sparkassen am SFV zu keiner Anpassung der sachlichen oder räumlichen Untersuchungseinheiten in dieser Arbeit. Da die Tätigkeit des Finanzverbands lediglich die letzten drei Monate des Untersuchungszeitraumes betrifft und zudem nur sechs der insgesamt neunzig Sparkassen involviert sind, kann davon ausgegangen werden, dass der sächsische Finanzverband keinen spürbaren Einfluss auf die Ergebnisse der empirischen Analyse haben wird. Vgl. zum SFV Gesetz über den Sachsen-Finanzverband. – Sachsen Finanzverband, 10.09.2002.

Die Übereinstimmung der Geschäftsgebiete der Sparkassen mit den Hoheitsgebieten ihrer Gewährträger bzw. dem räumlichen Wirkungskreis der Zweckverbände resultiert aus dem Regionalprinzip.<sup>919</sup> Genau genommen gilt diese räumliche Begrenzung jedoch nur für das Kreditgeschäft und die Zweigstellenerrichtung.<sup>920</sup> Das Einlagengeschäft wird nicht vom Regionalprinzip berührt. Damit ist es den Sparkassen möglich, auch außerhalb ihres Gewährträgergebietes Kapital zu akkumulieren. Allerdings steht den Sparkassen hierbei nur ein passives Recht zu – die aktive Geschäftspolitik muss auf das eigene Geschäftsgebiet begrenzt sein<sup>921</sup> –, sodass davon auszugehen ist, dass derartige interregionale Gemengelagen vernachlässigt werden können. Die Zerlegung des globalen Untersuchungsraumes auf der Ebene der Gewährträgergebiete erscheint damit als ein sinnvolles Analyseraster.

Die potenziellen realwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Gebietseinheiten werden in dieser Studie nur teilweise berücksichtigt. Dieses Vorgehen lässt sich aufgrund zweier Tatbestände rechtfertigen. Zum einen liegt den Geschäftsgebieten der Sparkassen vielfach keine rein administrative, sondern eine funktionale Gliederung zugrunde, sodass die wirtschaftliche Dimension der Untersuchungseinheiten weitgehend mit den zugeordneten räumlichen Einheiten übereinstimmt.<sup>922</sup> Hiervon zeugen die zahlreichen Sparkassenzusammenschlüsse, die vor allem Stadt-Umlandbeziehungen abbilden und damit Suburbanisierungsprozesse antizipieren (vgl. Abbildung D.2 und Tabelle D.3). Zu nennen sind hier beispielsweise die Städte Leipzig, Halle (Saale), Rostock, Cottbus, Plauen, Chemnitz, Zwickau, Suhl, Gera oder Weimar mit ihrem jeweiligen Umland. Funktionalen Charakter besitzen z. B. auch die Geschäftsgebiete der Sparkassen Mecklenburg-Nordwest, Westlausitz, Freital-Pirna, der Wartburg- und der Niederschlesischen Sparkasse. Hier sind die jeweiligen Geschäftsbereiche mit den funktionalen Arbeitsmarktreionen identisch, sodass regionale spill-over-Effekte in geringerem Maße auftreten als bei einer kleinräumigeren Betrachtung.<sup>923</sup> Zum anderen verringern die Richtung bzw. die Kausalität der empirisch zu überprüfenden Zusammenhänge das Problem möglicher realwirtschaftlicher Verflechtungen. So wird in den folgenden Abschnitten

---

919 Vgl. § 5 SpkG LSA. Zum impliziten Regionalprinzip vgl. *Stern, Nierhaus* (1991), S. 10 ff.

920 Mit Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde und der Zustimmung der betroffenen (fremden) Sparkasse und deren Gewährträger kann die Zweigstellenerrichtung auch außerhalb des eigenen Gewährträgergebiets erfolgen. § 5 Abs. 1 Nr. 1 SpkG LSA. Diese Ausnahmen sind zu meist historisch bedingt und beschränken sich überwiegend auf die alten Bundesländer.

921 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 10.

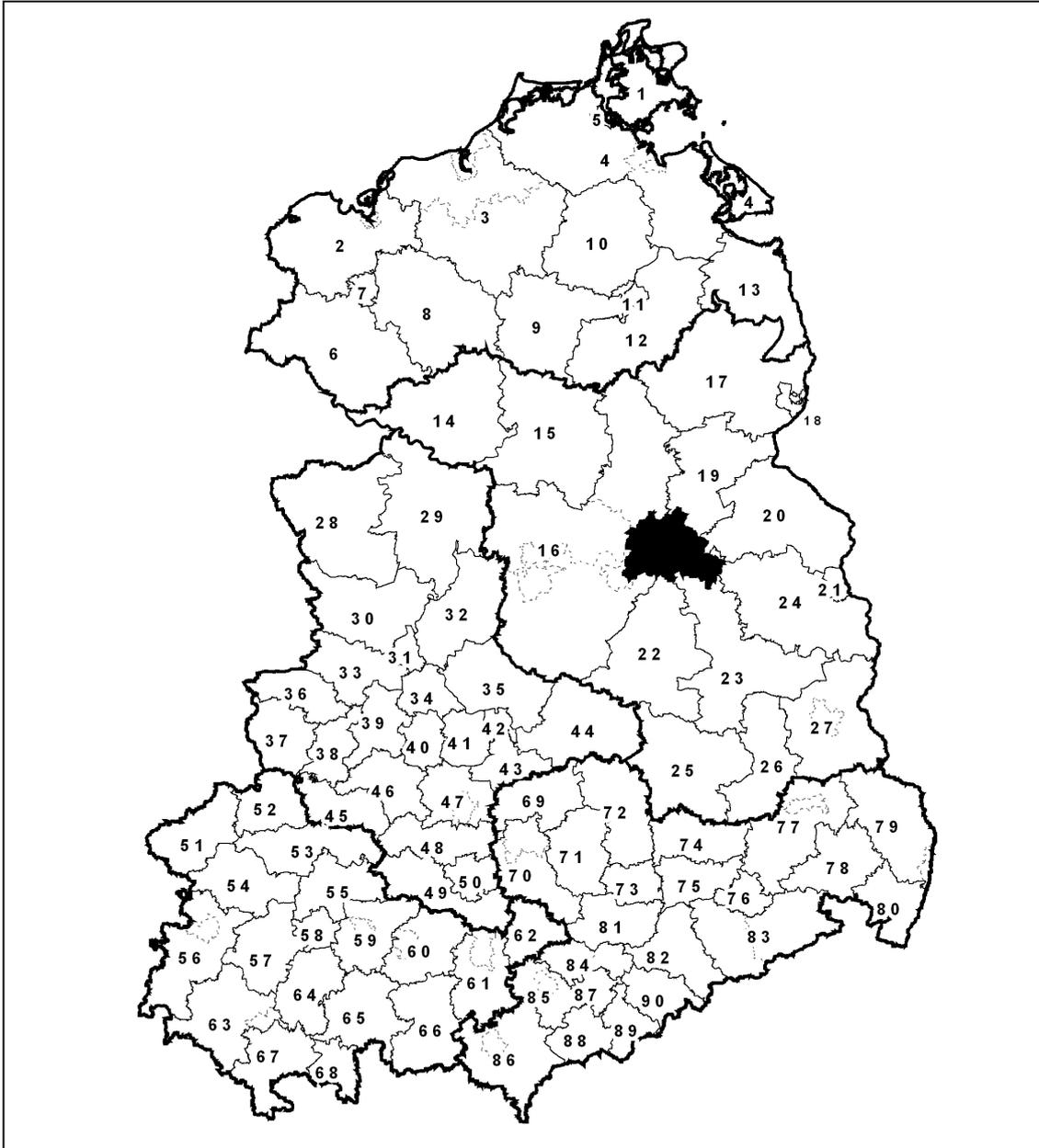
922 Vgl. zur Problematik der räumlichen Autokorrelation die Ausführungen bei *Niebuhr* (1999), S. 92 f. Die Aufteilung des Geschäftsgebietes von Kreditinstituten in homogene Teilmärkte beschreibt *Schimmelmann* (1993), S. 952.

923 Vgl. *Blien et al.* (2001), S. 9.

analysiert, inwieweit die Sparkassen mit ihrer Geschäftstätigkeit die Bedürfnisse ihres regionalen Raums berücksichtigen.<sup>924</sup>

Abbildung D.2:

Regionale Abgrenzung: Die Zuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte zu den Sparkassengeschäftsgebieten (Gebietsstand Dez. 2000)



Quelle: Eigene Darstellung.

924 Zur empirischen Analyse und zur Kausalitätsrichtung vgl. Teil D:1.1.

Tabelle D.3:

Regionale Abgrenzung: Die Zuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte zu den Sparkassengeschäftsgebieten (Gebietsstand Dez. 2000)

Nr.	Sparkasse	Stadt/Landkreis	Nr.	Sparkasse	Stadt/Landkreis
1	KSK Rügen	Rügen	33	Bördesparkasse	Bördekreis
2	SK Mecklenburg-Nordwest	Wismar	34	KSK Schönebeck	Schönebeck
		Nordwestmecklenburg	35	KSK Anhalt-Zerbst	Anhalt-Zerbst
3	Ostseesparkasse Rostock	Rostock	36	KSK Halberstadt	Halberstadt
		Bad Doberan	37	KSK Wernigerode	Wernigerode
		Güstrow	38	KSK Quedlinburg	Quedlinburg
4	SK Vorpommern	Greifswald	39	KSK Aschersleben-Staßfurt	Aschersleben-Staßfurt
		Nordvorpommern	40	KSK Bernburg	Bernburg
		Ostvorpommern	41	KSK Köthen	Köthen
5	SuKSK Stralsund	Stralsund	42	SSK Dessau	Dessau
6	KSK Ludwigslust	Ludwigslust	43	KSK Bitterfeld	Bitterfeld
7	SK Schwerin	Schwerin	44	SK Wittenberg	Wittenberg
8	SK Parchim-Lübz	Parchim	45	KSK Sangerhausen	Sangerhausen
9	Müritz-Sparkasse	Müritz	46	SK Mansfelder Land	Mansfelder Land
10	KSK Demmin	Demmin	47	Stadt- und	Halle (Saale)
11	Neubrandenburger SK	Neubrandenburg		Saalkreissparkasse Halle	Saalkreis
12	SK Mecklenburg-Strelitz	Mecklenburg-Strelitz	48	KSK Merseburg-Querfurt	Merseburg-Querfurt
13	SK Uecker-Randow	Uecker-Randow	49	SK Burgenlandkreis	Burgenlandkreis
14	SK Prignitz	Prignitz	50	KSK Weißenfels	Weißenfels
15	SK Ostprignitz-Ruppin	Ostprignitz-Ruppin	51	KSK Eichsfeld	Eichsfeld
16	Mittelbrandenburgische Sparkasse in Potsdam	Brandenburg a.d.Havel	52	KSK Nordhausen	Nordhausen
		Potsdam	53	Kyffhäusersparkasse	Kyffhäuserkreis
		Havelland	54	SK Unstrut-Hainich	Unstrut-Hainich-Kreis
		Oberhavel	55	KSK Sömmerda	Sömmerda
		Potsdam-Mittelmark	56	Wartburg Sparkasse	Eisenach
17	SK Uckermark	Uckermark (ohne die Stadt Schwedt)			Wartburgkreis
18	SSK Schwedt	Stadt Schwedt	57	KSK Gotha	Gotha
19	SK Barnim	Barnim	58	SK Erfurt	Erfurt
20	SK Märkisch-Oderland	Märkisch-Oderland	59	SK Weimar	Weimar
21	SK Frankfurt	Frankfurt (Oder)			Weimarer Land
22	KSK Teltow-Fläming	Teltow-Fläming	60	SK Jena	Jena
23	SK Dahme-Spreewald	Dahme-Spreewald			Saale-Holzland-Kreis
24	SK Oder-Spree	Oder-Spree	61	SK Gera-Greiz	Gera
25	SK Elbe-Elster	Elbe-Elster			Greiz
26	SK Niederlausitz	Oberspreewald-Lausitz	62	SK Altenburger Land	Altenburger Land
27	SK Spree-Neiße	Cottbus	63	Rhön-Rennsteig-Sparkasse	Suhl
		Spree-Neiße			Schmalkalden-Meiningen
28	SK Altmark West	Altmarkkreis Salzwedel	64	SK Arnstadt-Ilmenau	Ilm-Kreis
29	KSK Stendal	Stendal	65	KSK Saalfeld-Rudolstadt	Saalfeld-Rudolstadt
30	Ohrekreis-Sparkasse	Ohre-Kreis	66	KSK Saale-Orla	Saale-Orla-Kreis
31	SSK Magdeburg	Magdeburg	67	KSK Hildburghausen	Hildburghausen
32	SK Jerichower Land	Jerichower Land	68	SK Sonneberg	Sonneberg
			69	SK Delitzsch-Eilenburg	Delitzsch

Fortsetzung Tabelle D.3:

Nr.	Sparkasse	Stadt/Landkreis	Nr.	Sparkasse	Stadt/Landkreis
70	SuKSK Leipzig	Leipzig	81	KSK Mittweida	Mittweida
		Leipziger Land	82	KSK Freiberg	Freiberg
71	SK Muldentale	Muldentalkreis	83	SK Freital-Pirna	Sächsische Schweiz
72	KSK Torgau-Oschatz	Torgau-Oschatz			Weißeritzkreis
73	KSK Döbeln	Döbeln	84	SK Chemnitz	Chemnitz
74	KSK Riesa-Großenhain	Riesa-Großenhain			Chemnitzer Land
75	KSK Meißen	Meißen	85	SK Zwickau	Zwickau
76	SSK Dresden	Dresden			Zwickauer Land
77	SK Westlausitz	Hoyerswerda	86	SK Vogtland	Plauen
		Kamenz			Vogtlandkreis
78	KSK Bautzen	Bautzen	87	KSK Stollberg	Stollberg
79	Niederschlesische SK	Görlitz	88	KSK Aue-Schwarzenberg	Aue-Schwarzenberg
		Niederschl. Oberlausitz-	89	KSK Annaberg	Annaberg
		kreis			
80	KSK Löbau-Zittau	Löbau-Zittau	90	KSK Mittleres Erzgebirge	Mittlerer Erzgebirgskreis

Quellen: Jahresberichte des OSGV und SGV Hessen-Thüringen, Anhang.

Da die Geschäftstätigkeit aufgrund des Regionalprinzips jedoch auf die entsprechende räumliche Untersuchungseinheit begrenzt ist, sind die ökonomischen Einflüsse von angrenzenden Räumen als gering einzuschätzen. Natürlich schließt die gewählte Regionseinteilung nach Sparkassengeschäftsgebieten das empirische Problem der räumlichen Autokorrelation nicht vollständig aus. Die beiden skizzierten Mechanismen reduzieren jedoch das Ausmaß an räumlicher Autokorrelation und machen eine empirische Anpassung nicht zwingend erforderlich. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass gemäß dem politischen Willen des Gesetzgebers die Geschäftsbereiche der Sparkassen nach Verwaltungseinheiten abgegrenzt werden,<sup>925</sup> sodass summa summarum die Untergliederung des Untersuchungsraumes nach Sparkasseneinheiten als best practice-Lösung erscheint.

## 1.6 Methodik, Datenbasis und Indikatoren

In den folgenden drei Abschnitten werden die im empirischen Teil verwendete Methodik, die Datenbasis und die Indikatoren vorgestellt. Insbesondere das methodische Instrumentarium sowie die Datenbasis sind in allen empirischen Kapiteln weitgehend identisch, sodass es zweckmäßig erscheint, allgemeine Erläuterungen zur Vorgehensweise en bloc in diesem Kapitel zu geben.

<sup>925</sup> Vgl. *Rolvering* (1997), S. 11.

### 1.6.1 Untersuchungsmethodik

Die vergleichende Bewertung der Geschäftstätigkeit von Sparkassen und Privatbanken erfolgt in jedem Kapitel zunächst mit Methoden der deskriptiven Statistik. Die Darstellung und Aufbereitung geeigneter Kennzahlen dient dem Vergleich der Bankengruppen und der Charakterisierung der Effekte, die durch die Geschäftstätigkeit auf das regionale Umfeld ausstrahlen. Hierzu werden relative Kennzahlen (Verhältniszahlen) und/oder die Veränderung bestimmter Ausprägungen in der Zeit (dynamische Betrachtung) zwischen den Untersuchungsobjekten verglichen. Der Referenzmaßstab für die Beurteilung verschiedener Indikatorausprägungen ist der Beitrag zur Realisierung des regionalen Entwicklungszieles. Dabei ist es jedoch nicht immer möglich, den Beitrag zur Zielerreichung quantitativ zu bewerten. Häufig ist nur die aus der Theorie abgeleitete Wirkungsrichtung bekannt, sodass die verschiedenen Beiträge zur Zielerreichung höchstens auf Ordinalskalenniveau angegeben werden können. Zulässig ist in diesem Fall lediglich die Aussage, dass die eine Bankengruppe aufgrund ihrer größeren Effektstärke auch einen größeren Beitrag zur Zielerfüllung leistet.<sup>926</sup> Diese Vorgehensweise impliziert, dass die Beurteilung der Zielerreichung nur auf dem Vergleichswege erfolgen kann.<sup>927</sup> Je nach Fragestellung erfolgt der Vergleich interkategorial (zwischen den Bankengruppen) oder interregional bzw. intertemporal (innerhalb der Sparkassengruppe). Die Bewertung der Sparkassentätigkeit erfolgt teilweise auch durch die Analyse qualitativer Merkmale. Sofern absolute Zahlen Aussagen über das regionale Engagement zulassen, werden sie an geeigneter Stelle aufgeführt.

In Ermangelung eines umfassenden kreditwirtschaftlichen Modells sind keine Aussagen möglich, die auf die Variation einzelner Parameter abzielen. Die Frage „Wie würden sich Privatbanken in Abwesenheit des Sparkassensektors verhalten und welche Auswirkungen hätte dies auf die Regionalentwicklung“ lässt sich deshalb nicht beantworten. Die vollständige Formulierung eines derartigen Modells lässt sich – wie in Teil D:1.1 dargelegt – nicht realisieren. Die Untersuchung bleibt deshalb auf partialanalytische Ansätze beschränkt.

Neben den deskriptiven Methoden werden beim interkategorialen und interregionalen Vergleich der Sparkassen auch inferenzstatistische Verfahren angewendet.<sup>928</sup> Um den Zusammenhang zwischen der Geschäftstätigkeit der Kreditinstitutsgruppen und der Wirtschafts- und Sozialstruktur der regionalen Teilräume zu untersuchen, werden für die verschiedenen Bankengruppen mehrere Eingleichungsregressionsmodelle geschätzt. Aufgrund der regionalen Fragestellung und der wenigen vorhandenen Beobachtungs-

---

926 Vgl. zur Argumentation *Maußner, Kalusche* (1982), S. 39 f.

927 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 75 f.

928 Die statistischen Berechnungen erfolgen mit den Programmen *Econometric Views (EViews) 4.1* und *Statistical Package for the Social Science (SPSS) 8.0*.

zeitpunkte erfolgen die Schätzungen anhand von regionalen Querschnitts- oder Panel-daten.<sup>929</sup> Endogene Variablen sind dabei jeweils spezifische Geschäftsbereiche der Kreditinstitute, die von der exogenen Wirtschafts- und Sozialstruktur der Teilräume beeinflusst werden. Zeigen sich beim Vergleich der Regressionsmodelle der Bankentypen Unterschiede in den geschätzten Regressionskoeffizienten, so sind dies eindeutige Hinweise auf unterschiedliche Geschäftsstrategien. Diese Unterschiede sind letztlich kausal für den Zielerreichungsbeitrag der verschiedenen Bankengruppen hinsichtlich der regionalen Entwicklung.

Aufgrund der unzureichenden Datenlage bei den Privatbanken – im Einlagen- und Eigenkreditgeschäft fehlen regional disaggregierte Daten – lässt sich der skizzierte Vergleich zwischen den Bankengruppen nicht durchgehend realisieren. Doch auch in diesen Fällen werden für die Sparkassen Regressionsgleichungen geschätzt, um den Zusammenhang zwischen ihrer Geschäftstätigkeit und dem regionalen Umfeld abzubilden. Anhand dieser Schätzungen gilt es zu beurteilen, inwiefern die Sparkassen zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen und deshalb positiv auf das regionale Ausgleichsziel wirken. Analog zur oben beschriebenen Argumentation spiegeln auch hier die Regressoren sowohl das regionale Umfeld als auch die Geschäftsstrategien der Sparkassen wider. Das Fehlen der Privatbanken als Vergleichsmaßstab erschwert allerdings die Bewertung des Sparkassenengagements, und die Beurteilung kann nur anhand der absoluten Größe und der Vorzeichen der Regressionskoeffizienten erfolgen. Dabei ergibt sich allerdings das Problem, dass sich zwei potenziell gegenläufige Effekte (Geschäftspolitik vs. regionales Umfeld) überlagern. Ohne Referenzmaßstab lässt sich nicht zweifelsfrei feststellen, inwiefern die Geschäftstätigkeit der Sparkassen das Ergebnis ihrer – durch das Regionalprinzip festgelegten – regionalen Umwelt ist und in welchem Umfang die Geschäftszahlen durch die spezifische Geschäftspolitik beeinflusst werden. Damit gestalten sich die Prognostizierbarkeit und die Bewertung von Richtung und Größe der Effekte schwierig. Zur besseren Beurteilung der Wirkungen wird deshalb zusätzlich die Veränderung spezifischer Determinanten in der Zeit analysiert. Hierzu werden je nach Datenqualität bzw. Indikatorkalierung Rangkorrelationen oder Maßkorrelationen einschließlich der zugehörigen Signifikanztests durchgeführt. Eine Irrtumswahrscheinlichkeit von unter 10% gilt dabei als tendenziell oder schwach signifikant, das 5%-Niveau als signifikant, und eine Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner 1% wird als hoch signifikant bezeichnet.<sup>930</sup>

---

929 Da die institutionellen Grundlagen in allen Teilräumen prinzipiell identisch sind, ergeben sich durch die Verwendung von Querschnittsregressionen keine nennenswerten Verzerrungen im Vergleich mit Längsschnittanalysen. Vgl. zu den Problemen von Längs- und Querschnittsuntersuchungen z. B. *Demetriades, Hussein* (1996), S. 406 f.

930 Vgl. *Lamberti* (2001), S. 87 f.

Mittels der Methode der kleinsten Quadrate werden für den Regionsquerschnitt Eingleichungsregressionsmodelle der logarithmierten Form zur Basis  $e$  geschätzt:

$$\ln y_i = \beta_1 + \beta_2 \ln x_{2i} + \dots + \beta_k \ln x_{ki} + u_i \quad , \quad i = 1, \dots, n$$

Dabei ist die endogene, zu erklärende Variable  $y_i$  (Regressand) durch die  $k$  exogenen Variablen  $x_{1i}, \dots, x_{ki}$  (Regressoren) und den stochastischen Störterm  $u_i$  gegeben. Die  $\beta_k$  sind die Regressionskoeffizienten, die für den Stützbereich von  $i=1$  bis  $i=n$  aus den Daten (hier Regionen) zu schätzen sind.<sup>931</sup> Durch die Verwendung von log-log Modellen können die Koeffizienten direkt als Elastizitäten interpretiert werden.<sup>932</sup> Die Anpassungsqualität der Regression, d. h. der Anteil der erklärten Streuung, wird durch das Bestimmtheitsmaß  $R^2$  bzw. das um die Freiheitsgrade korrigierte  $R^2_{kor}$  angegeben. Die Bedeutung des Bestimmtheitsmaßes  $R^2$  darf jedoch nicht überschätzt werden. Allgemein wichtiger als ein hohes  $R^2$  ist die begründete Auswahl (sozio-)ökonomischer Regressoren, die jeder für sich betrachtet einen bedeutsamen und signifikanten Einfluss auf die endogene Variable besitzen müssen.<sup>933</sup> Ergänzend wird die F-Statistik angegeben, die auf die Hypothese testet, dass alle Regressoren (ohne Scheinvariable) im Modell null sind. Unterschreitet die zugehörige Irrtumswahrscheinlichkeit das gewünschte Signifikanzniveau, so kann die Nullhypothese verworfen werden.<sup>934</sup> Außerdem werden die Modelle hinsichtlich des Auftretens von Multikollinearität zwischen zwei oder mehr Regressoren überprüft. Zur Kollinearitätsdiagnose werden im skizzierten Querschnittsregressionsmodell die so genannten Varianz-Inflation-Factors (VIF) herangezogen.<sup>935</sup>

Besondere statistische Anforderungen werden an den stochastischen Störterm bzw. die Residuen  $u_i$  gestellt. Damit von den Residuen keine systematischen Einflüsse auf die endogene Variable ausgehen, muss der Störterm die folgenden Annahmen (sog. weißes Rauschen) erfüllen: Mittelwert von null, Homoskedastizität und fehlende Autokorrelation. Die Annahme der Homoskedastizität wird in den einfachen Querschnittsregressionen mittels des White-Heteroskedastizität-Tests für Kreuzprodukte überprüft. Getestet wird die Nullhypothese, dass homoskedastische Störterme vorliegen. Die Teststatistik ist dabei asymptotisch Chi-Quadrat verteilt. Gleichzeitig kann der White-Test Hinweise auf eine allgemeine Fehlspezifikation des Modells liefern.<sup>936</sup> Bei den durchgeführten Querschnittsanalysen kann per definitionem keine zeitliche Autokorrelation auftreten.

931 Vgl. *Eckey, Kosfeld, Dreger* (2001), S. 19 f.

932 Vgl. *Gujarati* (1995), S. 178.

933 Vgl. *ebenda*, S. 211; *Eckey, Kosfeld, Dreger* (2001), S. 54.

934 Vgl. zur Berechnung *Quantitative Micro Software* (2000), S. 261 f.

935 Zur Anwendung und Kritik dieser Methode vgl. *Eckstein* (1999), S. 246 ff.; *Bellgart* (1997), S. 131 f.

936 Vgl. *Eckey, Kosfeld, Dreger* (2001), S. 108 f.; *Quantitative Micro Software* (2000), S. 362 f.

Allerdings kann die Schätzung durch räumliche Autokorrelation verzerrt sein. Da die räumlichen Untersuchungseinheiten jedoch großteils funktional abgegrenzt sind und die Geschäftstätigkeit aufgrund des Regionalprinzips räumlich begrenzt ist, ist diese Problematik zu vernachlässigen.<sup>937</sup> Einige Tests (z. B. F-Statistik) erfordern darüber hinaus normalverteilte Residuen. Diese Annahme wird anhand des Jarque-Bera Normalverteilungstests überprüft.

Mit 89 Beobachtungsmerkmalen ist die Stichprobengröße grundsätzlich ausreichend zur Durchführung von Querschnittsregressionen. Häufig stehen diese Querschnittsdaten jedoch nicht nur für ein Jahr, sondern für die sechs Beobachtungszeitpunkte von 1995 bis 2000 zur Verfügung. Es bietet sich daher an, die Daten zusammenzufassen, sprich zu poolen. In diesem Fall stehen für eine Schätzung maximal 534 Beobachtungswerte zur Verfügung. Wurde das Modell angemessen spezifiziert, so lässt sich mit diesem Verfahren eine effizientere Schätzung realisieren.<sup>938</sup> Mit der Methode der kleinsten Quadrate werden analog zum oben beschriebenen Vorgehen Panelregressionsmodelle der logarithmierten Form zur Basis  $e$  geschätzt:

$$\ln y_{it} = \beta_1 + \beta_2 \ln x_{2it} + \dots + \beta_k \ln x_{kit} + u_{it}$$

$$t = 1995, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 89$$

Dieses Verfahren impliziert die Annahme, dass sich die Regressionsparameter weder in der Zeit (temporal stability) noch im Regionsquerschnitt (cross-sectional stability) verändern. Daneben sind die allgemeinen Anforderungen an eine OLS-Schätzung zu beachten, und die Störterme müssen die Eigenschaften der Homoskedastizität und der Unkorreliertheit erfüllen.<sup>939</sup> Ist die Annahme der zeitlichen Stabilität nicht erfüllt, wird ein Modell mit fixed effects spezifiziert. Die Schätzung besitzt damit keine gemeinsame Konstante, sondern eine Konstante für jeden der einbezogenen Beobachtungszeitpunkte (Jahre). Das Regressionsmodell besitzt somit die folgende allgemeine Form:

$$\ln y_{it} = \beta_{1t} + \beta_2 \ln x_{2it} + \dots + \beta_k \ln x_{kit} + u_{it}$$

$$t = 1995, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 89$$

---

937 Vgl. hierzu Teil D:1.5.

938 Vgl. Vinod, Ullah (1981), S. 248, zitiert nach Gujarati (1995), S. 524.

939 Vgl. Gujarati (1995), S. 524.

Ob ein Modell mit fixed effects oder common intercept zu spezifizieren ist, wird mittels eines F-Tests entschieden. Der zu testende F-Wert berechnet sich wie folgt:

$$F = \frac{(u_r' u_r - u_{nr}' u_{nr}) \cdot (ti - (k - 1))}{u_{nr}' u_{nr} \cdot z}$$

Der erste Multiplikator auf der rechten Seite der Gleichung ist dabei die prozentuale Änderung der Summe der quadrierten Residuen vom unrestringierten Modell (fixed effects) zum restringierten Modell (common intercept). Die Zähler-Freiheitsgrade ergeben sich aus der Anzahl der Beobachtungen (Multiplikation der Beobachtungszeitpunkte  $t$  und der Untersuchungsobjekte  $i$ ) und der Anzahl der Konstanten  $k$  (fixed effects) minus eins. Die Nenner-Freiheitsgrade entsprechen den Restriktionen  $z$  des Modells.<sup>940</sup> Getestet wird die Nullhypothese, dass die Konstanten im unrestringierten Modell identisch sind. Wird die Nullhypothese verworfen, so sind die Konstanten signifikant unterschiedlich, und die Schätzung des Modells erfolgt unter der Berücksichtigung von fixed effects. Im umgekehrten Fall wird das Modell mit einem common intercept spezifiziert.

Im Vergleich zu den einfachen Querschnittsregressionen unterscheidet sich in dieser Arbeit die methodische Vorgehensweise bei den Panelregressionen in zwei Punkten. Erstens wird das Vorliegen von Multikollinearität nicht anhand von Varianz-Inflation-Factors überprüft, sondern primär sachlogisch, d. h. mittels Plausibilitätsüberlegungen ausgeschlossen. Zudem wird ein mögliches Vorliegen von Multikollinearität anhand der Stabilität der Regressionsmodelle beurteilt. Das Entfernen und Hinzufügen einzelner Variablen sollte – in Abwesenheit von multikollinearen Beziehungen – zu keinen signifikanten Veränderungen der Höhe der Regressionskoeffizienten und der Signifikanzniveaus führen. Zweitens wird in den Panelregressionsmodellen nicht explizit auf das Vorliegen von Heteroskedastizität geprüft. Stattdessen erfolgen die Modellschätzungen (Standardfehler und t-Statistik) unter Verwendung einer White heteroskedastizität-konsistenten Kovarianzmatrix.

## 1.6.2 Datenbasis

Die Daten, die für die Untersuchung herangezogen werden, basieren überwiegend auf Sekundärstatistiken und werden im Folgenden kurz erläutert.

Die wesentlichen Statistiken für die regionale Analyse der ostdeutschen Sparkassen wurden von den zuständigen regionalen Sparkassenverbänden (OSGV und SGV Hessen-Thüringen) zur Verfügung gestellt und sind in dieser Form (vollständig und regional disaggregiert) unveröffentlicht. Die Geschäftsdaten der Sparkassen sind für den Zeit-

<sup>940</sup> Vgl. analog Bortz (1993), S. 417, und Bellgardt (1997), S. 130 f.

raum von 1995 bis 2000 vorhanden und umfassen zumeist die komplette Grundgesamtheit aller neunzig Sparkassen der neuen Bundesländer. Einige Datenbereiche werden jedoch nur für 89 Sparkassen (ohne die Kreissparkasse Mittleres Erzgebirge) ausgewiesen. Prinzipiell ist es möglich, Teile dieses Datenmaterials anhand der im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse zusammenzustellen. Für die privaten Kreditbanken existiert hingegen kein Datenmaterial (oder ist zumindest nicht öffentlich verfügbar), das die Geschäftstätigkeit der Institute regional disaggregiert, auf Ebene der Kreise ausweist.

Für den allgemeinen, deskriptiven Vergleich der kreditwirtschaftlichen Tätigkeit der verschiedenen Bankengruppen werden die statistischen Veröffentlichungen der Deutschen Bundesbank und der Landeszentralbanken für die Jahre 1991 bis 2000 herangezogen. Insbesondere werden die in den Quartalsberichten der LZB veröffentlichten Bankenstatistiken verwendet. Die kreditwirtschaftlichen Daten liegen damit auf Ebene der Bundesländer vor, erstrecken sich auf die jeweilige Grundgesamtheit und sind damit repräsentativ.

Die Analyse der Vermittlung von öffentlichen Förderkrediten erfolgt anhand von unveröffentlichten Statistiken der Deutschen Ausgleichsbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die Daten beschreiben den Zeitraum von 1995 bzw. 1996 bis 2000 für Ostdeutschland und beinhalten u. a. Bankengruppen, disaggregierte Förderfälle und Kreditvolumina sowie eine räumliche Zuordnung nach Kreisen.

Angaben zur kreditwirtschaftlichen Infrastruktur, differenziert nach Bankengruppen und Kreisen, wurden der Datenbank D-Info 1999 entnommen. Erfasst wurden alle personenbesetzten Bankfilialen in ostdeutschen Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern. Die Zuordnung einzelner Institute zu den Bankengruppen erfolgte anhand der Klassifikation der Deutschen Bundesbank.

Die regionalen (sozio-)ökonomischen Strukturdaten sind der IWH-Regionaldatenbank entnommen. Grundlage dieser Datenbank sind im Wesentlichen die amtlichen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes, der Statistischen Landesämter sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

Ergänzend zu den Sekundärstatistiken wurde im Jahr 2000 eine schriftliche Befragung (Primärerhebung) bei den 23 sachsen-anhaltinischen Sparkassen durchgeführt, die durch einen Pretest mit der Stadtparkasse Magdeburg vorbereitet wurde. Erhoben wurden Daten zu verschiedenen Bereichen der Geschäftstätigkeit in den Jahren 1995 bis 1999. In Anlehnung an die Erhebungen „Standort: hier“ sowie „1304“ durch die Sparkassenverbände wurden Geschäftsaktivitäten erfasst, die einen potentiellen Einfluss auf die regionale Entwicklung entfalten können. Mit einer Rücklaufquote von 78% können die gewonnenen Daten als repräsentativ für Sachsen-Anhalt angesehen werden. Fragebögen gleichen Inhalts wurden an die Konzernzentralen und die für Sachsen-Anhalt zuständigen Regional- bzw. Gebietsfilialen der vier deutschen Großbanken versandt. Die Aus-

sagekraft und Verwertbarkeit der gesammelten Daten ist allerdings aus verschiedenen Gründen stark beschränkt. So beteiligten sich an der Befragung nur zwei der angeschriebenen Großbanken. Zudem waren auch die beiden teilnehmenden Institute nicht bereit oder in der Lage, alle gewünschten Auskünfte zu erteilen. Dieses Manko betrifft sowohl einzelne Themengebiete als auch die Regionalisierung der Geschäftszahlen. Durch die großräumige Regionalgliederung der Banken (z. B. erstreckt sich bei der Deutschen Bank die Region Ost auf die Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) ist letztlich die Vergleichbarkeit mit den Sparkassen auf Kreisebene nicht gewährleistet. Trotz dieser Einschränkungen liefern die Daten der Großbanken wichtige Detailinformationen zu einzelnen Bereichen der Geschäftspolitik und Geschäftstätigkeit in den neuen Bundesländern. Das aus den Daten gewonnene Bild zur Geschäftstätigkeit der Großbanken wurde durch freie Expertengespräche mit Gebietsleitern ostdeutscher Filialen verfeinert und ergänzt. Die aus den beiden Primärerhebungen gewonnenen Daten werden in dieser Arbeit unter dem Titel „IWH-Bankenerhebung 2000“ zitiert.

### 1.6.3 Indikatoren

Für die empirische Analyse der Geschäftstätigkeit von Sparkassen und Privatbanken sind Indikatoren erforderlich, die dazu geeignet sind, die kreditwirtschaftliche Durchdringung der regionalen Märkte sowie die interregionalen und interkategorialen geschäftspolitischen Unterschiede der Kreditinstitute zu beschreiben und zu erklären. Hierzu werden relative Kennzahlen gebildet, die die Geschäftszahlen der Institute ins Verhältnis zu regionalen Indikatoren (insb. Bevölkerung und Fläche) setzen und aufgrund dieser Normierung die regionsbezogenen Größeneffekte der einzelnen Institute nivellieren.

Die Charakterisierung der realwirtschaftlichen Struktur der Regionen erfolgt mittels eines mehrdimensionalen Kennzahlensystems, das ebenfalls auf normierten Indikatoren basiert und dazu geeignet ist, die interregionalen Unterschiede der Teilräume abzubilden. Zur Beantwortung der zentralen Frage, inwiefern durch die Finanzintermediation regionale Disparitäten abgebaut werden, gilt es, zunächst den Begriff der regionalen Wohlfahrt zielgerichtet zu operationalisieren. Obwohl nach allgemeinem Verständnis der Begriff der Wohlfahrt mehr als nur das monetäre Einkommen umfasst,<sup>941</sup> erfolgt die quantitative Erfassung des Entwicklungsstandes der Untersuchungsräume durch den Wohlstandsindikator des Pro-Kopf-Einkommens.<sup>942</sup> Das Bruttoinlandsprodukt erfasst den

---

941 Neben monetären Komponenten sind auch verschiedene nicht-monetäre Komponenten, d. h. allgemeine Lebensbedingungen wie z. B. Arbeitsmöglichkeiten, Umweltqualität, Kultur- und Freizeitangebot, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Vgl. *Barjak, Franz, Heimbold, Rosenfeld* (2000), S. 8. Zur Verwendung des Sozialprodukts als Wohlfahrtsindikator, vgl. kritisch *Lippe* (1996), insb. S. 63-71.

942 Mit dem Jahr 1995 steht das Bruttoinlandsprodukt auch auf Kreisebene zur Verfügung, sodass nicht auf Behelfsindikatoren wie die Bruttowertschöpfung zurückgegriffen werden muss.

größten Teil der inländischen Güterproduktion eines Jahres und ist deshalb geeignet, regionale Differenzen der Wirtschaftskraft aufzuzeigen. Gleichzeitig bietet es als regionaler Einkommensindikator einen zweckmäßigen Anknüpfungspunkt, den Einfluss der Finanzintermediation auf die regionale Entwicklung zu untersuchen. Um zu überprüfen, inwieweit die Kreditinstitute ein räumlich ausgeglichenes und angemessenes Angebot an Finanzdienstleistungen zur Verfügung stellen, wird die Abhängigkeit der Geschäftstätigkeit von der regionalen Bevölkerungsdichte betrachtet. Eine hohe Bevölkerungsdichte ist typischerweise in Ballungsräumen bzw. Agglomerationszentren vorzufinden, während die ländlich peripheren Regionen durch eine geringe Bevölkerungsdichte gekennzeichnet sind.

Neben den Kennzahlen des Pro-Kopf-Einkommens und der Einwohnerdichte – beide werden wie oben skizziert auch als Beurteilungskriterium für die Zielerfüllung der Sparkassen herangezogen – fließen weitere regionale sozioökonomische Indikatoren als exogene Einflussfaktoren in die Betrachtung mit ein. Ausgehend von theoretischen Überlegungen werden die herangezogenen Determinanten in der Weise ausgewählt, dass sie einen signifikanten Erklärungsbeitrag zur Ausprägung des jeweiligen Geschäftsfeldes von Sparkassen und Kreditbanken beisteuern. Insofern können sich die herangezogenen Einflussfaktoren je nach betrachtetem Geschäftsfeld, d. h. Finanzinfrastruktur, Einlagen-, Kredit- und Förderkreditgeschäft, unterscheiden. Die in die Regressionsschätzungen aufgenommenen Regressoren und ihr theoretisch zu erwartender Einfluss auf den Regressand werden in den entsprechenden Abschnitten dargestellt.

## **2 Die kreditwirtschaftliche Sparkassentätigkeit in Abhängigkeit vom kommunalen Raum**

In diesem Kapitel werden die Geschäftstätigkeit der ostdeutschen Sparkassen und die der privaten Kreditinstitute empirisch untersucht. Dabei werden die Kernbereiche der finanzintermediatorischen Tätigkeit – die Bereitstellung von Finanzinfrastruktur, das Passivgeschäft, das Aktivgeschäft und die Vermittlung öffentlicher Förderkredite – zwischen beiden Bankengruppen verglichen. Der Vergleich der Geschäftstätigkeit erfolgt für jeden Geschäftsbereich zunächst aggregiert für die gesamte ostdeutsche Region. Dargestellt werden dabei sowohl die absolute Höhe der Indikatoren sowie deren Veränderung in der Zeit. Liegen für die jeweiligen Geschäftsfelder tiefer disaggregierte Daten vor (z. B. für Kundengruppen oder für die Fristigkeit von Einlagen und Krediten), so werden auch diese Ausprägungen zwischen den Bankengruppen verglichen. Des Weiteren wird empirisch analysiert, wie die Geschäftstätigkeit innerhalb der einzelnen Teilräume, also auf Kreisebene, ausgestaltet ist. Hierzu werden Regressionsmodelle geschätzt, die den Zusammenhang zwischen der Geschäftstätigkeit und dem regionalen Raum abbilden. Die Bewertung der Tätigkeit der Kreditinstitute kann dann mittels der geschätzten Regressionsparameter erfolgen.

Anhand der Vergleiche gilt es, drei zentrale Fragen zu beantworten. Erstens ist zu untersuchen, inwieweit die Geschäftstätigkeit der Sparkassen subsidiär zu den Privatbanken erfolgt. Die Subsidiarität kann dabei verschiedene Ausprägungen aufweisen. Beispielsweise können allgemein hohe Marktanteile der Sparkassen in einem Geschäftsbereich dahingehend interpretiert werden, dass das entsprechende Angebot zumindest teilweise subsidiär erfolgt, da die Privatbanken die vorhandene Nachfrage nicht vollständig befriedigen.<sup>943</sup> Auf ein subsidiäres Angebot der Sparkassen kann in ähnlicher Weise geschlossen werden, wenn die öffentlichen Kreditinstitute spezifische Kundengruppen oder Regionen überproportional stark betreuen oder wenn die Veränderung der Geschäftstätigkeit über die Zeit ein entsprechendes Verhalten nahe legt. Zweitens soll analysiert werden, inwieweit die Bankengruppen ein räumlich, sachlich und personell ausgeglichenes Angebot an Finanzdienstleistungen zur Verfügung stellen. Insbesondere gilt es zu überprüfen, ob die Banken Regionen mit einem geringen Einkommen und/oder ländlich periphere Räume angemessen versorgen oder ob eine Konzentration auf die ökonomischen und räumlichen Zentren erfolgt. Ein ausgeglichenes kreditwirtschaftliches Angebot wäre ein Indikator für die Unterstützung des wirtschaftspolitischen Zieles der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Der geschäftspolitische Fokus auf benachteiligte Räume könnte ferner als ein Indiz für den Abbau von regionalen Disparitäten gewertet werden, da von der Finanzintermediation Transaktionskostensparnisse und Wachstumswirkungen ausgehen können.<sup>944</sup> Drittens wird überprüft, inwieweit die Kreditinstitute ihre Geschäftstätigkeit auf potenzielle Wachstumsfaktoren und -kanäle ausrichten. Exemplarisch sei hier die Kreditversorgung von kleinen und mittelständischen Unternehmen genannt. Eine solche Geschäftspolitik wäre ein Indikator dafür, dass die Institute versuchen, das Ziel der regionalen Entwicklung zu unterstützen. In keinem Fall wird jedoch versucht, die tatsächlichen Einflüsse der Geschäftstätigkeit auf die regionale Entwicklung zu quantifizieren. Vielmehr wird von den Erkenntnissen der Theorie der Finanzintermediation ausgegangen. Danach sind die Transaktionskostensparnisse und die Wachstumswirkungen c. p. umso größer, je intensiver eine Region mit Finanzdienstleistungen versorgt wird.<sup>945</sup>

## 2.1 Geschäftsstellennetz

Im Folgenden wird die Geschäftsstellenpolitik von Sparkassen und privaten Kreditinstituten untersucht. Zunächst wird anhand der aggregierten Zahlen für Ostdeutschland

---

943 Prinzipiell ist natürlich auch die umgekehrte Kausalitätsrichtung denkbar, in der Form, dass die Sparkassen mit ihrem Angebot die Kreditbanken verdrängen. Für dieses (methodische) Problem existiert keine pauschale Lösung bzw. Antwort. Die Frage wird daher an den entsprechenden Textpassagen aufgegriffen und differenziert diskutiert.

944 Vgl. zu den Wirkungen der Finanzintermediation die Ausführungen in Teil C.2.

945 Diese Hypothese ist natürlich nur aufrecht zu halten, solange die Regionen nicht übertersorgt werden.

der Beitrag beider Bankengruppen zur Finanzinfrastruktur verglichen und vor dem Hintergrund der Transaktionskosten bewertet (Kap. 2.1.1 und 2.1.3). Die anschließende Darstellung des Bankenmarktes in Großbritannien und den USA soll helfen (Kap. 2.1.2), die Tätigkeit der privaten Kreditbanken in Deutschland besser einzuschätzen und insbesondere die Frage der subsidiären Leistungsbereitstellung durch die Sparkassen beantworten zu können. Ferner wird anhand von Konzentrationsmaßen die räumliche Verteilung der Geschäftsstellen der Bankengruppen untersucht und mittels zweier Regressionsmodelle der Zusammenhang zwischen dem Zweigstellenbesatz und dem regionalen Umfeld abgebildet (Kap. 2.1.4). Die Ergebnisse dieser Analysen dienen der Beantwortung der Fragen, ob Sparkassen und Privatbanken ein räumlich ausgeglichenes Angebot an Finanzinfrastruktur bereitstellen und inwieweit sie durch die Versorgung von peripheren Regionen nach einer Angleichung der Lebensverhältnisse in den Teilräumen streben. Außerdem gilt es zu untersuchen, ob die Sparkassen ihre Leistungen subsidiär zu den Privaten anbieten. Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung des Zusammenhangs zwischen der Zweigstellenentwicklung der Sparkassen und den regionalen Teilräumen.

Für Kreditinstitute im Allgemeinen und Universalbanken im Besonderen sind die Geschäftsstellen<sup>946</sup> der zentrale Teil ihrer Finanzinfrastruktur. Galten die Zweigstellen in ihrer ursprünglichen Zielsetzung vorwiegend als Kapitalsammelstellen, so wird heute über sie ein umfangreiches Aktiv- und Passivgeschäft mit Privat- und Geschäftskunden betrieben. Auf diese Weise wurden in den achtziger Jahren etwa 80% des Kundengeschäfts der westdeutschen Sparkassen über ihre Zweigstellen – d. h. ohne Hauptstelle – abgewickelt bzw. angebahnt.<sup>947</sup> Über die Geschäftsstellen erfüllen die Kreditinstitute insofern alle charakteristischen Funktionen der in Teil C:2.1 beschriebenen Finanzintermediation – namentlich die der Transaktions- und Transformationsprozesse sowie der Bereitstellung von Zahlungsverkehrsfazilitäten – und leisten damit einen Beitrag zur Erhaltung bzw. Verbesserung der wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit einer Region. Insbesondere lassen sich durch die Versorgung mit Finanzinfrastruktur Transaktionskostensparnisse für die Wirtschaftssubjekte realisieren.<sup>948</sup> Darüber hinaus gehen von den Kreditinstituten und ihren Geschäftsstellen auch nachfrageseitige Impulse auf die regionale Wirtschaft aus, die aus ihrer eigenen Wertschöpfung resultieren und sich positiv auf die regionale Beschäftigung, die Produktivität und das Einkommen auswirken

---

946 Unter Geschäftsstellen werden im Folgenden die Haupt- und Zweigstellen gemäß KWG und Sparkassenrecht gefasst. Zur sprachlichen Auflockerung werden die Begriffe Filiale, Zweig- und Geschäftsstelle synonym verwendet.

947 Vgl. *Faust* (1982), S. 481 f.

948 Vgl. *Hildebrandt* (1999), S. 12 f.; *Arndt* (1998); *Wolf* (1984), S. 20-27. Zu den besonders wichtigen Funktionen der Finanzinfrastruktur zählt Wolf vor allem die Monetisierung und die Sachkapitalbildung. Beides sind lediglich andere Ausdrücke für die oben genannten Funktionen.

können.<sup>949</sup> Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse zur Geschäftspolitik der Institutsgruppen ist zu erwarten, dass die Sparkassen ein breites und räumlich ausgeglichenes Angebot an Finanzinfrastruktur bereitstellen, während die Privatbanken weniger Filialen unterhalten und ihre Geschäftstätigkeit eher auf die wirtschaftlichen Zentren konzentrieren.<sup>950</sup>

In den Zeiten moderner Kommunikationsmittel nimmt die Bedeutung einer flächendeckenden Versorgung mit physischen Bankstellen natürlich tendenziell ab. Trotz neuer Kanäle der Leistungsabgabe, die aufgrund des technologischen Fortschritts besonders im Bankensektor entstanden sind, bleiben die Zweigstellen für viele Institute jedoch der bedeutendste Vertriebsweg.<sup>951</sup> Die Abstraktheit von Bankleistungen widerspricht einer „virtual distribution“, und vor allem komplexe Dienstleistungen wie z. B. die Investitionsfinanzierung werden nach wie vor durch den persönlichen Kontakt geprägt.<sup>952</sup> Besonders kleine und mittlere Unternehmen pflegen sowohl im Tagesgeschäft als auch bei der Unternehmensfinanzierung intensiven persönlichen Bankkontakt. Hinsichtlich ihrer Bedürfnisse kann die traditionelle Geschäftsstelle nur begrenzt durch alternative moderne Vertriebswege substituiert werden.<sup>953</sup> Die ökonomische Bedeutung, die von der finanziellen Infrastruktur der Kreditinstitute auf die Entwicklung spezifischer Regionen ausgeht, ist insofern beträchtlich.

### 2.1.1 Entwicklung der Geschäftsstellen in den neuen Bundesländern

Während vor allem die privaten Kreditinstitute ihr Engagement und gleichfalls auch die Geschäftsstellenanzahl ab 1990 deutlich ausweiteten, standen bei den Sparkassen aufgrund betriebswirtschaftlicher Aspekte und der Kreisgebietsreform zum 1. Juli 1994 zunächst zahlreiche Institutsfusionen an.<sup>954</sup> Zwar stieg auch bei ihnen die Anzahl der Zweigstellen leicht an – im Verbandsgebiet des OSGV erhöhte sich die Zahl der Filialen von 2 154 im Jahr 1991 auf 2 246 Ende 1995<sup>955</sup> – doch verbesserten sich die Sparkassengeschäftsstellen vor allem in qualitativer Hinsicht. In der Nachwendezeit übten diese ihr Geschäft teilweise noch in den alten Geschäftsräumen der DDR-Vorgänger-

949 *Carlberg* (1978), S. 17 f. betont die positiven regionalen Inputwirkungen, die durch die Standortwahl öffentlicher Unternehmen entstehen. Vgl. zu den Effekten der lokalen Wirtschaftsaktivität der Sparkassen *Wengler* (2002).

950 Vgl. Teil A insb. Kap. 1.2.3.

951 Vgl. *Bank of England* (2000), S. 24.

952 Vgl. *Süchtling* (1993), 1020 ff.; *Handelsblatt*, 16.06.2000.

953 Vgl. *Bank of England* (2000), S. 25.

954 Vgl. hierzu Teil C:1.1.5.

955 Vgl. OSGV, Jahresberichte 1990/91-1995, Anhang sowie unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995.

institute sowie in Baucontainern aus. In der Mitte der neunziger Jahre begann jedoch für beide Institutsgruppen eine Phase des quantitativen Rückbaus.

Tabelle D.4 zeigt verschiedene Kennzahlen der Geschäftsstellenentwicklung von Sparkassen und privaten Kreditbanken<sup>956</sup> in den Jahren 1995 und 2000. Vergleicht man zunächst die absolute Anzahl der Filialen beider Bankengruppen, so erkennt man, dass die Sparkassen in allen Bundesländern eine wesentlich höhere Zahl an Zweigstellen unterhalten als die Privatbanken. Die größten Differenzen zwischen beiden Institutsgruppen bestehen in Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hier betreiben die Sparkassen etwa dreieinhalb Mal so viele Filialen wie die Kreditbanken. In Brandenburg und Sachsen liegt dieser Faktor zwischen zweieinhalb und drei. Der geringste Unterschied besteht in Mecklenburg-Vorpommern, doch besitzen die Sparkassen auch hier etwa die doppelte Anzahl an Geschäftsstellen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Vergleiche der absoluten Geschäftsstellenanzahl nur unzureichend geeignet sind, das Ausmaß des kreditwirtschaftlichen Engagements der verschiedenen Bankengruppen zu bestimmen. Ein Faktor von zwei bedeutet nicht zwangsläufig, dass die eine Institutsgruppe ein doppelt so hohes Engagement zeigt wie eine andere Gruppierung, da qualitative Faktoren wie z. B. das Leistungsspektrum, aber auch die Geschäftsstellengröße nicht abgebildet werden. Ein gewisser Aussagewert kann den absoluten Zahlen jedoch zugebilligt werden, da die beobachteten Differenzen nicht nur marginalen Charakter besitzen und damit auf unterschiedliche Geschäftspolitiken hinweisen. Um das Manko der absoluten Zahlen zu reduzieren, wird im Folgenden die Entwicklung der Geschäftsstellen betrachtet.

Sowohl die Sparkassen als auch die Privatbanken bauten im Beobachtungszeitraum ihre Geschäftsstellen merklich zurück. Lediglich die Sparkassen Mecklenburg-Vorpommerns weiteten ihre Versorgung um zwölf Geschäftsstellen aus, dies entspricht einer Steigerung um 4,8%. Trotz dieses Zugewinns lag die personelle und räumliche Versorgungsdichte der mecklenburgischen Sparkassen im Vergleich mit den anderen Bundesländern an letzter Stelle, wenngleich der Abstand zu Brandenburg nur gering ausfällt. Die Sparkassen aller anderen Bundesländer reduzierten ihre Geschäftsstellen um 4,5 bis 13,2%. Hinsichtlich der personellen und geografischen Versorgungsdichteindikatoren lässt sich die Finanzinfrastruktur der Sparkassen in drei charakteristische Ländercluster einteilen. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, die zwei neuen Bundesländer mit der geringsten Bevölkerungsdichte, weisen bei beiden Indikatoren die im interregionalen Vergleich geringste Versorgung auf. Sachsen-Anhalt und Thüringen besetzen die zweite Klasse. Sie hatten im Jahr 2000 eine personelle Versorgungsdichte von 4 764 bzw.

---

<sup>956</sup> Auf eine getrennte Auswertung von Groß- und Regionalbanken wird an dieser Stelle verzichtet, da es im Beobachtungszeitraum zu zwei gravierenden Änderungen des Berichtskreises kam, die sich als deutlicher Strukturbruch bemerkbar machen.

4 502 Einwohnern je Bankstelle. Damit befanden sich durchschnittlich etwa drei Geschäftsstellen auf einer Fläche von 100 km<sup>2</sup>. Auch diese beiden Länder sind wiederum durch vergleichbare Einwohnerdichten gekennzeichnet. Sachsen weist zwar bei der personellen Versorgungsdichte ähnliche Werte wie Sachsen-Anhalt und Thüringen auf, aufgrund seiner nahezu doppelt so hohen Bevölkerungsdichte ist jedoch auch die geografische Sparkassenversorgungsdichte wesentlich stärker ausgeprägt.

Tabelle D.4:

Personenbesetzte Geschäftsstellen<sup>a</sup> nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000

Bundesland Bankengruppe	Anzahl		Veränderung 1995-2000 - absolut -	Veränderungsrate 1995-2000 - in % -	Einwohner je Bankstelle in 2000	Bankstellen je 100 km <sup>2</sup> in 2000
	1995 <sup>b</sup>	2000 <sup>b</sup>				
<b>Brandenburg</b>						
Sparkassen <sup>c</sup>	428	386	-42	-9,8	6 741	1,3
Kreditbanken <sup>d</sup>	158	123	-35	-22,2	21 154	0,4
Alle Bankengr. <sup>e</sup>	997	880	-117	-11,7	2 957	3,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>						
Sparkassen <sup>c</sup>	248	260	12	4,8	6 830	1,1
Kreditbanken <sup>d</sup>	128	119	-9	-7,0	14 922	0,5
Alle Bankengr. <sup>e</sup>	785	712	-73	-9,3	2 494	3,1
<b>Sachsen</b>						
Sparkassen <sup>c</sup>	995	935	-60	-6,0	4 733	5,1
Kreditbanken <sup>d</sup>	405	311	-94	-23,2	14 230	1,7
Alle Bankengr. <sup>e</sup>	2 180	1 990	-190	-8,7	2 224	10,8
<b>Sachsen-Anhalt</b>						
Sparkassen <sup>c</sup>	575	549	-26	-4,5	4 764	2,7
Kreditbanken <sup>d</sup>	175	145	-30	-17,1	18 037	0,7
Alle Bankengr. <sup>e</sup>	1 262	1 078	-184	-14,6	2 426	5,3
<b>Thüringen</b>						
Sparkassen <sup>c</sup>	622	540	-82	-13,2	4 502	3,3
Kreditbanken <sup>d</sup>	174	153	-21	-12,1	15 891	1,0
Alle Bankengr. <sup>e</sup>	1 453	1 291	-162	-11,1	1 883	8,0
<b>Neue Bundesländer</b>						
Sparkassen <sup>c</sup>	2 868	2 670	-198	-6,9	5 187	2,5
Kreditbanken <sup>d</sup>	1 040	851	-189	-18,2	16 275	0,8
Alle Bankengr. <sup>e</sup>	6 677	5 951	-726	-10,9	2 327	5,5
<i>Alle<sup>e</sup> ohne Spk.</i>	<i>3 809</i>	<i>3 281</i>	<i>-528</i>	<i>-13,9</i>	<i>4 221</i>	<i>3,0</i>
<b>Nachrichtlich:</b>						
Alte Bundesländer <sup>e</sup>	45 331	40 267	-5 064	-11,2	1 699	16,1
Großbritannien <sup>e</sup>	18 032	15 559	-2 473	-13,7	3 827	6,4
USA <sup>e</sup>	96 082	98 264	2 182	2,3	2 874	1,0

<sup>a</sup> Haupt- und Zweigstellen. – <sup>b</sup> Stand 31.12. – <sup>c</sup> Ohne Landesbanken und andere öffentliche Kreditinstitute. – <sup>d</sup> Groß- und Regionalbanken, Privatbankiers. – <sup>e</sup> Ohne Postbanken; einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Jahres- und Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank; Brockhaus (2001); Bank for International Settlements (1996, 2002); OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Die Schließung von Filialen ist in den neuen Bundesländern nicht ausschließlich auf betriebswirtschaftliche Rentabilitätsaspekte zurückzuführen. Auch der allgemeine Rückgang der Bevölkerung – im Beobachtungszeitraum sank die Einwohnerzahl insgesamt um 2,1% – führte zu einem verringerten Nachfragepotenzial, sodass eine Anpassung aus diesem Grund vertretbar scheint. Auf die geografische Versorgungsdichte hat dieser Bevölkerungseffekt natürlich keinen Einfluss.

Die privaten Kreditinstitute reduzierten in allen fünf Ländern ihre finanzwirtschaftliche Versorgung deutlich. Im Gebiet der neuen Bundesländer existierten im Jahr 2000 über 18% weniger private Geschäftsstellen als noch 1995. Im Vergleich mit den Sparkassen bauten sie dabei ihre Standorte mit einer mehr als doppelt so hohen Veränderungsrate ab. Lediglich in Thüringen fiel die Geschäftsstellenreduktion etwas niedriger als bei den Sparkassen aus. Bemerkenswert ist bei den Kreditbanken die Konstellation in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen. Sowohl bei der personellen als auch bei der geografischen Geschäftsstellendichte liegt Brandenburg an letzter Stelle. Dieser Befund lässt sich vor allem durch die Randlage Brandenburgs um Berlin erklären. Für viele Geschäftsbanken ist die Bundeshauptstadt nach Frankfurt das wichtigste Regionalzentrum, sodass sich dort deren kreditwirtschaftliche Infrastruktur konzentriert. Sachsen hebt sich vor allem bei der räumlichen Versorgungsdichte positiv von den übrigen Ländern ab. Auch dies lässt sich wiederum durch die strategische Standortentscheidung der Großbanken erklären, Leipzig zum Regionalzentrum der Bankenversorgung in Mitteldeutschland auszubauen. Der Status Leipzigs als wichtigster Bankplatz und Dienstleistungszentrum in den neuen Bundesländern attrahierte in der Folge weitere Regionalbanken und Repräsentanzen ausländischer Kreditinstitute.

Vergleicht man die Versorgungsindikatoren zwischen den neuen und den alten Bundesländern<sup>957</sup> (Tabelle D.4), so zeigt sich die personelle und die räumliche Versorgung mit Finanzinfrastruktur in den neuen Ländern wesentlich geringer ausgeprägt als in Westdeutschland. Dieser Befund stützt damit zunächst die These, dass ökonomisch prosperierende Räume vergleichsweise besser mit Finanzinfrastruktur versorgt werden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Sparkassen in den alten Bundesländern 37% aller Bankstellen, in den neuen Ländern hingegen 45% aller Filialen tragen.<sup>958</sup> In Abwesenheit der Sparkasseninfrastruktur würde der komparative Nachteil Ostdeutschlands hinsichtlich der Versorgung weiter verschärft. Damit unterstützt die Zweigstellenpolitik der Sparkassen das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Sparkassen eine wesentlich höhere kreditwirtschaftliche Versorgung gewährleisten als die Privatbanken. Dies zeigen auch die Verän-

---

957 Einschließlich Berlin.

958 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Bankenstatistik, Abschnitt IV. Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2000.

derungsraten der Geschäftsstellen im Beobachtungszeitraum. Insofern tragen die Sparkassen in größerem Umfang zur Verringerung der Transaktionskosten bei als die Privatbanken. Zwar bauten beide Institutsgruppen signifikant Zweigstellen ab, die Kreditbanken reduzierten ihre Filialen jedoch mehr als doppelt so stark. Beide Befunde stützen die These, dass die Bankengruppen unterschiedliche Geschäftspolitiken verfolgen. Bei den Sparkassen resultiert ihr höheres Engagement aus dem Regionalprinzip und ihrem öffentlichen Versorgungsauftrag, während die Privatbanken sich stärker erwerbswirtschaftlich verhalten und die kostenintensiven Zweigstellen deutlicher zurückbauen.<sup>959</sup> Die eingangs gestellte Frage, ob die Sparkassen ihre Tätigkeit subsidiär verrichten, kann trotzdem nicht eindeutig beantwortet werden. Zwar weisen die Ergebnisse, insbesondere bei Berücksichtigung der Veränderungsraten, auf eine gewisse Subsidiarität hin, da jedoch die Höhe der ökonomisch erforderlichen Bankversorgung nicht bekannt ist, kann mithin der regionale Versorgungsbeitrag der Sparkassen nicht abschließend bewertet werden.

### **2.1.2 Die kreditwirtschaftliche Versorgung mit Bankdienstleistungen in den USA und Großbritannien**

Wie gerade dargelegt, kann eine endgültige Einschätzung, inwieweit die Geschäftstätigkeit der Sparkassen subsidiär erfolgt, nicht allein anhand der bisher analysierten Daten erfolgen. Ein Blick über die Grenzen der Bundesrepublik mag jedoch weitere Indizien zur Beantwortung dieser Fragestellung liefern.<sup>960</sup> So können durch den internationalen Vergleich Erkenntnisse über den finanzwirtschaftlichen Versorgungsgrad der neuen Bundesländer gewonnen werden. Eine ähnlich hohe Versorgung Ostdeutschlands wäre dabei ein Hinweis auf subsidiäre Leistungen der Sparkassen, da in den Vergleichsländern ausschließlich private und genossenschaftliche Kreditinstitute tätig sind. Betrachtet werden hierzu die Finanzmärkte Großbritanniens und der USA. Beides sind Länder mit einem weitgehend freien Wettbewerb, ohne die Existenz von öffentlich-rechtlichen kommunalen Kreditinstituten. Sie repräsentieren den Prototyp kapitalmarktbasierter Finanzsysteme mit starker Dominanz der privatwirtschaftlichen Initiative. Das Verhalten der dort ansässigen Kreditbanken kann insofern darüber Aufschluss geben, wie sich private Institute in Abwesenheit von Sparkassen verhalten. Natürlich können die Ergebnisse nicht im Maßstab 1:1 auf die Verhältnisse der Bundesrepublik bzw. der neuen Bundesländer übertragen werden. Als Tendenzaussage sind sie aber durchaus geeignet.

---

959 Vgl. *Düren* (2000), S. 5.

960 Vgl. zur Argumentation *Livonius* (2001), S. 102.

Das Bankensystem Großbritanniens ist durch einen besonders hohen Konzentrationsgrad gekennzeichnet. Der Marktanteil der vier größten Geschäftsbanken<sup>961</sup> betrug im Jahr 1998 rund 68% des privaten Girokontogeschäfts und 86% des Firmenkundengeschäfts mit klein- und mittelständischen Unternehmen.<sup>962</sup> Laut dem von der britischen Regierung in Auftrag gegebenen Cruickshank-Report schlägt sich die geringe Wettbewerbsintensität in überhöhten Preisen und Gebühren sowie einem verhältnismäßig schlechten Produkt- und Dienstleistungsangebot für Privatkunden und mittelständische Unternehmen nieder.<sup>963</sup> Ferner zeigen sich eine zunehmende Diskriminierung von weniger profitablen Wirtschaftssektoren, eine Kreditrationierung für bestimmte Kundensegmente – insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen – und eine starke Ausdünnung des Filialnetzes. So verringerten die „big four“ zwischen 1990 und 2000 ihre Geschäftsstellenanzahl von 12 000 auf 8 000.<sup>964</sup> Eine Studie der New Economics Foundation zeigt, dass von diesem Filialabbau die wenig prosperierenden Regionen am stärksten betroffen sind. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre verlor London 20% seiner Bankzweigstellen, insgesamt waren dies 271. Inzwischen ist in 40% der 322 Londoner Wahlbezirke kein lokaler Zugang zu einer Bankfiliale mehr gegeben. Die vermögendsten Londoner Bezirke besitzen dabei im Durchschnitt fünfmal so viele Geschäftsstellen wie die übrigen Bezirke. Gleichzeitig werden auch sozial schwache Bevölkerungsgruppen von grundlegenden Finanzdienstleistungen ausgegrenzt. Etwa 30% der Londoner Bevölkerung haben inzwischen keinen Zugriff mehr auf ein Girokonto oder auf Kontokorrent.<sup>965</sup> Angesichts der unbefriedigenden und zugleich verfestigten Marktstrukturen in Großbritannien werden umfangreiche Regulierungsmaßnahmen und Untersuchungen der Kartellbehörden angedacht.<sup>966</sup>

Die beschriebene Entwicklung war in ähnlicher Weise auch in den USA zu beobachten. Dort führte die bewusste Diskriminierung bestimmter Communities (Stadtteilgebiete), das so genannte „red lining“, zum Erlass des Community Reinvestment Act. Mit diesem Gesetz werden alle Kreditinstitute dazu verpflichtet, ihre Kredite und Dienstleistungen gleichmäßig über alle sozialen und ethnischen Gruppen, an kleine und mittlere Unternehmen sowie auf strukturschwache Gebiete zu verteilen. Das Ziel ist hierbei die Stärkung regionaler Kapitalkreisläufe, um so eine Revitalisierung innerstädtischer Problemgebiete, aus denen sich die Banken zurückgezogen haben, zu erreichen. Über die Einhaltung dieser Pflichten wacht die Bankenaufsichtsbehörde. Sie überprüft die jährlichen Sozialverträglichkeitsbilanzen der Kreditinstitute. Grundlage hierfür sind der so genannte

---

961 Barclays, HSBC, Lloyds TSB und Nat West (kürzlich fusioniert mit der Royal Bank of Scotland).

962 Vgl. Düren (2000), S. 7 f.

963 Vgl. Cruickshank (2000).

964 Vgl. Bank of England (2000), S. 24.

965 Vgl. New Economics Foundation (1997), gelesen bei Berndt (2000), S. 83.

966 Vgl. Düren (2000), S. 12.

Kreditvergabe-, der Dienstleistungs- und der Stadtentwicklungstest, mittels derer verschiedene Aspekte des Bankenengagements in den Communities kontrolliert werden.<sup>967</sup>

Die kurzen Ausführungen zu beiden Ländern zeigen, dass ein vollständig freier Wettbewerb unter Umständen zwar zu einer effizienten Kapitalallokation führen kann (und dies gemäß der neoklassischen Theorie auch wird), in der Realität kann dieses Marktergebnis jedoch sozial unerwünscht oder durch Marktmängel ökonomisch verzerrt sein. In Großbritannien und den USA wird versucht, dies durch Regulierungsmaßnahmen, die Einschaltung von Hilfsintermediären (z. B. Poststellen) und/oder direkter staatlicher Kreditvergabe zu korrigieren.<sup>968</sup> Geht man davon aus, dass die privaten Kreditinstitute in der Bundesrepublik über ähnliche Verhaltensmuster verfügen,<sup>969</sup> so kann dies als ein weiterer Hinweis dafür gelten, dass die Geschäftstätigkeit der Sparkassen in einem subsidiären Verhältnis zu den Privatbanken steht.

Vergleicht man die Geschäftsstellenkennzahlen für Ostdeutschland, Großbritannien und die USA (Tabelle D.4), so zeigen sich erstaunlich geringe Unterschiede zwischen diesen Ländern. Zwar ist die personelle Versorgungsdichte der neuen Bundesländer gegenüber Großbritannien erheblich günstiger ausgeprägt, im Vergleich mit den USA fällt dieser Unterschied jedoch nicht so gravierend aus. Für die Höhe der Transaktionskosten ist die personelle Versorgungsdichte jedoch von weitaus geringerer Bedeutung als die räumliche Versorgung, da zur Betreuung einer größeren Kundenzahl lediglich eine größere Zweigstelle mit mehr Personal erforderlich ist. Eine geringere flächenmäßige Versorgung führt jedoch direkt zu höheren Transaktionskosten bei den Kunden. Hinsichtlich der geografischen Versorgungsdichte liegen die neuen Bundesländer hinter Großbritannien. Hier besitzen die USA die niedrigste Indikatorsausprägung, was sich jedoch in erster Linie auf die immense Landesfläche bzw. die geringe Bevölkerungsdichte zurückführen lässt. Die vielfach postulierte These, nach der der Bankenstandort Deutschland generell als *overbanked* gilt, kann gemäß dieser Ergebnisse zumindest für die neuen Länder nicht aufrechterhalten werden.<sup>970</sup> Ohne die Geschäftsstellen der Sparkassengruppe würden die neuen Länder hinsichtlich der personellen Versorgung sogar hinter Großbritannien und die USA zurückfallen. Die räumliche Versorgung wäre in diesem Fall weitaus schlechter als in Großbritannien und nur wenig besser als die des Flächenlandes USA. In einem solchen Szenario ist wohl davon auszugehen, dass die privaten

---

967 Vgl. zu diesem Absatz *Maselli* (2000), insb. S. 7 f.

968 Vgl. *Düren* (2000); *Maselli* (2000).

969 Aufgrund der anhaltenden Globalisierung vor allem im Finanzsektor, intensivierter Konkurrenzbeziehungen vgl. *Hildebrandt* (1999), S. 1, und der Dominanz des Shareholder Value über Stakeholder Value Ansätze erscheint diese Annahme als nicht unbegründet.

970 *Arndt* (1998) und *Hildebrandt* (1999) kommen zu dem gleichen Befund. *Hildebrandt* (S. 9 ff.) kritisiert vor allem die Validität der Indikatoren, die von den Befürwortern der *overbanked*-These verwendet werden.

Kreditinstitute Teile der Sparkasseninfrastruktur ersetzen oder übernehmen würden. Ob sie allerdings die gleiche Präsenz wie die Sparkassen erreichen würden, darf mit Hinblick auf ihre geschäftliche Zielfunktion bezweifelt werden. Selbst mit den Zweigstellen der Sparkassen können die neuen Bundesländer jedoch nicht als überversorgt angesehen werden. Hält man sich die mäßige Versorgungssituation in Großbritannien und den USA vor Augen, so zeigen auch diese Ergebnisse die große Bedeutung der Sparkassen für die Versorgung mit Finanzdienstleistungen. Der Befund ist insofern ein weiteres Indiz für die geforderte Subsidiarität.

### 2.1.3 Entwicklung der SB-Geschäftsstellen in den neuen Bundesländern

Der allgemein zu beobachtende Trend zum Rückbau der personenbesetzten Geschäftsstellen zeigt sich auch bei den Sparkassen.<sup>971</sup> Für sie gilt es dabei, zwischen Rentabilitätsaspekten einerseits sowie Marktdurchdringung und dem gesetzlichen Versorgungsauftrag andererseits abzuwägen. Eine Möglichkeit, die beiden Aspekte angemessen zu berücksichtigen, ist die Etablierung von SB-Geschäftsstellen. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass Selbstbedienungsstellen den persönlichen Geschäftskontakt nicht unbegrenzt ersetzen können. Dies gilt vor allem für das Firmenkundengeschäft mit kleinen und mittleren Unternehmen.<sup>972</sup>

Tabelle D.5:

Personenbesetzte Geschäftsstellen und Selbstbedienungsstellen der Sparkassen nach Bundesländern in den Jahren 1995 und 2000

- in absoluten Zahlen -

Bundesland	Personenbesetzte Geschäftsstellen <sup>a</sup>			Selbstbedienungsstellen			Gesamt
	1995 <sup>b</sup>	2000 <sup>b</sup>	Veränderung 1995-2000	1995 <sup>b</sup>	2000 <sup>b</sup>	Veränderung 1995-2000	Veränderung 1995-2000
Brandenburg	428	386	-42	36	93	57	15
Mecklenburg- Vorpommern	248	260	12	16	56	40	52
Sachsen <sup>c</sup>	995	935	-60	137	184	47	-13
Sachsen-Anhalt	575	549	-26	19	61	42	16
Thüringen	622	540	-82	59	142	83	1
<i>Neue Bundesländer</i>	2 868	2 670	-198	267	536	269	71

<sup>a</sup> Hauptstellen und Zweigstellen. – <sup>b</sup> Stand 31.12. – <sup>c</sup> Selbstbedienungsstellen: Ohne Kreissparkasse Mittleres Erzgebirge.

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; Eigene Berechnungen.

971 Mit der Aufhebung der Zweigstellenbedürfnisprüfung im Jahre 1958 setzte bei allen Banken eine stürmische Zweigstellenexpansion ein, die bis Ende der siebziger Jahre andauerte. Es folgte eine Phase der Konsolidierung, bei der sich jedoch bereits erste Anzeichen eines allgemeinen Filialabbaus zeigten. Vgl. *Faust* (1982), S. 478 und S. 484.

972 Vgl. *Bank of England* (2000), S. 25.

Tabelle D.5 zeigt die Entwicklung von personenbesetzten und SB-Zweigstellen zwischen 1995 und 2000. Über alle Länder ergibt sich ein deutlicher Nettozuwachs von 71 Geschäftsstellen. Im Einzelnen fällt auf, dass die Länder mit der höchsten Versorgungsdichte an personenbesetzten Sparkassenfilialen (Sachsen und Thüringen; Tabelle D.4) den geringsten Nettozuwachs aufweisen. In Sachsen fällt dieser sogar negativ aus, allerdings enthalten die Zahlen nicht die SB-Stellen der Kreissparkasse Mittleres Erzgebirge, sodass die dargestellte Entwicklung etwas unterzeichnet ist. Insgesamt beträgt der Anteil an SB-Geschäftsstellen knapp 17%. Er liegt damit ganz erheblich niedriger als beispielsweise in Großbritannien. Dort betrug der Anteil der Selbstbedienungskioske im Jahr 1998 28%.<sup>973</sup> Der Ausbau der Automatenstellen in den neuen Bundesländern scheint insofern mit Augenmaß zu erfolgen und dabei vor allem die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Versorgung zu gewährleisten.

#### 2.1.4 Regionale Differenzierung der Geschäftsstellen

Für die Erfüllung räumlicher Ausgleichsziele ist eine gleichmäßige flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen eine wichtige Voraussetzung.<sup>974</sup> Hinter dieser These steht die Theorie Myrdals, nach der sich Regionen in einem zirkulär-kumulativen Prozess entwickeln.<sup>975</sup> Nach Myrdals Vorstellung führen unterschiedliche Ausstattungen mit Wachstums- und/oder anderen sozioökonomischen Faktoren zu asymmetrischen Entwicklungen, die durch anschließende Faktorwanderungen weiter divergieren können. Aus Sicht der Finanzintermediationstheorie erhöhen sich mit steigender Entfernung zwischen Kunden und Kreditinstituten bzw. deren Entscheidungsorganen die Transaktions- (z. B. Zeit- und Raumüberwindungskosten) und Informationskosten. Bedeuten höhere Kosten für die Einwohner und Unternehmen betroffener Regionen bereits per se einen relativen Wohlfahrtsnachteil, so führen die steigenden Distanzen auch zu negativen angebotsseitigen Konsequenzen. Erhöhen sich beispielsweise die Kosten der Bonitätsbeurteilung eines Kreditnehmers, so können die Kreditinstitute zu einer restriktiveren Kreditvergabe tendieren. Die Überschreitung kritischer Kostenschwellen kann zumindest im Bereich der Kleinkredite vollkommen prohibitiv wirken. Ferner steigt bei einer niedrigeren Informationsbasis gleichzeitig die Unsicherheit bei der Einschätzung der Kreditrisiken an. Schließlich werden die höheren Transaktionskosten in peripheren Regionen auch die Preisdisparitäten auf dem Kreditmarkt erhöhen.<sup>976</sup>

Beide Ansätze machen die Bedeutung einer flächendeckenden Geschäftsstellenverteilung für die regionale Entwicklung deutlich. Im Folgenden ist daher zu prüfen, welche

---

<sup>973</sup> Vgl. *Bank of England* (2000), S. 24.

<sup>974</sup> Vgl. *Wolf* (1984), S. 35 ff.; *Arndt* (1998), S. 149 f.

<sup>975</sup> Vgl. *Myrdal* (1957). Siehe auch Teil B:1.2.2.

<sup>976</sup> Vgl. zu diesem Absatz *Arndt* (1998), S. 148 f.

räumliche Verteilung die Geschäftsstellen der Institutsgruppen aufweisen und nach welchen Kriterien der Ausbau der Finanzinfrastruktur und damit die kreditwirtschaftliche Versorgung erfolgt. Hieraus kann abgeleitet werden, welche Anstrengungen die Institutsgruppen unternehmen, um einen regionalen Ausgleich zu unterstützen.

#### ***2.1.4.1 Deskriptive Maße zur regionalen Differenzierung der Geschäftsstellen***

Die Abbildung D.3 zeigt eine graphische Darstellung der regionalen Konzentration der Geschäftsstellen der Institutsgruppen in drei zugehörigen Lorenzkurven. Merkmalsträger sind die neunzig Vergleichsregionen, die als räumliche Einheiten jeweils die gleiche Klassenbreite besitzen und nicht mit anderen Indikatoren wie z. B. ihrer Fläche oder Bevölkerung gewichtet werden. Die Teilräume wurden auf der Abszisse abgetragen und sind aufsteigend, nach der Anzahl der im Gebiet vorhandenen Zweigstellen geordnet.<sup>977</sup> Region eins verfügt demnach über die wenigsten Zweigstellen, Region 90 über die meisten. Zu beachten ist dabei, dass die Sortierung für jede Institutsgruppe separat durchgeführt werden muss, sodass einer bestimmten Regionsnummer je nach Bankentyp unterschiedliche Regionen zugeordnet werden können. Beispielsweise repräsentiert die Regionsnummer 87 bei den Sparkassen das Gebiet Freital-Pirna, bei den Großbanken die Region Chemnitz und bei den Regionalbanken die Stadt Magdeburg. Die Gebietsabgrenzungen der einzelnen Teilräume sind dabei trotz unterschiedlicher Reihenfolge für alle Bankengruppen identisch.<sup>978</sup> Auf der Ordinate sind die kumulierten relativen Geschäftsstellenanteile abgetragen. Die Merkmalsausprägungen werden also der Reihe nach aufsummiert und auf die Anzahl aller Geschäftsstellen der jeweiligen Institutsgruppen bezogen. Die Gleichverteilungsgerade wird durch die Winkelhalbierende dargestellt.

Man erkennt deutlich, dass alle drei Institutsgruppen verschiedene relative Geschäftsstellenkonzentrationen aufweisen. Die Sparkassen besitzen die geringste Zweigstellenkonzentration und damit die gleichmäßigste regionale Verteilung. Es folgen die Großbanken und mit deutlichem Abstand die Regionalbanken. Letztere weisen also die höchste Geschäftsstellenkonzentration auf. Beispielsweise verfügen bei den Sparkassen die ersten 34 Regionen über etwa 20% aller Sparkassenzweigstellen, die Großbanken benötigen hierzu 40 Regionen und die Regionalbanken sogar 77 Regionen. Man erkennt ebenfalls, dass die Regionalbanken in 47 Gebieten gar keine Zweigstellen unterhalten. Dagegen besitzen Sparkassen und Großbanken in jeder Region mindestens eine Niederlassung. Mit Hilfe der Lorenzkurven lässt sich ein Maß der relativen Konzentration

---

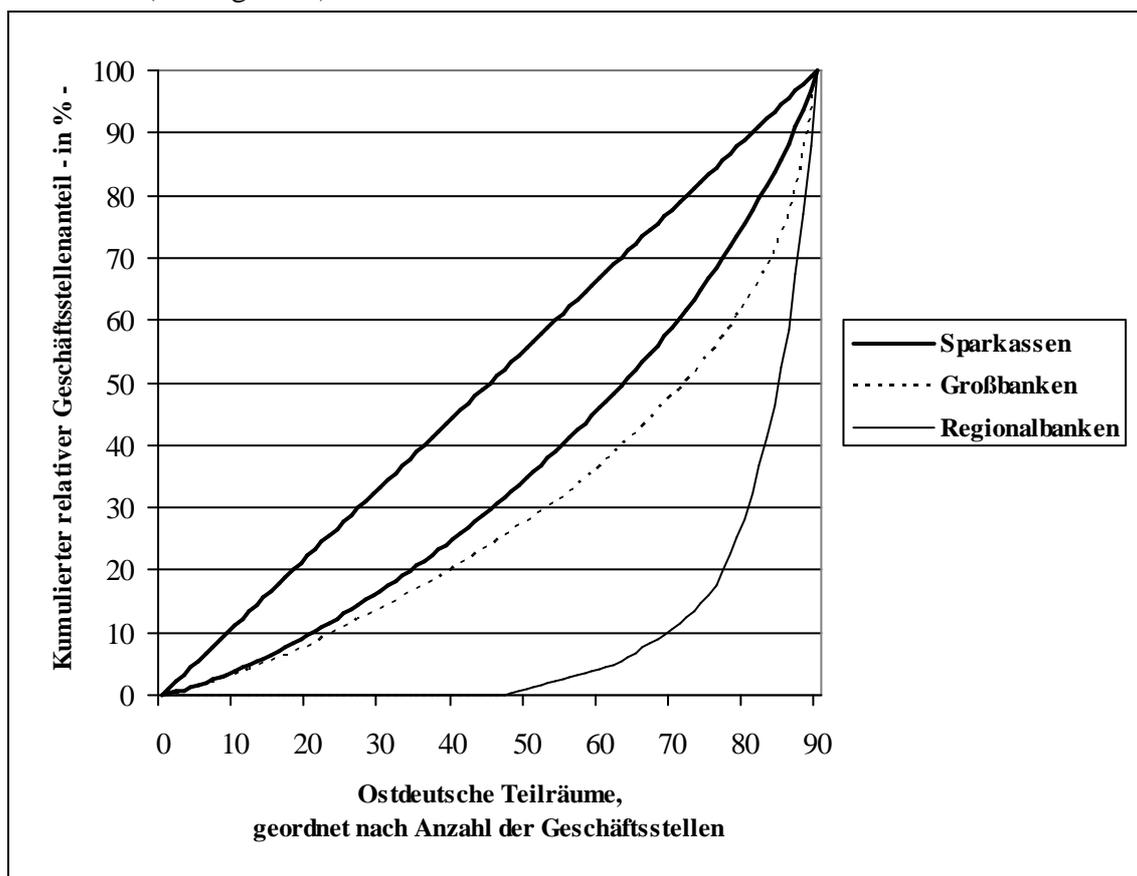
<sup>977</sup> Die gewählte Darstellungsform unterscheidet sich etwas von einer gewöhnlichen Lorenzkurvenabbildung, da die Merkmalsträger nicht kumuliert und auf 100% normiert abgetragen wurden. Die abgebildete Darstellung kann jedoch leicht in die gewohnte Form überführt werden, indem jeder Region eine einheitliche Klassenbreite von 1,11% (100/90) zugewiesen wird.

<sup>978</sup> Vgl. zur regionalen Gliederung der Untersuchungsraumes Teil D:1.5.

berechnen. Dieser so genannte Gini-Koeffizient ist der Quotient aus der Fläche zwischen der Gleichverteilungsgeraden und der Lorenzkurve einerseits und der gesamten Dreiecksfläche unter der Gleichverteilungsgeraden. Bei völliger Gleichverteilung ist der Gini-Koeffizient daher null, bei vollkommener Konzentration Eins. Gemäß dieser Definition besitzen die Sparkassen einen Gini-Koeffizienten von 0,29, die Großbanken von 0,42 und die Regionalbanken einen Gini-Wert von 0,81. Die Vergleichbarkeit der Koeffizienten ist gewährleistet, da sich die Kurven nicht schneiden und zudem ähnliche Verläufe zeigen. In allen drei Fällen resultiert die Konzentration vor allem aus den Werten der auf der Abszisse rechts liegenden Regionen. Hier ist die Steigung der Lorenzkurven am größten. Die Kurvenverläufe innerhalb der ersten 45 bis 50 Regionen sind dagegen weitgehend linear und näherungsweise gleichverteilt.

Abbildung D.3:

Regionale Geschäftsstellenkonzentration nach Bankengruppen in den neuen Bundesländern 1998 (90 Regionen)



Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; D-Info (1999); Eigene Darstellung.

Wie lässt sich das gefundene Ergebnis interpretieren? Die vergleichsweise geringe Geschäftsstellenkonzentration der Sparkassen zeigt, dass die kommunalen Kreditinstitute

jeder Vergleichsregion – trotz unterschiedlicher Größe und Struktur – eine ähnliche relative Bedeutung beimessen und insofern ihren gesetzlichen Versorgungsauftrag erfüllen. Da im Allgemeinen davon ausgegangen werden kann, dass die Sparkassen ihre Entscheidung über den Betrieb einer Geschäftsstelle auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten treffen, so scheinen die administrativen Gebietseinheiten in dieser Hinsicht auch funktionalen Charakter zu haben. Für die Groß- und besonders die Regionalbanken zeigt sich eine stärkere relative Konzentration. Die gewählte Regionseinteilung, die überwiegend auf der Verwaltungsstruktur der Kreise und Städte basiert, erscheint für diese Institutsgruppen eher administrativ als funktional. Sie fokussieren ihr Engagement auf einige Agglomerationszentren und berücksichtigen periphere Kreise beim Ausbau und Betrieb ihrer Geschäftsstellen in geringerem Umfang als dies die Sparkassen tun.

Weitere Kennzahlen zur regionalen Verteilung der Geschäftsstellen und der räumlichen Geschäftsstellendichte können der Tabelle D.6 entnommen werden. Danach besitzen die Sparkassen mit knapp 2 800 Geschäftsstellen viermal so viele Standorte wie die Großbanken und neunmal so viele Filialen wie die Regionalbanken. Damit ergibt sich für jede der neunzig Vergleichsregionen in den neuen Bundesländern eine durchschnittliche Geschäftsstellenanzahl von 30,9 Sparkassen, 7,3 Großbanken und 3,4 Regionalbanken. Die tatsächliche Filialanzahl ist in vielen Regionen jedoch deutlich geringer oder größer, da der Geschäftsstellenbesatz stark um den Mittelwert streut. Was bereits optisch aus den drei Lorenzkurven abzuleiten war, zeigen die Werte der Standardabweichung bzw. die Variationskoeffizienten. Danach ist die relative Geschäftsstellenstreuung bei den Sparkassen am geringsten. Zwar weisen die Sparkassen mit 17,3 Geschäftsstellen die größte Standardabweichung auf, bezogen auf den Mittelwert beträgt die Standardabweichung jedoch nur 56%. Der Variationskoeffizient fällt bei den Großbanken etwa doppelt so hoch aus und beträgt bei den Regionalbanken fast Faktor vier.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der geografischen Geschäftsstellendichte. Hier unterhalten die Sparkassen in jeder der neunzig Regionen durchschnittlich 4,4 Geschäftsstellen auf einer Fläche von 100 km<sup>2</sup>. Bei den Großbanken sind dies lediglich 1,2 Filialen. Die geringste Finanzinfrastruktur mit 0,8 Zweigstellen pro 100 km<sup>2</sup> wird wiederum von den Regionalbanken vorgehalten. Auch hier zeigt sich ein ähnliches Bild der räumlichen Streuung. Die relativ geringste Streuung der Geschäftsstellendichte besitzen die Sparkassen, gefolgt von den Großbanken und den Regionalbanken. Allerdings fallen die Unterschiede der Variationskoeffizienten geringer aus als bei der Geschäftsstellenanzahl.

Zusammenfassend kommt man zu dem Ergebnis, dass die Sparkassen nicht nur eine wesentlich höhere Anzahl an Zweigstellen unterhalten. Es wird ebenfalls deutlich, dass die kreditwirtschaftliche Versorgung der Sparkassen weniger stark streut. Dies macht sich vor allem in den Regionen mit einer insgesamt geringen Versorgungsdichte bemerkbar. Hier leisten die Sparkassen den größten Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Versorgung,

was sich wiederum positiv auf die regionale Entwicklung auswirken kann. Durch die flächendeckende Präsenz tragen sie ferner am stärksten zur Senkung der Transaktionskosten bei. Die Großbanken unterhalten in vielen Regionen lediglich eine oder zwei Geschäftsstellen und die Regionalbanken in über 50% aller Teilräume keine. Damit zeigt sich, dass die Sparkassen ihrem Versorgungsauftrag – gemessen an der Finanzinfrastruktur – nachkommen und mithin das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unterstützen. Letztendlich sind die Ergebnisse ein weiterer Beleg dafür, dass die Sparkassen ihre Tätigkeit zumindest in den peripheren Regionen ergänzend zu den privaten Kreditinstituten verrichten.

Tabelle D.6:

Regionale Geschäftsstellenanzahl und Geschäftsstellendichte nach Bankengruppen in den neuen Bundesländern 1998 (90 Regionen)

	Sparkassen	Großbanken <sup>b</sup>	Regionalbanken <sup>b</sup>
Geschäftsstellenanzahl <sup>a</sup> insgesamt	2 782	659	306
Anzahl Geschäftsstellen je Region (Durchschnitt über alle Regionen)	30,9	7,3	3,4
Standardabweichung	17,3	7,8	7,4
Variationskoeffizient (in %)	56,1	107,1	218,6
Geschäftsstellen pro 100 km <sup>2</sup> je Region (Durchschnitt über alle Regionen)	4,4	1,2	0,8
Standardabweichung	4,8	2,1	2,4
Variationskoeffizient (in %)	108,7	171,7	290,1

<sup>a</sup> Personenbesetzte Hauptstellen und Zweigstellen. – <sup>b</sup> Stand 30.07.1999.

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; D-Info (1999); IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Es ist kritisch anzumerken, dass die gewählte Vorgehensweise lediglich Auskunft über die Quantität der in einer Region vorhandenen Zweigstellen geben kann und dass dies nichts über die Qualität, also die Filialgröße oder das dort angebotene Leistungsspektrum aussagt. Offenkundig wird eine Sparkassenstelle an einem Standort mit 1 000 Einwohnern ein schmaleres Produktsortiment anbieten als eine Großbankfiliale in einer Kreisstadt. Bei der Interpretation der dargestellten Daten ist deshalb der folgende Sachverhalt zu berücksichtigen:<sup>979</sup> Sparkassenfilialen in ländlichen Räumen mit einer geringen Bevölkerungsdichte dienen primär der Gewährleistung einer Grundversorgung mit Finanzdienstleistungen. Hierzu zählen Standardprodukte wie die Abwicklung des Zah-

<sup>979</sup> Vgl. allgemein zum Zusammenhang zwischen Standort und Kundenstruktur einerseits sowie Geschäftsstellentyp, Produktsortiment und räumlicher Differenzierung andererseits: Schimmelmann (1993), S. 952.

lungsverkehrs, das Girokonto, das Einlagengeschäft mit Sparbüchern und anderen Sparprodukten sowie das Standardkreditgeschäft. Werden darüber hinaus höherwertige Dienstleistungen nachgefragt, so können Spezialisten aus der Zentrale herangezogen werden. Unter Umständen muss sich der Kunde jedoch an die Sparkassenhauptstelle seiner Kreisstadt wenden. Als selbstständige Kreditinstitute halten die Sparkassen dort nahezu alle Finanzdienstleistungsprodukte bereit.<sup>980</sup> Das Angebot kann dabei in Zusammenarbeit mit ihren Verbundpartnern wie z. B. den Landesbanken oder Landesbausparkassen erfolgen. Auch die Großbanken verbinden mit ihrer Regionalstruktur eine Aufgabenteilung innerhalb der Bank.<sup>981</sup> Die vor Ort tätigen Filialen bieten ebenfalls nur das Grundgerüst der Finanzdienstleistungen an. Höherwertige Finanzprodukte müssen von den Regionalfilialen in den Oberzentren (z. B. Dresden, Rostock, Halle/Saale) oder gar von den zuständigen Gebietsfilialen in Leipzig, Berlin oder Hannover erstellt bzw. bezogen werden.

Abbildung D.4:

Schematische Darstellung der Qualität von Finanzdienstleistungsprodukten und ihre Erreichbarkeit im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzepts nach Bankengruppen

	Sparkassen	Großbanken
Standardfinanzprodukte	Kleinzentren	Mittelzentren
Höherwertige Finanzdienstleistungen	Mittelzentren	Oberzentren

Quelle: Eigene Darstellung.

Die beiden Bankengruppen besitzen hinsichtlich ihrer Geschäftsstellenpolitik demnach unterschiedliche Auffassungen bezüglich einer flächendeckenden Versorgung im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzepts. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Entfernung zwischen Kunden und Bank sowohl bei standardisierten Finanzprodukten als auch bei höherwertigen Dienstleistungen bei den Privatbanken tendenziell größer ausfällt als bei den Sparkassen (Abbildung D.4). Damit bestehen größere Transaktionskostenvorteile (geringere Zeit- und Raumüberwindungskosten) auf Seiten der kommunalen Kreditinstitute, die aufgrund der geringeren räumlichen Distanz gleichfalls Informationsvorteile im Rahmen der Finanzintermediation realisieren können. Diese Informationsvorteile sind wiederum von Bedeutung für eine effiziente Kreditvergabe.<sup>982</sup>

<sup>980</sup> Eine qualitative Analyse zum kreditwirtschaftlichen Versorgungsauftrag der Sparkassen findet man bei *Völter* (2000), S. 76 ff.

<sup>981</sup> Auskunft der Commerzbank im Rahmen der IWH-Bankenerhebung 2000.

<sup>982</sup> Vgl. Teil C:2.1.1.2.

#### 2.1.4.2 *Bestimmungsgründe der regionalen Differenzierung der Geschäftsstellen*

Nachdem in den vorigen Abschnitten dieses Kapitels die Geschäftsstellenversorgung der Bankengruppen weitgehend aggregiert für die neuen Bundesländer untersucht wurde, soll im Folgenden analysiert werden, welcher Zusammenhang zwischen der Geschäftsstellenpolitik von Sparkassen bzw. Großbanken und dem regionalen Umfeld besteht. Hierzu werden zwei Regressionsmodelle geschätzt, die den Einfluss verschiedener exogener Faktoren auf die geografische Geschäftsstellendichte in den neuen Bundesländern in einer Querschnittsanalyse erfassen. Anhand der Modellergebnisse soll dann bestimmt werden, welche Geschäftsstellenpolitik die Institutsgruppen verfolgen. Insbesondere soll herausgearbeitet werden, inwieweit die Kreditinstitute Regionen mit einer geringen Wirtschaftsleistung sowie ländlich periphere Räume versorgen. Dieser Fokus ist vor dem Hintergrund der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und möglicher Wachstumsimpulse durch die Finanzintermediation zu sehen. Für die Modellspezifizierung und die Interpretation der Ergebnisse sollen in diesem Abschnitt zunächst einige potenzielle Einflussfaktoren beschrieben werden. Dabei gilt es, vor allem die zu erwartende Wirkungsrichtung auf die Geschäftspolitik abzuleiten.

Regionale Unterschiede der Geschäftsstellendichte lassen sich einerseits auf die strategische Ausrichtung der Geschäftspolitik und andererseits auf die standortbestimmenden Faktoren der Marktseite, d. h. die Nachfragefähigkeit und die Nachfragebereitschaft der Wirtschaftssubjekte im Marktgebiet, zurückführen.<sup>983</sup> Für die Sparkassen bedeutet dies, dass sie bei ihren Zweigstellenplänen sowohl betriebswirtschaftliche als auch institutionelle Aspekte wie den öffentlichen Versorgungsauftrag zu berücksichtigen haben.<sup>984</sup> Die privaten Kreditinstitute kennen keinen derartigen Versorgungsauftrag, sodass hier betriebswirtschaftliche Renditeaspekte die Standortwahl dominieren. Allgemein richtet sich die Zweigstellenerrichtung nach der Zahl und den Charakteristika der Wirtschaftssubjekte (Bevölkerung, Wirtschaft und die öffentliche Hand), nach deren Einkommen und Vermögen sowie nach den zu erwartenden Wettbewerbsverhältnissen.<sup>985</sup> Die Aufteilung der Teilmärkte erfolgt nach funktionalen Abgrenzungskriterien wie einer gemeinsamen Wirtschaftsstruktur, einer zusammenhängenden Bevölkerungsstruktur sowie unter Berücksichtigung von Verkehrs- und Arbeitsverflechtungen.<sup>986</sup>

---

983 Vgl. *Süchting* (1993), S. 1024.

984 Vgl. *Faust* (1982), S. 479 f.

985 Vgl. *Süchting* (1993), S. 1024.

986 Vgl. *Schimmelmann* (1993), S. 952.

**Regionale Bevölkerungsdichte:**

Eine fundamentale Aufgabe der Sparkassen ist es, in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen.<sup>987</sup> Auch ohne Spezifizierung der quantitativen Ausgestaltung lässt die gewählte Formulierung des öffentlichen Auftrags die Anforderung einer flächendeckenden Versorgung erkennen.<sup>988</sup> Für die Sparkassen bedeutet dies, auch in dünn besiedelten Regionen eine Mindestversorgung mit Geschäftsstellen zu gewährleisten,<sup>989</sup> um so der Bevölkerung den physischen Zugang zu Finanzintermediationsleistungen bei akzeptablen Transaktionskosten zu ermöglichen. Wegen der geringeren Zahl an zu versorgenden Einwohnern ist es hier möglich, trotz größerer räumlicher Distanz ausreichend Markt- und Kundenkenntnisse zu bilden. In Regionen mit einer höheren Bevölkerungsdichte besitzt der Aspekt der räumlichen Nähe bzw. der Mindestversorgung eine geringere Bedeutung. Hier ergibt sich die Notwendigkeit, ein umfassendes Zweigstellennetz zu betreiben, aus der Forderung des öffentlichen Auftrags, unter Kenntnis der lokalen Marktbedingungen einen hohen qualitativen und quantitativen Versorgungsgrad der vielen zu versorgenden Einwohner zu erreichen. Aus dem öffentlichen Versorgungsauftrag ergibt sich somit ein positiver Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und der geografischen Geschäftsstellendichte.<sup>990</sup>

Ein Spannungsverhältnis kann sich aus dem Versorgungsauftrag und dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz der Sparkassen ergeben. Danach sind die Sparkassen verpflichtet, ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und gleichzeitig den öffentlichen Auftrag zu wahren.<sup>991</sup> Aus betriebswirtschaftlichen Gründen werden alle Kreditinstitute bei der Zweigstellenerrichtung darauf achten, gewisse Mindestbetriebsgrößen nicht zu unterschreiten und Kapazitätsunterauslastungen zu vermeiden.<sup>992</sup> Die Errichtung bzw. der Betrieb von Zweigstellen erscheint damit nur in solchen Räumen ökonomisch zweckmäßig, die über ein bestimmtes Bevölkerungs- und realwirtschaftliches Potenzial verfügen. In dünn besiedelten Regionen wird demnach lediglich eine kreditwirtschaftliche Grundversorgung sichergestellt.<sup>993</sup> Mit zunehmender Bevölkerungsdichte wird gleichfalls die geografische Geschäftsstellendichte steigen, da in derartig geprägten Teilräumen rentable Zweigstellen leichter etabliert werden können als in peripheren Regionen. Zudem erfordert die höhere bankwirtschaftliche Konkurrenz in den

---

987 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 SpkG-LSA.

988 Vgl. Möller (1991), S. 9; Köhler (1999), S. 5. Eine ausführliche Diskussion über die Verpflichtung der Sparkassen zur flächendeckenden Versorgung findet sich bei Völter (2000), Teil E.

989 Vgl. Völter (2000), S. 77.

990 Vgl. Rolvering (1997), S. 110 f.

991 Vgl. § 2 Abs. 3 SpkG-LSA.

992 Vgl. Rolvering (1997), S. 111.

993 Vgl. Völter (2000), S. 77.

Zentren eine tiefere Marktdurchdringung und damit eine höhere Filialdichte. Zwar kann mit steigender Bevölkerungsdichte auch die Zweigstellengröße durch die Erhöhung des Personaleinsatzes angepasst werden,<sup>994</sup> doch „erfahrungsgemäß [steigt] mit zunehmender Entfernung zur Zweigstelle die Neigung des Kunden, zu einem näher gelegenen Institut (Konkurrenz) abzuwandern.“<sup>995</sup> Summa summarum ist also auch unter betriebswirtschaftlichen Aspekten ein positiver Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und der Zweigstellendichte zu erwarten.

### ***Regionales Pro-Kopf-Einkommen:***

Der Wohlstand einer Region, gemessen durch den Indikator BIP pro Einwohner, wird sich ebenfalls auf die Geschäftsstellendichte der Institute auswirken. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist zu erwarten, dass in wohlhabenden Regionen mit einem hohen örtlichen Sparpotenzial und Kreditbedarf auch die Zweigstellendichte entsprechend groß ist.<sup>996</sup> Durch das zu erwartende hohe Geschäftsvolumen müssten sich in diesen Geschäftsgebieten betriebswirtschaftlich sinnvolle Zweigstellengrößen bei einer hohen Kapazitätsauslastung verhältnismäßig leicht realisieren lassen. Folgt man diesem Rentabilitätsgedanken, so müsste die Filialdichte in prosperierenden Regionen höher sein als in wirtschaftlich benachteiligten Regionen. Dieser kaufmännischen Argumentation steht allerdings der öffentliche Auftrag der Sparkassen gegenüber, der eine besondere Verantwortung für periphere Regionen (Struktursicherungsfunktion) und die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise fordert.<sup>997</sup> Je nachdem, welcher Einflussfaktor überwiegt, ist ein positives bzw. negatives Vorzeichen zu erwarten.

### ***Regionale Unternehmensstruktur:***

Der Versorgungsauftrag der Sparkassen fordert bei der Geschäftsstellenpolitik ferner eine besondere Berücksichtigung des gewerblichen Mittelstandes.<sup>998</sup> Kommen die Sparkassen diesen gesetzlichen Anforderungen nach, so ist zu erwarten, dass die Kreditinstitute in Regionen mit einem hohen Besatz an kleineren Unternehmen mehr Geschäftsstellen betreiben als in Gebieten, die überwiegend von größeren Unternehmen geprägt sind. Als Indikator hierfür wird der durchschnittliche Umsatz pro umsatzsteuerpflichtigem Unternehmen herangezogen.

---

994 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 111.

995 *Faust* (1982), S. 480. Vgl. auch *Süchting* (1993), S. 1021.

996 Vgl. *Faust* (1982), S. 481; *Süchting* (1993), S. 1024.

997 Vgl. *Köhler* (1999), S. 5.

998 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 3 SpkG-LSA.

***Andere Bankengruppen:***

Bei der Standortwahl für Zweigstellen gilt es ferner, die zu erwartenden Wettbewerbsverhältnisse vor Ort in Gestalt anderer Bankengruppen zu berücksichtigen.<sup>999</sup> Je nachdem, ob ein Kreditinstitut eine offensive oder defensive Geschäftsstrategie verfolgt, wird es sich dort ansiedeln, wo eine hohe Wettbewerbskonzentration zu beobachten ist, respektive dort, wo die Wettbewerbsverhältnisse tendenziell günstiger ausfallen. Für die Wahl einer offensiven Strategie spricht, dass sich in Regionen mit einer hohen Wettbewerbskonzentration das wirtschaftliche Umfeld und damit auch die Renditechancen gewöhnlich besser darstellen als in Gebieten mit einer geringen Konkurrentenanzahl. Aufgrund der historischen Gegebenheiten sind die Sparkassen per se in allen Teilräumen der neuen Bundesländer vertreten. Die Entscheidung einer Zweigstelleneröffnung stellte sich somit eher auf Seiten der privaten Kreditinstitute. Ob im Ergebnis eine hohe kreditwirtschaftliche Konkurrenz die Geschäftsstellendichte der Sparkassen erhöht oder ob die kommunalen Institute eine Ausweichstrategie wählen, kann nicht eindeutig prognostiziert werden. Beachten die Sparkassen jedoch die vom Gesetzgeber geforderte Subsidiarität, so müsste eine hohe Geschäftsstellendichte der Fremdinstitute tendenziell mit einer niedrigen der Sparkassen einhergehen. In der Literatur wird allerdings auch die Auffassung vertreten, dass die Sparkassen unabhängig von der Präsenz anderer Institute ihrem Versorgungsauftrag nachzukommen haben.<sup>1000</sup>

***Bankengröße:***

Schließlich sollte auch die relative Größe der Kreditinstitute, gemessen an der Bilanzsumme pro Einwohner, einen Einfluss auf die Geschäftsstellendichte ausüben. Je höher die Bilanzsumme pro Einwohner ausfällt, umso eher werden die Kreditinstitute rentable Zweigstellengrößen erreichen. Mit einem höheren Geschäftsvolumen pro Kunden steigt gleichfalls der individuelle Beratungsbedarf bzw. die Kontakthäufigkeit an und macht insofern einen höheren Personalbedarf und/oder eine höhere Filialdichte erforderlich.<sup>1001</sup>

***2.1.4.3 Empirische Prüfung der Zusammenhänge***

Nachdem im vorigen Kapitel mögliche Einflussfaktoren für die Geschäftsstellenpolitik skizziert wurden, können nun die Regressionsmodelle für die beiden Bankengruppen spezifiziert werden.

---

<sup>999</sup> Vgl. Faust (1982), S. 481; Süchting (1993), S. 1024.

<sup>1000</sup> Vgl. Schmidt (1968), gesehen bei Völter (2000), S. 91.

<sup>1001</sup> Vgl. Süchting (1993), S. 1020 ff.

### ***Geschäftsstellendichte der Sparkassen:***

Für die Sparkassen wird folgendes logarithmiertes Regressionsmodell geschätzt:

$$\ln\left(\frac{GstSpk_i}{km^2_i}\right) = \beta_1 + \beta_2 \ln\left(\frac{EW_i}{km^2_i}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{BIP_i}{EW_i}\right) + \beta_4 \ln\left(\frac{UmSt_i}{Unt_i}\right) + \beta_5 \ln\left(\frac{GstGeno_i}{km^2_i}\right) + \beta_6 \ln\left(\frac{BS_i}{EW_i}\right) + u_i$$

$$i = 1, \dots, 89$$

Die Ergebnisse der Schätzung für das Jahr 1998 sind in der Tabelle D.7 dargestellt. Berücksichtigt wurden 89 Beobachtungsräume in den neuen Bundesländern.<sup>1002</sup> Die Kennzahlen der Sparkassen Uckermark und Schwedt wurden zusammengefasst und den Regionalindikatoren des Landkreises Uckermark gegenübergestellt. Das geschätzte Modell zeigt mit einem korrigierten Bestimmtheitsmaß von 90,6% eine hohe Aufklärung der Varianz. Die Residuen sind normalverteilt mit einem Mittelwert von null, und gemäß der Prüfgröße des White Tests kann die Nullhypothese von homoskedastischen Störtermen nicht verworfen werden. Die VIF geben keine Hinweise auf eine ausgeprägte Multikollinearität, sodass die  $\beta$ -Faktoren weitgehend verzerrungsfrei sind.

Nach den Ergebnissen der Schätzung besitzt die Bevölkerungsdichte – wie erwartet – einen eindeutig positiven, hochsignifikanten Einfluss auf die geografische Geschäftsstellendichte der Sparkassen. Ob die Institute bei ihrer Standortwahl primär betriebswirtschaftliche Aspekte oder den öffentlichen Versorgungsauftrag verfolgen, kann nicht eindeutig beurteilt werden, da beide Effekte tendenziell in die gleiche Richtung wirken. Die hohe Elastizität von 0,844 legt jedoch die Vermutung nahe, dass der Rentabilitätsgedanke unter dem Aspekt der Bevölkerungsdichte die Hauptursache für die Errichtung und den Betrieb von Zweigstellen ist.

Auch das Einkommen einer Region besitzt in dem Modell einen hochsignifikanten Einfluss auf die Geschäftsstellendichte. Das negative Vorzeichen des Regressionskoeffizienten impliziert, dass mit steigendem regionalen Wohlstand die Zweigstellendichte der Sparkassen abnimmt. Die kreditwirtschaftliche Versorgung ist ceteris paribus in wohlhabenden Regionen niedriger als in ökonomisch benachteiligten Regionen. Danach

---

<sup>1002</sup> Alternativ wurde eine Panelregression für die 89 Teilräume im Zeitraum von 1996 bis 2000 geschätzt (Tabelle F.1). Aus Gründen der Datenverfügbarkeit konnte jedoch nicht der Einfluss der Konkurrenzinstitute auf die Geschäftsstellendichte der Sparkassen modelliert werden. Die Ergebnisse beider Regressionsmodelle stimmen trotzdem weitgehend überein. Aufgrund der fehlenden Berücksichtigung des Einflusses der Genossenschaftsbanken sank das korrigierte  $R^2$  knapp unter 90%. Alle unabhängigen Variablen zeichnen sich durch eine verringerte Irrtumswahrscheinlichkeit aus und befinden sich deutlich unterhalb des 1%-Niveaus. Auch die Höhe der Regressionskoeffizienten blieb weitgehend konstant. Im Vergleich zur oben dargestellten Schätzung besitzen lediglich die Bevölkerungsdichte und das regionale Einkommen einen leicht erhöhten Einfluss auf die geografische Geschäftsstellendichte der Sparkassen.

unterstützen die Sparkassen das regionale Ausgleichsziel und ordnen diesem betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte unter. An dieser Stelle soll erneut kurz auf die Frage der Kausalität eingegangen werden. Der prinzipiell mögliche Umkehrschluss, dass das regionale Einkommen deshalb niedrig ist, weil die Sparkassen in der entsprechenden Region eine hohe kreditwirtschaftliche Versorgung gewährleisten, ist unplausibel und insofern nicht zulässig. Vielmehr verfolgen die Sparkassen die Geschäftspolitik, gerade periphere Regionen besonders intensiv mit Finanzdienstleistungen zu versorgen.

Tabelle D.7:

Querschnittsregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die räumliche Geschäftsstellendichte der Sparkassen in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1998 (N=89)

Geschäftsstellendichte Sparkassen	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik	VIF
Konstante	-4,270	1,071	-3,986 ***	
Bevölkerungsdichte	0,844	0,068	12,349 ***	4,104
Pro-Kopf-Einkommen	-0,730	0,208	-3,515 ***	2,034
Durchschnittl. Unternehmensumsatz	-0,249	0,138	-1,796 *	1,392
Geschäftsstellendichte Genobanken	0,228	0,064	3,538 ***	2,828
Bilanzsumme je Einwohner	0,634	0,180	3,518 ***	1,316
$R^2_{\text{kor}}$	0,906	White Heteroskedastizität-Statistik		0,649
F-Statistik	170,478 ***	Jarque-Bera Statistik		1,297

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 10\%$ .

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; D-Info (1999); IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Der öffentliche Auftrag der Sparkassen fordert ferner eine Geschäftspolitik, die besonders die Belange des industriellen Mittelstandes berücksichtigt. Dementsprechend sollte die bankmäßige Versorgung in Regionen mit überwiegend kleinen und mittleren Betriebsgrößen umfangreicher ausfallen als in Gebieten, die durch größere Unternehmen geprägt sind. Diesen Zusammenhang stützt das negative Vorzeichen des auf einem 10%-Niveau signifikanten Regressionskoeffizienten  $\beta_4$ . Mit einer Elastizität von -0,249 ist der gefundene Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Unternehmensgröße und der Geschäftsstellendichte allerdings nur mäßig stark ausgeprägt.

Der Tabelle D.7 ist außerdem zu entnehmen, dass auch die Geschäftsstellendichte der Genossenschaftsbanken einen hoch signifikanten, gleichgerichteten Einfluss auf den Versorgungsgrad der Sparkassen besitzt. Die beobachtete Beziehung ist jedoch nur schwach ausgeprägt und sollte gemäß obigen Ausführungen nicht als Kausalität interpretiert werden. Vielmehr ist das gefundene Ergebnis ein Hinweis darauf, dass Sparkassen und Genossenschaftsbanken eine ähnliche strategische Ausrichtung hinsichtlich ihrer Zweigstellenpolitik verfolgen. Die Geschäftsstellendichten von Groß- und Regionalbanken

zeigten dagegen keine signifikanten Auswirkungen auf die Tätigkeit der Sparkassen und wurden aus dem Modell entfernt. Schließlich verfügt auch die relative Sparkassengröße einen hochsignifikanten und verhältnismäßig starken Einfluss auf die Geschäftsstellendichte der Kreditinstitute. Regionen, deren Sparkassen ein hohes Geschäftsvolumen je Einwohner aufweisen, werden demgemäß besser mit Finanzinfrastruktur versorgt.

Summa summarum zeigt sich, dass die Sparkassen ihre Zweigstellen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten errichten und betreiben und gleichzeitig den gesetzlichen Versorgungsauftrag berücksichtigen. Dabei engagieren sie sich vor allem in wirtschaftlich peripheren Regionen und akzentuieren in ihrer Geschäftspolitik die Versorgung des Mittelstandes.

### ***Geschäftsstellendichte der Großbanken:***

Um den Einfluss des realwirtschaftlichen Umfeldes auf die Geschäftsstellendichte der vier deutschen Großbanken zu ermitteln, wird das folgende logarithmierte Querschnittsregressionsmodell geschätzt:

$$\ln\left(\frac{GstGB_i}{km^2_i}\right) = \beta_1 + \beta_2 \ln\left(\frac{EW_i}{km^2_i}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{BIP_i}{EW_i}\right) + \beta_4 \ln\left(\frac{UmSt_i}{Unt_i}\right) + u_i \quad , \quad i = 1, \dots, 85$$

Die Tabelle D.8 zeigt die Schätzergebnisse für das Jahr 1998, nach der Eliminierung von vier Ausreißerregionen. Berücksichtigt wurden insgesamt 85 Teilräume in Ostdeutschland.<sup>1003</sup> Obwohl in dem geschätzten Modell lediglich drei exogene Variablen berücksichtigt wurden, zeigt es mit einem korrigierten  $R^2$  von 94,1% sogar eine etwas bessere Anpassung als die obige Sparkassenschätzung. Die Residuen folgen einem White-Noise-Prozess<sup>1004</sup>, und die Regressoren zeigen keine Anzeichen von Multikollinearität.

Die ersten beiden in die Schätzung einbezogenen exogenen Variablen besitzen einen hochsignifikanten und gleichzeitig starken Einfluss auf die Geschäftsstellendichte der Großbanken. Wie auch bei den Sparkassen hat die Bevölkerungsdichte einen eindeutig positiven Einfluss auf die Geschäftsstellendichte der Großbanken. Die Errichtung von

<sup>1003</sup> Für die Geschäftsstellen von Groß- und Regionalbanken wurde ein analoges Regressionsmodell geschätzt. Die Ergebnisse dieser Schätzung finden sich im Anhang in Tabelle F.2. Die Modellergebnisse beider Regressionen stimmen weitgehend überein. Lediglich der Regressionskoeffizient zum Einfluss des Pro-Kopf-Einkommens fiel nahezu doppelt so hoch aus wie bei der isolierten Betrachtung der Großbanken. Danach scheinen die Regionalbanken ihre Zweigstellen vor allem in einkommensstarken Regionen zu betreiben. Ökonomisch periphere Räume können insofern nicht oder nur zu höheren Transaktionskosten von den wachstumsstimulierenden Wirkungen der Finanzintermediation profitieren.

<sup>1004</sup> Auf mögliche autokorrelierte Störterme wurde jedoch nicht geprüft, da davon auszugehen ist, dass die Regionsabgrenzungen weitgehend funktionalen Charakter aufweisen. Vgl. Teil D:1.5.

Großbankfilialen erfolgt demnach vor allem in den regionalen Ober- und Mittelzentren, da sich hier am ehesten rentable Betriebsgrößen realisieren lassen. Die Einflussstärke ist im Fall der Großbanken jedoch sichtbar höher als bei den Sparkassen. Dieses Ergebnis gibt Anlass zu der Vermutung, dass bei den Großbanken betriebswirtschaftliche Aspekte die Standortwahl stärker dominieren. Diese These stützen auch das Vorzeichen und die Höhe des zweiten Regressionskoeffizienten. Mit steigendem regionalen Einkommen nimmt ceteris paribus die Geschäftsstellendichte der Großbanken zu. Nach diesem Ergebnis unterhalten Privatbanken ihr Zweigstellennetz bevorzugt in einkommensstarken, prosperierenden Regionen. Im Gegensatz zu den öffentlichen Kreditinstituten verfolgen sie mit ihrer Geschäftsstellenpolitik also nicht das Ziel eines räumlichen Ausgleichs, sondern streben nach Gewinnmaximierung.

Tabelle D.8:

Querschnittsregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die geografische Geschäftsstellendichte der Großbanken in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1998 (N=85)

Geschäftsstellendichte Großbanken	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik	VIF
Konstante	-11,990	0,823	-14,573 ***	
Bevölkerungsdichte	1,047	0,043	24,359 ***	1,703
Pro-Kopf-Einkommen	1,141	0,205	5,569 ***	2,065
Durchschnittl. Unternehmensumsatz	-0,302	0,130	-2,323 **	1,317
$R^2_{\text{kor}}$	0,941	White Heteroskedastizität-Statistik		1,274
F-Statistik	446,794 ***	Jarque-Bera Statistik		1,461

\*\*\* p ≤ 1%. – \*\* p ≤ 5%. – \* p ≤ 10%.

Quellen: D-Info (1999); IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Die durchschnittliche Unternehmensgröße der in einer Region ansässigen Firmen besitzt ebenfalls einen spürbaren, signifikanten Einfluss auf die Zweigstellendichte. Der Regressionskoeffizient entspricht in Vorzeichen und Höhe ziemlich genau dem der Sparkassen. Die Geschäftsstellendichte der Großbanken ist demnach in solchen Regionen besonders stark ausgeprägt, die durch eine geringe durchschnittliche Unternehmensgröße charakterisiert sind. Danach bemühen sich auch die Großbanken, ein adäquates Dienstleistungsangebot für mittlere Unternehmensgrößen bereitzustellen. Andere potenzielle Einflussfaktoren wie die Konkurrenzsituation durch Sparkassen, Genossenschafts- oder Regionalbanken zeigen keinen signifikanten Einfluss auf die Geschäftsstellenpolitik der Großbanken.

Vergleicht man die Ergebnisse beider Regressionsmodelle miteinander, so bestätigt sich der theoretische Befund, dass Sparkassen und Großbanken eine systematisch unterschiedliche Geschäftsstellenpolitik betreiben. Während die Großbanken ihre Zweigstellenpolitik vor allem an betriebswirtschaftlichen Zielen ausrichten, berücksichtigen die

Sparkassen auch den öffentlichen Versorgungsauftrag. Besonders deutliche Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Einflüsse der regionalen Einwohnerdichte und des regionalen Einkommens. Im Gegensatz zu den Großbanken unterhalten Sparkassen überproportional viele Filialen in Regionen mit einem niedrigen Einkommen. Auch die Tendenz zum höheren Zweigstellenbesatz in den Ballungsräumen ist bei den Sparkassen geringer ausgeprägt als bei den privaten Kreditinstituten. Damit profitieren vor allem einkommensschwache und dünner besiedelte Regionen von den transaktionskostensenkenden Wirkungen der Sparkassenfinanzinfrastruktur. Auch die in Teil C:2.1.3 beschriebenen potenziellen Wachstumswirkungen gehen in den benachteiligten Räumen primär von den öffentlichen Kreditinstituten aus. Ferner können die gefundenen Ergebnisse als ein weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass die Sparkassen eine subsidiäre oder zumindest ergänzende kreditwirtschaftliche Funktion wahrnehmen. Würden lediglich die Großbanken die finanzwirtschaftliche Versorgung in den neuen Bundesländern übernehmen, so wären vor allem die ökonomisch peripheren Regionen bezüglich Angebot von bzw. Zugang zu Finanzintermediationsleistungen benachteiligt. Die Sparkassen tragen insofern zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bei.

Auch wenn das bisherige Vorgehen vielleicht suggerierte, dass die Höhe der geschätzten Regressionskoeffizienten beider Modelle direkt vergleichbar wäre, müssen bei der Interpretation aufgrund unterschiedlicher Modellspezifikationen Einschränkungen gemacht werden. Prinzipiell könnten (und werden) die im zweiten Modell fehlenden Variablen, sofern sie mit den aufgenommenen Regressoren korrelieren, deren Regressionskoeffizienten positiv oder negativ – je nach Korrelationszusammenhang – beeinflussen. Eine Erweiterung des Großbankenmodells um die fehlenden (insignifikanten) Regressoren führte jedoch zu keiner wesentlichen Änderung der Höhe oder der Vorzeichen der dargestellten Koeffizienten, sodass aufgrund der deutlichen Unterschiede der Modellparameter zumindest die getroffenen Tendenzaussagen bzgl. der Geschäftspolitiken der verschiedenen Bankengruppen gültig sind.

#### ***2.1.4.4 Entwicklung der Geschäftsstellen in den Vergleichsregionen***

Die bisherigen Ergebnisse dieses Kapitels zeichneten ein weitgehend widerspruchsfreies Bild der Geschäftsstellenpolitik der Sparkassen. Danach erfüllen die kommunalen Kreditinstitute den öffentlichen Auftrag, indem sie eine flächendeckende Versorgung gewährleisten und zudem das kreditwirtschaftliche Engagement besonders in strukturschwachen Wirtschaftsregionen aufrechterhalten. Es zeigte sich jedoch, dass nicht nur die privaten Geschäftsbanken sondern, auch die Sparkassen ihre Finanzinfrastruktur im Beobachtungszeitraum zurückbauten, wenngleich der Abbau in geringerem Umfang als bei den Privatbanken erfolgte. Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, wie sich die Entwicklung des Geschäftsstellennetzes im Zeitablauf unter räumlichen Gesichtspunkten vollzog.

Die Zweigstellenpolitik der Sparkassen sieht sich – wie bereits dargestellt – den beiden gegenläufigen Einflüssen der betriebswirtschaftlichen Rentabilität einerseits und des öffentlichen Auftrags andererseits ausgesetzt. Dieses Spannungsfeld zeigt sich besonders deutlich bei den zwei zentralen Anforderungen des öffentlichen Auftrags: der kreditwirtschaftlichen Versorgung auch von bevölkerungsschwachen Regionen sowie der Betreuung von strukturschwachen Wirtschaftsräumen. Dominiert der öffentliche Auftrag die Geschäftspolitik, so müsste der Geschäftsstellensabbau in ländlichen bzw. strukturschwachen Regionen geringer ausfallen als in prosperierenden Regionen mit einer hohen Bevölkerungsdichte. Verfolgen die Sparkassen dagegen eher betriebswirtschaftliche Ziele, so ist ein umgekehrter Zusammenhang zu erwarten.

Die Tabelle D.9 zeigt den bivariaten Zusammenhang zwischen der Veränderungsrate der Zweigstellenanzahl und dem durchschnittlichen regionalen Einkommen, der nominalen Wachstumsrate des regionalen Bruttoinlandsprodukts, der durchschnittlichen regionalen Bevölkerungsdichte sowie dem regionalen Bevölkerungswachstum in den 89 Beobachtungsräumen im Zeitraum von 1995 bis 2000.<sup>1005</sup> Für die Überprüfung der Unabhängigkeitshypothese zwischen den Stichproben ist das Verfahren der Rangkorrelation dem der Maßkorrelation vorzuziehen, da lediglich für den Indikator „Wachstumsrate des BIP“ die Normalverteilungshypothese nicht verworfen werden kann.<sup>1006</sup> Die anderen vier Stichproben sind mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner 1% nicht normalverteilt. Ob die Unabhängigkeitshypothese der zwei zu prüfenden Stichproben zugunsten einer Abhängigkeitshypothese verworfen werden kann, wird mittels eines ein- bzw. zweiseitigen Signifikanztests geprüft, je nachdem, ob über die Richtung des Zusammenhangs prima facie eine Aussage getroffen werden kann.

Tabelle D.9:

Rangkorrelationsanalyse zwischen der Geschäftsstellenentwicklung der Sparkassen und regionalen Strukturindikatoren in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländern zwischen 1995 und 2000 (N=89)

$\rho_s$	Veränderungsrate der regionalen Zweigstellenanzahl
Durchschnittliches regionales BIP je Einwohner	-0,318 <sup>*** b</sup>
Nominale Wachstumsrate des regionalen BIP	0,138 <sup>* a</sup>
Durchschnittliche regionale Bevölkerungsdichte	-0,244 <sup>** b</sup>
Veränderungsrate der regionalen Bevölkerung	0,196 <sup>** a</sup>

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 10\%$ . – <sup>a</sup> Einseitige Signifikanzprüfung. – <sup>b</sup> Zweiseitige Signifikanzprüfung.

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

<sup>1005</sup> Aufgrund des Querschnittscharakters der Untersuchung beziehen sich die Stichproben auf die 89 Untersuchungsräume in Ostdeutschland. Die Bildung der Durchschnittswerte erfolgte über die Zeit.

<sup>1006</sup> Vgl. zur Anwendbarkeit der beiden Verfahren *Eckstein* (1999), S. 196 ff.

Aus der Tabelle D.9 ist ersichtlich, dass zwischen der Veränderungsrate der Zweigstellen und dem regionalen Pro-Kopf-Einkommen ein mäßig starker, aber hochsignifikanter negativer Zusammenhang besteht. Demnach wurde die Zweigstellenanzahl in Regionen mit einem geringen Wohlstand stärker ausgebaut bzw. weniger stark abgebaut als in Teilräumen mit einem höheren Einkommen. Die Wachstumsrate des regionalen Einkommens hat einen leicht positiven, schwach signifikanten Einfluss auf die intertemporale Variation der Filialen. Die regionale Bevölkerungsdichte weist hingegen einen leicht negativen, signifikanten Zusammenhang mit der Geschäftsstellenentwicklung auf. Die Zweigstellenanzahl wurde also in den Agglomerationsräumen stärker reduziert als in Geschäftsgebieten mit einer geringeren Einwohnerdichte. Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Veränderungsrate der Zweigstellenanzahl, lässt sich feststellen, dass eine Zunahme der regionalen Bevölkerung mit einer leicht positiven Veränderung der Zweigstellenanzahl der Sparkassen einherging.<sup>1007</sup>

Auch die Ergebnisse der dynamischen Analyse zeigen, dass die Sparkassen bei ihrer Geschäftsstellenpolitik die Ziele des öffentlichen Auftrags stärker berücksichtigen als betriebswirtschaftliche Renditeaspekte. Im Zeitraum von 1995 bis 2000 machte sich der Geschäftsstellenabbau vor allem in bevölkerungsreichen Regionen mit einem vergleichsweise hohen Einkommen bemerkbar. Periphere Regionen verfügten dagegen über eine stabilere Finanzinfrastruktur, sodass Wirtschaft und Bevölkerung relative Transaktionskostensparnisse realisieren konnten. Der öffentliche Auftrag der Sparkassen trug insofern zum Abbau regionaler Disparitäten und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bei.

---

1007 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Verfahren der bivariaten Korrelationsanalyse nicht optimal dazu geeignet ist, die geschilderten Zusammenhänge verzerrungsfrei zu beschreiben. Korrelieren die regionalen Einflussfaktoren auch untereinander, so beeinflussen sie gemeinsam die Veränderungsrate der Geschäftsstellenanzahl. Dieser Einfluss kann sich auf die Höhe und das Vorzeichen des Korrelationskoeffizienten sowie auf das Signifikanzniveau des eigentlich zu beobachtenden Zusammenhangs auswirken. Genau genommen müsste daher der Zusammenhang zweier Variablen um den Einfluss der anderen Indikatoren bereinigt werden.

Dass derartige Wechselwirkungen existieren, zeigt beispielsweise die hochsignifikante bivariate Korrelation zwischen der regionalen Einwohnerdichte und der Bevölkerungsveränderung ( $\rho_s = -0,510^{***}$ ). Demnach profitierten vor allem die ländlichen Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte von der Zuwanderung aus den Stadtregionen und den höher verdichteten Räumen. Solche Suburbanisierungsverluste für ostdeutsche Stadtregionen konstatieren z. B. *Barjak, Franz, Heimpold, Rosenfeld* (2000), S. 46 ff.

Ein Verfahren, das die genannten Einflüsse berücksichtigen könnte, wäre eine partielle Korrelationsanalyse. In den meisten EDV-Programmpaketen ist diese Prozedur jedoch nur für metrisch skalierte Merkmale (Voraussetzung: bivariate Normalverteilung!) implementiert, sodass hier auf deren Anwendung verzichtet werden muss. Die ersatzweise durchgeführte partielle Maßkorrelationsanalyse bestätigt weitgehend die Ergebnisse der bivariaten Rangkorrelation hinsichtlich Vorzeichen und Größe der Regressionskoeffizienten. Vor allem der Zusammenhang zwischen der Zweigstellenentwicklung und dem regionalen Pro-Kopf-Einkommen bleibt bei einer ähnlichen negativen Zusammenhangsstärke signifikant.

## 2.2 Sparen und Kapitalbildung

In diesem Kapitel wird das Einlagengeschäft der ostdeutschen Sparkassen und der privaten Kreditinstitute untersucht. Zunächst werden die aggregierten Verbindlichkeiten beider Institutsgruppen für den gesamten Untersuchungsraum verglichen (Kap. 2.2.1). Insbesondere werden die Entwicklung der Einlagen, deren Fristigkeit sowie die Betreuung verschiedener Kundengruppen analysiert. Anhand dieser Befunde soll das Engagement der Bankengruppen bewertet und die Bedeutung für die regionale Entwicklung eingeschätzt werden. Ferner soll der Beitrag zur Einkommenserzielung der Anleger untersucht und die Frage der subsidiären Leistungserstellung beantwortet werden. Anschließend wird analysiert, wie das Einlagengeschäft der Sparkassen – für die Privatbanken fehlen entsprechend disaggregierte Daten – innerhalb der einzelnen Teilräume ausgestaltet ist (Kap. 2.2.2). Hierzu wird zunächst ein Regressionsmodell geschätzt, das den Zusammenhang zwischen den Einlagen und ausgewählten regionalen Strukturparametern abbildet. Danach erfolgt eine Korrelationsanalyse zwischen der Entwicklung der Sparkasseneinlagen und dem regionalen Raum. Die Bewertung der Sparkassentätigkeit, insbesondere die Betreuung ökonomisch und geografisch peripherer Regionen, kann dann mittels der geschätzten Regressions- und Korrelationsparameter erfolgen.

Der Ausgangspunkt allen menschlichen Wirtschaftens ist die Knappheit der Güter, also die Diskrepanz zwischen den jeweiligen Bedürfnissen und den zu ihrer Befriedigung vorhandenen Gütermengen.<sup>1008</sup> Zur Überwindung der Knappheit müssen die zur Herstellung erforderlichen Produktionsfaktoren effizient verwendet werden. Hierbei spielen die Arbeitsteilung bzw. die Spezialisierung sowie der technische Fortschritt eine entscheidende Rolle.<sup>1009</sup> Die Realisierung von technischem Fortschritt erfolgt regelmäßig durch die Nutzung der Naturkräfte für die Produktion. Der Mensch bindet hierzu Arbeit und natürliche Ressourcen in Kapitalgütern. Dieser Prozess erfordert jedoch die Beschreitung eines so genannten Produktionsumweges.<sup>1010</sup> „Um den Produktionsumweg einschlagen zu können, muß die Gesellschaft zunächst auf den direkten Einsatz menschlicher Arbeit zur Produktion verzichten. Es muß gespart werden. Nur durch Konsumverzicht lässt sich ein Kapitalstock bilden.“<sup>1011</sup>

Investitionen gelten gemeinhin als fundamentale Grundlage für das Wirtschaftswachstum, und im Gleichgewicht entsprechen die Investitionen den Ersparnissen, unabhängig vom gewählten Wachstumsmodell. Hinsichtlich der Kausalität, ob Sparen als Voraussetzung der Investitionen zu gelten hat oder ob ein umgekehrter Wirkungszusammenhang anzu-

---

1008 Vgl. *Fehl* (1994b), S. 1130.

1009 Bereits *Adam Smith* (1776/1789) betonte in seinem Werk „The wealth of nations“ die herausragende Bedeutung der Arbeitsteilung für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

1010 Vgl. *Böhm-Bawerk* (1961), S. 110 ff.

1011 *Neumann* (1991a), S. 13.

nehmen ist, treffen die verschiedenen Wachstumstheorien unterschiedliche Annahmen. In den (post-)keynesianischen Modellen führt nicht Ersparnis zu Investitionen. Vielmehr resultieren aus Investitionen Einkommen, die ihrerseits zu Ersparnissen führen.<sup>1012</sup> Die Ersparnis passt sich also durch Änderungen des Volkseinkommens bzw. seiner Verteilung an die Investitionen an. Dagegen ist in den (neo-)klassischen Wachstumsmodellen die Ersparnis exogen gegeben, und die Investitionen werden über den Zinsmechanismus an die Ersparnishöhe angepasst.<sup>1013</sup> Die gleiche Kausalrichtung wird auch in den Modellen der Neuen (neoklassischen) Wachstumstheorie postuliert. Jeder Haushalt trifft eine endogene Entscheidung darüber, wie hoch sein Gegenwartskonsum bzw. seine Ersparnisse und damit seine Humankapitalinvestition ausfallen. „Die Präferenzen der Haushalte bestimmen somit über die Sparsentscheidungen, die Akkumulation des (Human-)Kapitals sowie das Niveau der Produktion und auch die Wachstumsrate.“<sup>1014,1015</sup>

Folgt man den Vorstellungen der Wachstumsmodelle klassischer Tradition – unzweifelhaft stellen Vertreter dieser ökonomischen Strömung zurzeit die überwiegende Mehrheit dar –, so erhält die Mobilisierung selbst kleinster Kapitaleinlagen durch die Banken eine erhebliche Bedeutung für den Wachstumsprozess.<sup>1016</sup> Unter diesem Aspekt hat auch die wohl ursprünglichste Aufgabe der Sparkassen – die Förderung des Sparsinns der Bevölkerung<sup>1017</sup> – nicht an Aktualität verloren, zumal dieser Teil des öffentlichen Auftrags auch die Schuldnerberatung, die Sparerziehung und die private Altersvorsorge für alle Bevölkerungsgruppen umfasst.<sup>1018</sup>

Unabhängig vom präferierten Wachstumsmodell, und damit der Kausalitätsrichtung zwischen Sparen und Investitionen, besitzen die Kreditinstitute eine weitere zentrale Aufgabe: das pooling von Kapitaleinlagen. Die Intermediationstätigkeit führt via Losgrößen-, Fristen- und Risikotransformation bzw. der Liquiditätstransformation aufgrund der Effizienzerhöhung zu einem gesteigerten Volkseinkommen. Im Kontext der neuen Wachstumstheorie erhöht sich ebenfalls die gleichgewichtige Wachstumsrate.<sup>1019</sup>

Für die Sparer ergeben sich außerdem positive Einkommenseffekte, die aus der Verzinzung ihrer Kapitalanlagen resultieren.<sup>1020</sup> Sie beteiligen sich indirekt an einem diver-

---

1012 Vgl. *Wysocki* (1994), S. 21; *Otterbach* (1996), S. 83.

1013 Vgl. *Otterbach* (1996), S. 38 f.

1014 *Kromphardt, Scheidt* (1998).

1015 Vgl. *Bröcker* (1994), S. 36 f.; Zu diesem Absatz *Kromphardt* (1988); *Vosgerau* (1988); *Kromphardt, Scheidt* (1998).

1016 Vgl. *McKinnon* (1973); *Shaw* (1973); *Hügler* (2001), S. 58 ff.

1017 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 4 SpkG LSA.

1018 Vgl. *Neuberger, Schindler* (2001), S. 98 f.; *Berndt* (2000), S. 79. Die gegenteilige Position vertritt *Möschel* (1993), S. 124 f.

1019 Vgl. *Greenwood, Jovanovic* (1990); *Bencivenga, Smith* (1991); *Pagano* (1993); *King, Levine* (1993b).

1020 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 114.

sifizierten Kreditportfolio der Banken und maximieren somit die Rendite ihrer Ersparnisse.<sup>1021</sup> Die Höhe der Zinssätze und damit das Kapitaleinkommen hängen letztlich von der gewählten Anlageform, d. h. von der Lauf- bzw. Haltezeit und dem Risiko der Anlage ab.<sup>1022</sup> Mit risikoreicheren Anlageformen lassen sich in der Regel höhere Renditen erzielen. Dabei muss man unter Umständen jedoch längere Haltezeiten berücksichtigen. Kurzfristig können festverzinsliche Einlagen sogar höhere Renditen abwerfen, da die risikoreichen Anlagen stärkeren Ertragsschwankungen ausgesetzt sind.<sup>1023</sup> Zwischen der Laufzeit einer Kapitalanlage und der Höhe des Zinses besteht im Allgemeinen ein positiver Zusammenhang. Kurzfristige Anlagen erzielen – sofern keine inverse Zinsstruktur vorliegt – niedrigere Renditen als langfristige Anlageformen.<sup>1024</sup>

Die oben skizzierten makroökonomischen Wachstumstheorien beschreiben den Zusammenhang zwischen Sparen und Investieren für Volkswirtschaften. Im Allgemeinen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich entsprechende Wirkungsketten auch auf eine kleinräumige Betrachtung übertragen lassen. Beispielsweise hat die Globalisierung der Finanzmärkte zu einem weitgehend freien Kapitalverkehr geführt, sodass eine Volkswirtschaft die notwendigen Finanzmittel für Investitionszwecke international beschaffen kann. Vor dem Hintergrund einer mittelfristig ausgeglichenen Zahlungsbilanz besteht jedoch auch national die Notwendigkeit, eine ausreichende Spartätigkeit zu entfalten. Die gleiche Argumentation ist letztlich ebenso für einzelne Teilräume innerhalb einer Volkswirtschaft zutreffend. Dies gilt umso mehr, da die Sparkassen – aufgrund ihrer regionalen Bindung – versuchen, regionale Kapitalkreisläufe zu stärken. Unberührt davon bleiben die positiven Einkommenswirkungen, die den Sparern aus ihren Kapitalanlagen entstehen, sei es durch klassische Spareinlagen oder durch direkte Unternehmensbeteiligungen in Form von Aktienbesitz. Gemäß diesen Erkenntnissen ist die Intermediationsleistung der Bankengruppen umso positiver zu beurteilen, je höher ihre Verbindlichkeiten gegenüber den Kunden ausgeprägt sind. Die Kreditinstitute würden in diesem Fall vergleichsweise mehr Kapital mobilisieren und poolen. Die gesammelten Einlagen können dann wiederum den Kapitalnachfragern für Investitionen zur Verfügung gestellt werden und auf diese Weise Wachstum und Wohlstand in den Regionen erhöhen.

Über die Effizienz der Transformationsleistungen können allerdings keine Aussagen getroffen werden, da die hierzu benötigten Daten nicht zur Verfügung stehen. Aufgrund des Gesetzes der großen Zahlen sollten die Transformationsfunktionen jedoch umso besser gewährleistet werden können, je höher die Verbindlichkeiten der Banken sind.

---

1021 Vgl. *Hügler* (2001), S. 27.

1022 Der Einfluss der unterschiedlichen Besteuerung auf verschiedene Anlageformen wird in dieser Arbeit nicht betrachtet.

1023 Vgl. *Matuschka, Döttinger* (1993), S. 577 ff.

1024 Vgl. *Borchert* (1994c), S. 2447.

Da die absolute Einlagenhöhe nur bedingt Rückschlüsse auf die Intermediationsleistung zulässt – so können die Marktanteile beispielsweise durch unterschiedliche historische Ausgangsbedingungen geprägt sein –, wird im nächsten Abschnitt außerdem die Veränderung der Einlagen in der Zeit betrachtet.

### 2.2.1 Entwicklung der Verbindlichkeiten in den neuen Bundesländern

Die Höhe der Verbindlichkeiten der verschiedenen Bankengruppen wurde natürlich entscheidend durch die spezifische Aufgabenverteilung im Bankensystem der DDR und die Ereignisse während der Transformation geprägt.<sup>1025</sup> Die DDR-Sparkassen betrieben überwiegend das Einlagengeschäft mit Privatkunden und besaßen im Jahr 1989 einen Marktanteil von 81%.<sup>1026</sup> Die Privatbanken konnten ihre Tätigkeit erst mit der Transformation im Jahr 1990 aufnehmen. Während Deutsche und Dresdner Bank Joint Ventures mit der Deutschen Kreditbank eingingen und somit hohe Marktanteile beim Firmenkundengeschäft besaßen, mussten die anderen Privatbanken das Kundengeschäft von null aus aufbauen. Dabei bemühten sich die Geschäftsbanken primär um die Entwicklung ihres Firmenkundengeschäfts. Die Sparkassen hatten in der Transformationsphase dagegen in hohem Maße institutionelle Anpassungen zu bewältigen, und die Firmenkundenakquisition musste dahinter zurückstehen. Für die Wirtschaftssubjekte ergaben sich aus dieser Konstellation quasi natürliche Ansprechpartner, und der Bankenmarkt wurde entsprechend vorgeprägt. Um diesen statistischen Basiseffekt zu relativieren, beginnt die Betrachtung der Einlagen erst im Jahr 1992.

#### 2.2.1.1 Einlagen und aufgenommene Kredite insgesamt

1992 besaßen die Sparkassen<sup>1027</sup> Verbindlichkeiten gegenüber ihren Kunden (Nichtbanken bzw. Nicht-MFIs) in Höhe von 109,0 Mrd. DM (Tabelle D.10). Dies entspricht

---

<sup>1025</sup> Vgl. zu diesem Absatz Teil C:1.1.

<sup>1026</sup> Vgl. *Mann* (1996), S. 23.

<sup>1027</sup> Diese und die im Folgenden verwendeten Daten sind den Quartalsberichten der zuständigen Landeszentralbanken entnommen. Je nach Bundesland benutzen die LZB allerdings unterschiedliche Abgrenzungen des Sparkassensektors (i. W. Sparkassen exklusive, inklusive Landesbanken), sodass die angegebenen Zahlen für die Sparkassen auf Landesebene und damit auch in der Aggregation für die neuen Bundesländer etwas überhöht ausgewiesen sind. Eine separate Ausweisung von Sparkassen und Landesbanken ist aufgrund der fehlenden Zurechenbarkeit der Geschäftsergebnisse in einigen Bundesländern nicht möglich. Im Einzelnen werden von den LZB folgende Zuordnungen verwendet: In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen beziehen sich die Daten ausschließlich auf die Sparkassen. In Sachsen-Anhalt werden von 1992-1994 und im Jahr 2000 Sparkassen und Landesbanken zusammengefasst. Von 1995-1999 sind die Sparkassen exklusiv ausgewiesen. In Brandenburg beziehen sich die Daten über den gesamten Zeitraum auf Sparkassen, Landesbanken, öffentliche Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. Vergleichsrechnungen zwischen dem Datenmaterial, das von den Sparkassen bzw. ihren Verbänden zur Verfügung gestellt wurde, und dem der LZB zeigen jedoch, dass die Einflüsse der Landes-

einem Marktanteil von 59,8%. Zum selben Zeitpunkt verwalteten die Kreditbanken ein Einlagevolumen von 41,3 Mrd. DM, was 22,7% der gesamten Einlagen entspricht. Hiervon besaßen die Großbanken ein Volumen von 33,5 Mrd. DM, die Regionalbanken dagegen nur 7,9 Mrd. DM. In der Folgezeit bis 1996 wuchsen die Verbindlichkeiten aller Banken um 43,6% auf 261,5 Mrd. DM an und erzielten damit die stärksten Zuwächse in dieser Dekade. Diese Entwicklung lässt sich vor allem auf die starke Expansion der verfügbaren Einkommen der ostdeutschen privaten Haushalte zurückführen. Von 1991 bis 1996 verdoppelte sich die private Spartätigkeit von etwa 1 175 DM pro Einwohner auf ca. 2 450 DM.<sup>1028</sup> Im Vergleich mit den Privatbanken konnten die Sparkassen stärker von dieser Entwicklung profitieren, und sie erweiterten ihren Marktanteil gegenüber den Kreditbanken um 0,7 Prozentpunkte. Bis Ende 2000 erhöhten die kommunalen Kreditinstitute ihre Einlagen auf 170,5 Mrd. DM und konnten ihren Marktanteil damit auf 61,2% steigern. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verzeichneten die privaten Geschäftsbanken dagegen eine negative Einlagenentwicklung in Höhe von 2,3 Mrd. DM. Diese Entwicklung lässt sich vor allem auf das schlechte Ergebnis der Großbanken zurückführen. Ihr Einlagevolumen verringerte sich von 40,4 auf 28,6 Mrd. DM. Im Gegensatz dazu erhöhten die Regionalbanken ihre Verbindlichkeiten von 15,6 auf 25,1 Mrd. DM. Im Untersuchungszeitraum konnten die Sparkassen bei den Marktanteilen einen Zuwachs um 1,4 Prozentpunkte auf 61,2% erzielen, und auch die Regionalbanken erhöhten ihren Marktanteil, von niedrigem Niveau aus, auf 9,0%. Dagegen verloren die Großbanken stark an Bedeutung. Ihr prozentualer Anteil an den gesamten Einlagen verringerte sich von 18,4% auf 10,3%. Aufgrund der Umgruppierung innerhalb

---

banken im Einlagenbereich relativ schwach ausfallen. Für den Zeitraum von 1995-2000 ergibt sich für Brandenburg eine durchschnittliche Abweichung um +11%, in Mecklenburg-Vorpommern um -3%, in Sachsen um -3%, in Sachsen-Anhalt um -1% und in Thüringen um +2%. Für die neuen Bundesländer sind die Einlagen gemäß der Daten der LZB insgesamt um 1% zu hoch ausgewiesen. Innerhalb des Beobachtungszeitraums zeigt sich dabei eine leichte Bedeutungszunahme der Landesbanken. Der Einfluss der Landesbanken schwankt ebenfalls zwischen den verschiedenen Kundengruppen. Da die Landesbanken primär das Geschäft mit Firmenkunden und den öffentlichen Haushalten betreiben, bestehen hier auch die größten Verzerrungen. Im Geschäft mit den Selbstständigen und den Privathaushalten besitzen die Landesbanken dagegen nahezu keine Bedeutung. Obwohl in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen die LZB-Daten explizit ohne Landesbanken ausgewiesen sind, erstaunen die hier zu beobachtenden Differenzen. Diese Tatsache legt die Vermutung nahe, dass die verwendeten Berichtssysteme nicht perfekt sind, und dass sich deshalb ähnliche Verzerrungen auch bei den privaten Geschäftsbanken beobachten lassen. Die Verwendung der Landeszentralbankstatistiken erscheint aufgrund der insgesamt geringen und gleichzeitig unsystematischen Abweichungen insofern vertretbar.

Im Jahr 1999 ergaben sich auch bei den Privatbanken Umgruppierungen in den Berichtskreisen. Die Deutsche Bank 24 AG wurde den Regionalbanken zugeteilt, während zum gleichen Zeitpunkt die Bayerische HypoVereinsbank AG von den Regional- zu den Großbanken gewechselt ist. Im Ergebnis sind die Daten der Großbanken im Vergleich zu denen der Regionalbanken ab 1999 tendenziell zu niedrig ausgewiesen.

<sup>1028</sup> Vgl. Grunert (2002), S. 58.

der Kreditbankengruppe ist dieser Rückgang jedoch etwas überzeichnet. An der Tendenz ändert sich hingegen nichts.

In den einzelnen Bundesländern unterscheiden sich die Ergebnisse nicht wesentlich von den ostdeutschen Durchschnittswerten (Tabelle F.3). Auf einige Unterschiede soll dennoch exemplarisch hingewiesen werden. Den mit Abstand höchsten Marktanteil erzielen die Sparkassen in Brandenburg. Es ist dabei jedoch zu beachten, dass diese Entwicklung auch die anderen öffentlichen Kreditinstitute mitverursacht haben. Ebenso erzielen die sachsen-anhaltinischen Sparkassen überdurchschnittlich hohe Einlagen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit ihrer starken Stellung bei den Zweigstellen. Die anderen drei Bundesländer befinden sich bezüglich des Sparkassensektors auf ähnlichem Niveau. Die Kreditbanken zeigen vor allem in Brandenburg ein stark unterdurchschnittliches Engagement. Hier sind es vor allem die Regionalbanken, die vergleichsweise wenige Kundeneinlagen attrahieren. Dieser Befund lässt sich durch die räumliche Nähe zum Bankenstandort Berlin erklären. Für viele kleinere Privatbanken erscheint es attraktiver, von den Agglomerationsvorteilen der Bundeshauptstadt zu profitieren, als das mühsame retail-Geschäft in peripheren Regionen zu betreiben. Auch im wirtschaftsschwachen Sachsen-Anhalt ist das Einlagengeschäft der Privatbanken relativ schwach ausgeprägt. Die drei anderen Bundesländer liegen hierbei in etwa gleich auf.

Damit lässt sich als erstes Zwischenergebnis festhalten, dass die Sparkassen den Großteil des volkswirtschaftlichen Kapitals in Ostdeutschland mobilisieren. Ausgehend von einem hohen Niveau konnten sie ihre relative Bedeutung als Kapitalsammler sogar leicht ausweiten. Mithin schaffen sie die Voraussetzung, um den Kapitalnachfragern entsprechende Mittel zur Verfügung stellen zu können. Gleichfalls leisten sie c. p. den größten Beitrag zur Erzielung von Kapitaleinkünften für die ostdeutsche Bevölkerung. Die Großbanken realisierten im gleichen Zeitraum einen absoluten Verlust an Einlagenvolumen. Ihr Marktanteil reduzierte sich drastisch. Diese Entwicklung wurde durch den Bedeutungszuwachs der Regionalbanken zumindest teilweise kompensiert. Insgesamt maßen die privaten Geschäftsbanken der Attrahierung von Spareinlagen jedoch vergleichsweise wenig Bedeutung bei. Ob diese Entwicklung durch die starke Marktstellung der Sparkassen bedingt oder Teil ihrer Geschäftsstrategie ist, lässt sich nicht endgültig beurteilen. Vor dem Hintergrund geringer Margen im Einlagengeschäft stützt der bei den Großbanken verwurzelte Shareholder Value-Gedanke jedoch die These, dass das schwach ausgeprägte Engagement in Ostdeutschland strategisch und freiwillig erfolgt. Insbesondere der absolute Rückgang der von den Großbanken mobilisierten Einlagen deutet darauf hin, dass die Sparkassen ihre Tätigkeit subsidiär erbringen.

### **2.2.1.2 *Fristenstruktur im Einlagengeschäft***

Die folgende differenzierte Betrachtung des Einlagengeschäfts nach dessen Fristigkeit erfolgt zur besseren Beurteilung möglicher Einkommenseffekte, da im Normalfall ein prognostizierbarer Zusammenhang zwischen Zinshöhe und Anlagelaufzeit besteht.

Bei den unterschiedlichen Einlagearten zeigt sich hinsichtlich der Marktanteile der Bankengruppen grundsätzlich ein ähnliches Bild wie bei den Einlagen insgesamt. Dieser Befund spricht dafür, dass die privaten Haushalte – die den Großteil der Einlagen stellen – hauptsächlich eine Bankverbindung unterhalten und über sie sowohl den Zahlungsverkehr abwickeln als auch längerfristiges Kapital anlegen. Im Detail zeigen sich jedoch auch bei der Fristigkeit der Einlagen bemerkenswerte Unterschiede.

Das Volumen der Sichteinlagen erhöhte sich über den gesamten Beobachtungszeitraum um 31,4%, während die längerfristigen Einlagen mit 64,9% um mehr als die doppelte Rate anwuchsen (Tabelle D.10). Der Zahlungsverkehr erhöhte sich lediglich bis 1996 um 36,7% und verzeichnete danach sogar einen absoluten Rückgang. Das Sichtguthaben pro Person steigerte sich demnach von einem niedrigen Ausgangsniveau, bis Mitte der neunziger Jahre ein gewisser Sättigungsgrad erreicht wurde. Dieser Zusammenhang deutet darauf hin, dass jedes Wirtschaftssubjekt eine „Transaktionskasse“ in bestimmter Höhe unterhält, die zur Abwicklung seines Zahlungsverkehrs optimal ist und lediglich an die Inflation und die individuellen Einkommensverhältnisse angepasst werden muss.

Die Entwicklung der Sichteinlagen spiegelt außerdem eine Veränderung im technologischen Bereich des Bankensektors wider. Mit zunehmender Verbreitung neuer Formen des Zahlungsverkehrs (Internetbanking) setzte gleichfalls eine wachsende Akzeptanz dieser Medien in der Bevölkerung ein. Die negative Wachstumsrate der Giralgelder in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutet darauf hin, dass zumindest ein Teil des Zahlungsverkehrs über Direktbanken abgewickelt wurde und sich damit außerhalb des Erfassungsbereiches der Landeszentralbanken der neuen Bundesländer befand. Aus dieser Entwicklung darf allerdings nicht gefolgert werden, dass die Bankenpräsenz in den neuen Ländern überflüssig wäre. Die Kreditinstitute müssen zur Durchführung des Zahlungsverkehrs zumindest eine ausreichende Anzahl an SB-Terminals bereitstellen und ferner die Beratung zu komplexeren Anlageformen gewährleisten.

In diesem Zusammenhang ist außerdem zu erkennen, dass die Großbanken bei den täglich fälligen Geldern in geringerem Umfang Marktanteile verloren haben als bei den längerfristigen Einlagen. Erstere reduzierten sich im gesamten Beobachtungszeitraum um 6,3 Prozentpunkte, während letztere ein Minus von 8,7 Prozentpunkten verbuchten. Der Marktanteil bei den Giralgeldern lag damit im Jahr 2000 um 4,3 Prozentpunkte über dem der gesamten Einlagen. Erklären lässt sich dieses Ergebnis durch die Etablierung der so genannten Cash Group zu Beginn des Jahres 1998. Dies ist ein Zusammenschluss der vier deutschen Großbanken, ihrer Tochtergesellschaften sowie der Postbank AG, die sich in einer vertraglichen Vereinbarung zur gegenseitig gebührenfreien Nutzung ihrer Geldautomaten verpflichteten. Für ihre Kunden entstand auf diese Weise ein umfangreiches Netz kostenlos zu nutzender Geldausgabeterminals, das damit die Attraktivität des Großbankenangebots erhöhte.

Tabelle D.10:  
Einlagen und aufgenommene Kredite nach Fristigkeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen in Mio. DM			Veränderungsrate in % -			Marktanteile in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Insgesamt</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	109 004	154 797	170 488	42,0	10,1	56,4	59,8	59,2	61,2
Kreditbanken	41 309	55 970	53 703	35,5	-4,1	30,0	22,7	21,4	19,3
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	33 466	40 401	28 581	20,7	-29,3	-14,6	18,4	15,5	10,3
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	7 843	15 569	25 123	98,5	61,4	220,3	4,3	6,0	9,0
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	182 146	261 476	278 716	43,6	6,6	53,0	100,0	100,0	100,0
<b>Sichteinlagen</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	36 716	48 925	47 603	33,3	-2,7	29,7	57,1	55,6	56,3
Kreditbanken	16 042	22 463	19 562	40,0	-12,9	21,9	24,9	25,5	23,1
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	13 358	15 846	12 259	18,6	-22,6	-8,2	20,8	18,0	14,5
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	2 684	6 617	7 303	146,5	10,4	172,1	4,2	7,5	8,6
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	64 336	87 920	84 506	36,7	-3,9	31,4	100,0	100,0	100,0
<b>Termineinlagen, Sparbriefe, Spareinlagen</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	72 288	105 872	122 885	46,5	16,1	70,0	61,4	61,0	63,3
Kreditbanken	25 267	33 507	34 141	32,6	1,9	35,1	21,4	19,3	17,6
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	20 108	24 555	16 321	22,1	-33,5	-18,8	17,1	14,1	8,4
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	5 159	8 952	17 820	73,5	99,1	245,4	4,4	5,2	9,2
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	117 810	173 556	194 210	47,3	11,9	64,9	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Stand 31.12. – <sup>b</sup> In Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Ab 1999: Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>d</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Aus der Tabelle D.10 werden außerdem bankengruppenspezifische Unterschiede im Anlageverhalten der Kunden ersichtlich.<sup>1029</sup> Der Marktanteil der Sparkassen bei den Sichteinlagen blieb über den gesamten Zeitraum deutlich unter dem ihres Marktanteiles insgesamt. Entsprechend höhere Bedeutung besaß der Sparkassensektor bei den längerfristigen Einlagen. Die größte Differenz zwischen lang- und kurzfristigen Verbindlichkeiten bestand im Jahr 2000. Hier betrug der Unterschied der Marktanteile 7,0 Prozentpunkte. Das entgegengesetzte Bild zeigte sich bei den Großbanken. In Relation zu den gesamten Einlagen besaßen sie bei den Sichteinlagen höhere, bei den längerfristigen Anlageformen dagegen niedrigere Marktanteile. Im Jahr 2000 betrug die Differenz zwischen den beiden Einlagenkategorien 6,1 Prozentpunkte. Bei den Regionalbanken entsprachen die Marktanteile der unterschiedlichen Fristigkeiten in etwa denen der gesamten Einlagen.

Diese Ergebnisse zeigen sich ebenfalls in der Tabelle D.11. Sie bildet die Einlagenstruktur der verschiedenen Bankengruppen in den neuen Bundesländern ab. Innerhalb einer Bankengruppe addieren sich länger- und kurzfristige Einlagen jeweils zu 100%. Die größten Unterschiede in der Einlagenstruktur bestehen zwischen den Sparkassen und den Großbanken. Verbuchten die Sparkassen im Jahr 1992 noch 33,7% ihrer gesamten Einlagen als täglich fällige Verbindlichkeiten, so verringerte sich dieser Anteil sukzessive um 5,8 Prozentpunkte auf 27,9% im Jahr 2000. Dagegen erhöhten die Großbanken ihre Sichteinlagen im Beobachtungszeitraum von 39,9% auf 42,9%. Im Jahr 2000 betrug der Unterschied der internen Einlagenstruktur zwischen beiden Institutsgruppen somit 15 Prozentpunkte. Dagegen unterscheidet sich die Einlagenstruktur zwischen Sparkassen und Regionalbanken nur geringfügig. Im Jahr 2000 betrug die Differenz 1,2 Prozentpunkte.

Die Struktur der Verbindlichkeiten hat – aufgrund des beschriebenen Zusammenhangs zwischen der Laufzeit bzw. der Fristigkeit einer Kapitalanlage und der Höhe des Zinses – offensichtlich Auswirkungen auf die zu leistenden Zinszahlungen. Je kürzer die Kündigungsfrist, desto geringer ist c. p. das Zinsniveau. Für die täglich fälligen Sichteinlagen leisten die Banken in der Regel keine oder nur sehr geringe Zinszahlungen. Dies bedeutet, dass die Großbanken im Jahr 2000 für 42,9% ihrer Einlagen keine Zinserträge an ihre Kunden zu entrichten hatten. Bei den Sparkassen betraf dies zum gleichen Zeitpunkt lediglich 27,9% aller Verbindlichkeiten. Ähnlich gering war diese Quote bei den Regionalbanken mit 29,1%.

Als zweites Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, dass die öffentlichen Kreditinstitute nicht nur den größten absoluten Beitrag zur Kapitalmobilisierung in den neuen

---

<sup>1029</sup> Im Anhang (Tabelle F.4 und Tabelle F.5) sind die disaggregierten Zahlen auf Länderebene für die beiden Einlageformen tabellarisch abgebildet. In den jeweiligen Ländern zeigen sich jedoch für keine der betrachteten Bankengruppen deutliche Abweichungen der Verhaltensmuster.

Bundesländern leisten, sondern außerdem über einen relativen Vorteil gegenüber den Großbanken verfügen. Sparkassen und Regionalbanken tragen unter dem Aspekt der Einlagenstruktur in wesentlich stärkerem Ausmaß zur Vermögensbildung und Erzielung von Kapitaleinkünften bei, als dies die Großbanken tun.

Tabelle D.11:

Einlagenstruktur nach Fristigkeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Einlagenstruktur			Veränderung		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000
	- in % -			- in Prozentpunkten -		
<b>Sichteinlagen</b>						
Sparkassensektor <sup>b</sup>	33,7	31,6	27,9	-2,1	-3,7	-5,8
Kreditbanken	38,8	40,1	36,4	1,3	-3,7	-2,4
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	39,9	39,2	42,9	-0,7	3,7	3,0
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	34,2	42,5	29,1	8,3	-13,4	-5,2
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	35,3	33,6	30,3	-1,7	-3,3	-5,0
<b>Termineinlagen, Sparbriefe, Spareinlagen</b>						
Sparkassensektor <sup>b</sup>	66,3	68,4	72,1	2,1	3,7	5,8
Kreditbanken	61,2	59,9	63,6	-1,3	3,7	2,4
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	60,1	60,8	57,1	0,7	-3,7	-3,0
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	65,8	57,5	70,9	-8,3	13,4	5,2
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	64,7	66,4	69,7	1,7	3,3	5,0

<sup>a</sup> Stand 31.12. – <sup>b</sup> In Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Ab 1999: Veränderungen der Einlagenstruktur sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>d</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Aus der Perspektive der Einkommenserzielung ist kritisch anzumerken, dass die Sparkassen mit dem Sparbuch (vereinbarte Kündigungsfrist von drei Monaten) ein Anlageprodukt anbieten, das in der Vergangenheit teilweise durch negative Realzinsen gekennzeichnet war, so z. B. in den Jahren 1990 bis 1994.<sup>1030</sup> Die Präferenz für diese Sparform ist nicht zuletzt durch die spezifische Kundenstruktur der Sparkassen bedingt. Beispielsweise unterhalten etwa 80% aller Sozialhilfeempfänger ihr Girokonto bei einer Sparkasse.<sup>1031</sup> Aus Sicht der Banken besitzen Kleinstsparkonten und -depots jedoch gewöhnlich eine unzureichende Rentabilität, sodass die Gewährleistung eines umfangrei-

1030 Vgl. Sinn (1997), S. 72.

1031 Vgl. Berndt (2000), S. 79.

chen Angebots selbst für nicht gewinnmaximierende Kreditinstitute schwierig ist.<sup>1032</sup> Sinn bewertet diesen Umstand als Verhöhnung der Zielsetzung der Förderung des Sparkinns und sieht „eher eine Übervorteilung der Kleinsparer denn ihre Förderung.“<sup>1033</sup> Neuberger und Schindler führen dieses Ergebnis aus den oben genannten Gründen jedoch auf die Marktgegebenheiten zurück und weisen darauf hin, „dass Sparkassen neben diesem Standardsparbuch eine Vielzahl höherverzinslicher Anlagen angeboten haben und diese Konditionen am Markt wettbewerbsfähig waren. Es ist unangemessen, einerseits den öffentlich-rechtlichen Instituten mangelnde Ertragskraft vorzuwerfen, andererseits ihre wettbewerbsorientierte Konditionengestaltung zu bemängeln.“<sup>1034</sup>

Ein Blick auf die disaggregierte Einlagenstruktur der längerfristigen Verbindlichkeiten zwischen 1992 und 2000 bestätigt aus positiver Sicht die Bedenken Sinns. Die Sparkassen in den neuen Bundesländern hielten 49,3% ihrer gesamten Verbindlichkeiten als Spareinlagen. Die Großbanken wiesen dagegen nur 28,2% und die Regionalbanken 25,4% ihrer Verbindlichkeiten als Spareinlagen aus.<sup>1035</sup> Zu dieser Einlagenkategorie zählen jedoch nicht nur die kritisierten Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist, sondern ebenfalls Einlagen mit individuell vereinbarter, längerer Kündigungsdauer und höherer Verzinsung. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass in der Vergangenheit auch mit anderen Anlageformen (z. B. Aktien) negative Realzinsen erzielt wurden. Profitablere Anlagen wie z. B. Termineinlagen sind nur in runden, größeren Beträgen (ab etwa 10 000 DM) möglich und bleiben damit dem weniger vermögenden Publikum verwehrt.<sup>1036</sup> Aufgrund unterschiedlicher Kundenstrukturen und des Kontrahierungszwangs für Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist zeigt sich das Problem der niedrig verzinslichen Einlagen daher bei den Sparkassen in größerer Schärfe, als dies bei den Privatbanken der Fall ist. Der Vorwurf einer generellen Übervorteilung der Sparkassenkunden kann gemäß diesen Einschränkungen sicherlich nicht aufrechterhalten werden. Vielmehr resultiert der hohe Anteil an Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist aus den Anforderungen des öffentlichen Auftrags.

Unter regionalökonomischen Gesichtspunkten verfügen Gelder, die direkt bei den Kreditinstituten angelegt werden, darüber hinaus über einen Vorteil gegenüber anderen Anlageformen wie z. B. dem Aktienkauf. Während mobilisiertes Sparkapital in Form von Krediten an Unternehmen vergeben werden kann und das Kapital somit in der Region verbleibt, fließen Gelder, die in Aktien angelegt werden i. d. R. aus dem räumlichen Einzugsgebiet von Bank und Kunden, und positive regionale Wirkungen entfal-

---

1032 Vgl. *Neuberger, Schindler* (2001), S. 99.

1033 *Sinn* (1997), S. 74.

1034 *Neuberger, Schindler* (2001), S. 99.

1035 Vgl. Quartalsberichte der Landeszentralbanken, verschiedene Ausgaben, Tabelle F.7.

1036 Vgl. *Ashauer* (1993), S. 511 f.

len. Dafür verzichten die Anleger im ersten Fall unter Umständen auf eine höhere Rendite.

### 2.2.1.3 Kundenstruktur im Einlagengeschäft

Die folgende Darstellung des Einlagengeschäfts nach der Kundenstruktur erfolgt zur Skizzierung der Geschäftspolitik der Kreditinstitutionsgruppen. Hieraus können dann Aussagen hinsichtlich einer möglichen Subsidiarität der Sparkassen abgeleitet werden.

Tabelle D.12 zeigt die Verteilung der Einlagen (insgesamt) der verschiedenen Bankengruppen auf vier Kundensegmente. Die Einzelwerte addieren sich zeilenweise zu 100%. Dargestellt sind die durchschnittlichen Anteile für den Zeitraum von 1992 bis 2000. Wie zu erwarten war, dominiert bei den Sparkassen das Einlagengeschäft mit Privatpersonen. Knapp 84% ihrer Einlagen sind Verbindlichkeiten gegenüber den privaten Haushalten. Die Einlagen von Unternehmen, Selbstständigen und den öffentlichen Haushalten spielen mit 7,3%, 3,4% bzw. 5,3% eine weitaus geringere Rolle. Die Kundenstruktur der privaten Geschäftsbanken unterscheidet sich hingegen klar von der des Sparkassen-sektors. Privatpersonen stellen mit etwa 48% zwar immer noch den größten Anteil der Kapitaleinlagen zur Verfügung, jedoch nehmen die Verbindlichkeiten von Unternehmen mit über 30% eine gewichtige Position ein. Auch das Einlagengeschäft mit Selbstständigen und öffentlichen Haushalten besitzt mit Anteilen von 11,1% bzw. 9,7% eine stärkere relative Bedeutung als in den Sparkassen.

Tabelle D.12:

Durchschnittliche prozentuale Einlagen und aufgenommene Kredite insgesamt nach Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern von 1992-2000

	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -			
Sparkassensektor <sup>a</sup>	7,3	3,4	83,8	5,3
Kreditbanken	30,8	11,1	47,9	9,7
<i>Großbanken</i> <sup>b</sup>	32,6	10,8	46,7	9,3
<i>Regionalbanken</i> <sup>b</sup>	28,1	12,5	48,7	10,4
Alle Bankengruppen <sup>c</sup>	14,7	6,0	73,2	5,8

<sup>a</sup> In Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992 bis 1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995 bis 1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>b</sup> Ab 1999: Veränderungen der Kundenstruktur sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>c</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich zeilenweise zu 100%. Abweichungen der Zeilensummen zu 100% durch Rundungen.

Quelle: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Die Kundenstrukturen von Groß- und Regionalbanken sind zwar ähnlich, im Detail zeigen sich jedoch auch hier einige interessante Unterschiede. So besitzt das Geschäft mit

Kleinkunden (Privatpersonen und Selbstständige) in den Regionalbanken einen Anteil von 61,2%, in den Großbanken dagegen 57,5%. Die Großbanken unterhalten demnach nicht nur im Vergleich mit den Sparkassen, sondern auch in Relation zu den Regionalbanken bevorzugt Geschäftsbeziehungen mit größeren (Firmen-)Kunden und profitieren damit von Effizienzvorteilen in der Leistungserstellung. Die nach Kundengruppen differenzierten Einlagen bestätigen insofern die Vermutungen hinsichtlich der geschäftlichen Ausrichtung der Bankengruppen. Die Sparkassen erweisen sich als der größte Kapital-sammler bei den privaten Haushalten und kommen diesbezüglich dem öffentlichen Auftrag der Förderung des Sparsinns und der Vermögensbildung nach. Die privaten Kreditbanken verwalten hingegen vergleichsweise hohe Anteile von Verbindlichkeiten der Selbstständigen und Unternehmen.

Dieser Befund wird in der Tabelle D.13 bestätigt. Dargestellt sind die durchschnittlichen Marktanteile bei Einlagen verschiedener Fristigkeiten für den Zeitraum von 1992 bis 2000. Die Marktanteile addieren sich für jede der drei Einlagenkategorien spaltenweise zu 100%. Betrachtet werden zunächst die Marktanteile bei den Einlagen insgesamt. Wie zu erwarten war, besitzen die Sparkassen im Kundengeschäft mit Privatpersonen die stärkste Marktposition und erreichen hierbei einen Anteil von 68,9%. In diesem Kundensegment erzielen die Großbanken lediglich einen Marktanteil von unter 10% und die Regionalbanken von unter 5%. Obwohl das Einlagengeschäft mit den öffentlichen Haushalten lediglich rund ein zwanzigstel der gesamten Sparkassenverbindlichkeiten (Tabelle D.12) beträgt, erreichen die Sparkassen 55% und damit wiederum die stärkste Marktstellung. Der Privatbankensektor vereinigt hingegen etwa 35% der gesamten öffentlichen Einlagen auf sich. Ein ähnliches Bild, wenngleich nicht ebenso stark ausgeprägt, zeigt sich bei den Verbindlichkeiten gegenüber den selbstständigen Privatpersonen. Mit etwa 35% Marktanteil dominieren die Sparkassen vor den Großbanken, die 26,5% der Spareinlagen verwalten. Die Regionalbanken attrahierten mit 12,9% etwa die Hälfte des Einlagevolumens der Großbanken. Ausgeglichenere stellen sich die Marktanteile bei den Unternehmenseinlagen dar. Bedeutendster Kapitalsammler sind hier die Großbanken mit 32,5% der Einlagen, knapp gefolgt von den Sparkassen mit 30,0% und den Regionalbanken, die etwa 12% aller Unternehmensverbindlichkeiten verwalten.

Die Verteilung der Marktanteile zeigt die Bedeutung, die die Banken den verschiedenen Kundengruppen beimessen. Danach sind die Sparkassen absolut der wichtigste Geschäftspartner von Privatpersonen, öffentlichen Haushalten und Selbstständigen. Sie erfüllen insofern den öffentlichen Auftrag, indem sie die private Vermögensbildung unterstützen und die Hausbankfunktion gegenüber den Kommunen übernehmen. Insbesondere die Großbanken fokussieren hingegen stärker auf die Geschäftskunden, während das retail-Geschäft nur eine untergeordnete Bedeutung besitzt. Interpretiert man diese Strategie als „Rosinenpicken“, so zeigt sich hierin die Bedeutung der Sparkassen für die private Vermögensbildung und die Kapitalmobilisierung im Allgemeinen.

Aus der Tabelle D.13 ist weiterhin ersichtlich, dass der Sparkassensektor im Zeitraum von 1992 bis 2000 seine Marktanteile in jeder Kundengruppe ausweiten konnte. Den höchsten Zuwachs mit 11,7 Prozentpunkten erzielten die Sparkassen bei den Einlagen der öffentlichen Haushalte. Bei der Interpretation der Tabelle ist zu berücksichtigen, dass in Brandenburg und Sachsen-Anhalt im Jahr 2000 die Landesbanken zum Berichtskreis des Sparkassensektors zählten. Das Geschäft mit den öffentlichen Gebietskörperschaften wird jedoch gerade von den Landesbanken als zentral erachtet, sodass die Erhöhung der Marktanteile zu einem gewissen Teil auf diesen Zusammenhang zurückzuführen ist.<sup>1037</sup> Die Sparkassen konnten ihre Marktanteile außerdem in den bevorzugten Kundensegmenten der Geschäftsbanken erhöhen. Bei den Selbstständigen betrug der Zuwachs 5,9 und bei den Unternehmen 4,0 Prozentpunkte. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil dieser Zunahme – speziell bei den Unternehmenseinlagen – wiederum auf die Tätigkeit der Landesbanken in Brandenburg und Sachsen-Anhalt zurückzuführen ist.

Die Entwicklung der Marktanteile stellt sich bei den Großbanken diametral zu der des Sparkassensektors dar. Sie verloren in allen vier Kundengruppen massiv an Bedeutung. Die größten Einbußen zeigen sich beim Einlagengeschäft mit den öffentlichen Gebietskörperschaften (-22,6 Prozentpunkte) und mit den Unternehmen (-16,4 Prozentpunkte). Auch die Verluste bei Privatkunden und Selbstständigen haben bei einer Veränderung um -5,1 und -7,7 Prozentpunkte nicht nur marginalen Charakter. Gewinnen konnten hingegen die Regionalbanken. Sie erhöhten ihre Marktanteile je nach Kundengruppe um 3,8 bis 6,7 Prozentpunkte. Aufgrund der Umgruppierungen in den Berichtskreisen ist jedoch auch dieses Ergebnis partiell verzerrt.<sup>1038</sup> An der grundsätzlichen Verlagerung der Marktanteile von den Groß- zu den Regionalbanken und Sparkassen ändert diese Einschränkung nichts.

Weisen bereits die absoluten Marktanteile der Bankengruppen auf unterschiedliche Strategien im Einlagengeschäft hin, so wird dieser Befund bei Berücksichtigung der Marktanteilsveränderung gefestigt. Die Sparkassen messen dem Einlagengeschäft in Ostdeutschland eine hohe und steigende Bedeutung bei, während die Großbanken ein geringes und gleichzeitig sinkendes Engagement aufweisen. Geht man davon aus, dass der Rückzug der Großbanken aus den neuen Bundesländern freiwillig erfolgt, dann deuten obige Geschäftszahlen darauf hin, dass die Sparkassen ihre Leistungen subsidiär erbringen und den vorhandenen, nicht befriedigten Anlagebedarf decken. Dass die Geschäftsentwicklung der Großbanken auf ihre Geschäftsstrategie zurückzuführen ist, mag

---

<sup>1037</sup> Vgl. hierzu auch FN. 1027. Im Anhang (Tabelle F.6, Tabelle F.7 und Tabelle F.8) sind die disaggregierten Zahlen auf Länderebene für alle drei Einlagearten tabellarisch abgebildet. Hierbei zeigt sich, dass v. a. in Brandenburg und Sachsen-Anhalt der Sparkassensektor besonders hohe Zuwächse im Einlagengeschäft mit den öffentlichen Haushalten erzielte. Mit Einschränkungen trifft diese Aussage auch für den Bereich der Unternehmenseinlagen zu.

<sup>1038</sup> Vgl. hierzu auch FN. 1027.

Tabelle D.13:  
Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten nach Fristigkeit, Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unter-nehmen	Selbst-ständige	Privat-personen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unter-nehmen	Selbst-ständige	Privat-personen	Öffentliche Haushalte
<b>Insgesamt</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	60,1	30,0	34,4	68,9	55,2	1,3	4,0	5,9	0,2	11,7
Kreditbanken	21,0	44,4	39,4	13,8	34,8	-3,4	-12,6	-1,0	-0,4	-15,9
<i>Großbanken</i> <sup>b</sup>	14,7	32,5	26,5	9,4	23,6	-8,1	-16,4	-7,7	-5,1	-22,6
<i>Regionalbanken</i> <sup>b</sup>	6,4	11,8	12,9	4,4	11,2	4,7	3,8	6,7	4,7	6,6
Sonstige Bankengruppen <sup>c</sup>	18,9	25,7	26,2	17,4	10,0	2,1	8,6	-4,8	0,2	4,2
<b>Sichteinlagen</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	57,0	32,5	38,2	70,3	62,6	-0,7	6,3	5,1	-6,0	-4,9
Kreditbanken	24,2	47,2	35,2	12,4	22,2	-1,8	-9,3	0,3	5,0	-16,2
<i>Großbanken</i> <sup>b</sup>	17,5	35,8	24,6	8,2	17,4	-6,3	-11,5	-7,1	-0,5	-17,4
<i>Regionalbanken</i> <sup>b</sup>	6,7	11,3	10,6	4,2	4,8	4,5	2,2	7,4	5,5	1,2
Sonstige Bankengruppen <sup>c</sup>	18,8	20,3	26,6	17,3	15,2	2,5	3,0	-5,4	1,0	21,1
<b>Termineinlagen, Sparbriefe, Spareinlagen</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	61,6	27,2	28,5	68,3	47,0	1,9	2,1	3,1	2,4	27,6
Kreditbanken	19,5	41,6	45,8	14,2	47,1	-3,9	-14,5	1,3	-2,4	-25,5
<i>Großbanken</i> <sup>b</sup>	13,4	29,1	29,4	9,8	30,6	-8,7	-19,1	-6,8	-6,8	-31,5
<i>Regionalbanken</i> <sup>b</sup>	6,2	12,5	16,5	4,4	16,5	4,8	4,6	8,2	4,4	6,0
Sonstige Bankengruppen <sup>c</sup>	18,9	31,3	25,6	17,4	5,9	2,0	12,4	-4,4	-0,1	-2,1

<sup>a</sup> In Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>b</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>c</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich für jede der drei Einlagenkategorien spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. zu null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

man daran erlauben, dass die Regionalbanken, welche grundsätzlich auch als gewinnmaximierende Unternehmen agieren, ihr Engagement in Ostdeutschland ausweiteten. Sieht man das Sammeln und Poolen von Kapital als Voraussetzung für Investitionen und nachgelagertes Wachstum, so zeigt dies die Bedeutung der Sparkassen für die regionale Entwicklung in den neuen Bundesländern.

Eine Differenzierung nach Fristigkeit der Einlagen zeigt, dass die Entwicklung der Marktanteile der Institute weder bei den Kundengruppen noch bei den verschiedenen Einlagearten homogen verlaufen ist (Tabelle D.13).

Im Bereich der täglich fälligen Einlagen verzeichneten die Sparkassen bei Privatpersonen und öffentlichen Haushalten ein Minus von 6,0 bzw. 4,9 Prozentpunkten. Die Marktanteile bei Unternehmen und Selbstständigen konnten dagegen um 6,3 bzw. 5,1 Prozentpunkte ausgebaut werden. Die Großbanken büßten in jedem Kundensegment an Marktbedeutung ein. Besonders stark fiel der Rückgang bei den Unternehmen und den öffentlichen Gebietskörperschaften aus. Der geringste Verlust zeigt sich bei den Sichteinlagen der Privatpersonen (-0,5 Prozentpunkte). Dieses Ergebnis bestätigt die Vermutung, dass die vier Großbanken mit der Etablierung der Cash Group ein attraktives Angebot für ihre Privatkunden schufen und so einen stärkeren Einbruch in diesem Segment verhindern konnten. Die Regionalbanken bauten sämtliche Marktanteile innerhalb der Sichteinlagen aus. Besonders stark fiel dabei der Zuwachs in der Gruppe der Kleinsparer (Privatpersonen und Selbstständige) aus.

Im Gegensatz zu den Sichteinlagen konnten die Sparkassen im Bereich der längerfristigen Anlageformen bei allen Kundengruppen Marktanteilszuwächse erzielen. Bei Unternehmen, Selbstständigen und Privatpersonen lagen diese zwischen 2,1 und 3,1 Prozentpunkten. Den größten Bedeutungszuwachs erfuhr der Sparkassensektor bei den langfristigen Einlagen der öffentlichen Haushalte (27,6 Prozentpunkte). Entsprechend hohe Verluste (-31,5 Prozentpunkte) verbuchten die Großbanken in diesem Kundensegment. Allerdings verloren diese ebenfalls im Geschäft mit den drei anderen Kundengruppen – und hier besonders im Einlagengeschäft mit den Unternehmen – klar an Bedeutung. Hingegen konnten die Regionalbanken wiederum in allen vier Bereichen an Marktbedeutung zulegen. Vor dem Hintergrund der Vermögensbildung genauso wie der Fristentransformation sind Zuwächse bei den langfristigen Einlagen natürlich besonders zu begrüßen. Insofern weisen Sparkassen und auch Regionalbanken komparative Vorteile gegenüber den Großbanken auf.

Summa summarum lässt sich konstatieren, dass die Sparkassen in drei von vier Kundensegmenten die stärkste Marktstellung besitzen. Lediglich im Einlagengeschäft mit den Unternehmen liegen ihre Marktanteile etwas hinter denen der Großbanken zurück. Im Beobachtungszeitraum konnte der Sparkassensektor seine Marktbedeutung insgesamt festigen. Der Rückgang der Sichteinlagen von Privatpersonen führte jedoch dazu, dass die Sparkassen bei den täglich fälligen Geldern insgesamt ein leichtes Minus zu verzeichnen hatten. Dies konnte jedoch durch das Wachstum der längerfristigen Einlagen

überkompensiert werden. Für Privatpersonen, Selbstständige und die öffentlichen Gebietskörperschaften sind die Sparkassen demnach der wichtigste Kooperationspartner. Selbst im Geschäft mit den privaten Unternehmen konnten die kommunalen Banken ihre Bedeutung ausweiten. Sie entwickelten sich insofern von einem unselbstständigen, in die sozialistische Planwirtschaft eingebundenen Kreditinstitut zu einem bedeutenden Geschäftspartner für Unternehmen. Die Sparkassen tragen somit in hohem Maße zu Kapitaleinkünften und Vermögensbildung bei. Transformieren sie das gesammelte Kapital bezüglich Losgröße, Risiko und Fristigkeit und stellen sie dies den Nachfragern für Investitionszwecke zur Verfügung, so leisten die kommunalen Kreditinstitute einen bedeutsamen Beitrag zur regionalen Entwicklung Ostdeutschlands.

Die Großbanken verzeichneten dagegen in allen Bereichen teilweise massive Rückgänge ihrer Marktanteile. Das Engagement bzw. die Bedeutung dieser Bankengruppe ist somit in den neuen Bundesländern (relativ) rückläufig. Die Gründe, die zu diesem Ergebnis führen, sind dabei nicht eindeutig zu identifizieren. Vorstellbar wäre einerseits, dass der Rückzug der Großbanken aus Ostdeutschland Bestandteil ihrer strategischen Geschäftsausrichtung ist. Der geringe Anteil an lukrativen Großkunden wirkt sich negativ auf die erzielbaren Gewinnmargen aus,<sup>1039</sup> und der Rückzug aus Ostdeutschland wäre ähnlich zu interpretieren wie der vielfach geäußerte Vorwurf des Rückzugs der Großbanken aus dem Kreditgeschäft mit KMU.<sup>1040</sup> In diesem Fall käme der Sparkassentätigkeit eine besonders hohe Bedeutung zu, da sie das Nachfragedefizit der Großbanken kompensieren würden. Andererseits ist auch vorstellbar, dass der Verlust der Marktanteile auf die hohe Wettbewerbsintensität im Finanzsektor und/oder die starke Marktpositionierung der Sparkassen zurückzuführen ist. Verfügen die Sparkassen dabei über staatlich garantierte Wettbewerbsvorteile,<sup>1041</sup> so wäre es eine ordnungspolitische Aufgabe, für faire Wettbewerbsbedingungen und Chancengleichheit unter den Marktteilnehmern zu sorgen.<sup>1042</sup> In Anbetracht der Marktanteilsentwicklung der privaten Regionalbanken ist dieses Szenario jedoch eher unwahrscheinlich. Die Regionalbanken agierten unter den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie die Großbanken und konnten trotz der Konkurrenz von öffentlich-rechtlichen Instituten ihre Marktpositionierung deutlich verbessern. Es kann insofern davon ausgegangen werden, dass die Sparkassen ihr Leistungsangebot subsidiär zu den Privatbanken erbringen.

---

1039 Vgl. *Handelsblatt*, 19.07.2000.

1040 Vgl. stellvertretend für viele *Neuberger, Schindler* (2001), S. 97; *FTD*, 21.08.2002.

1041 So z. B. *Möschel* (1993); *Sinn* (1997).

1042 Vgl. *Handelsblatt*, 15.09.2000.

## 2.2.2 Regionale Differenzierung der Spartätigkeit

Analog der regionalen Versorgung mit Finanzinfrastruktur kommt auch der Kapitalsammlung durch Kreditinstitute bzw. der Spartätigkeit der Wirtschaftseinheiten eine hohe Bedeutung für Wohlstand und Wirtschaftsentwicklung in den Geschäftsgebieten zu. Die Akkumulation und der Besitz von Kapitalvermögen dienen gemeinhin der finanziellen Vorsorge für zukünftige Aufwendungen, so z. B. zur Anschaffung langlebiger Konsumgüter und Immobilien oder zum Zwecke der Alterssicherung. Aus dem Sparvermögen resultieren ferner Zinseinkünfte, die insofern das persönliche Einkommen bzw. den Wohlstand erhöhen. Daneben erzeugt das Sparen positive externe Effekte, da Haushalte, die über Sparguthaben verfügen, Sozialhilfe und anderer staatlicher Unterstützungsmaßnahmen in geringerem Umfang bedürfen.<sup>1043</sup> Unter diesem Gesichtspunkt profitieren auf der ersten Inzidenzebene die Kommunen, da sie die hauptsächlichen Träger der Sozialhilfe sind.<sup>1044</sup> Nachgelagert sind jedoch all die Wirtschaftssubjekte Nutznießer der Externalität, die zur Finanzierung der kommunalen Haushalte beitragen.

Die Mobilisierung und Sammlung von Kapital ist außerdem die Voraussetzung für die Kreditvergabe an Unternehmen. Die gesammelten Einlagen werden in ihrer Losgröße, Fristigkeit und Risiko transformiert und stehen den Unternehmern damit potenziell zur Durchführung von fremdkapitalfinanzierten Investitionen zur Verfügung. Grundsätzlich lassen sich Investitionen ebenso durch Kapitalimporte finanzieren. Vor dem Hintergrund einer ausgeglichenen regionalen Zahlungsbilanz ist es jedoch erforderlich, dass die Wirtschaftssubjekte eine hinreichende eigene Spartätigkeit entfalten. Möchte man das Entstehen von übergroßen räumlichen Disparitäten verhindern und die Abhängigkeit von regionalen Kapitalimporten vermeiden, ist offensichtlich, dass die Existenz eines räumlich ausgewogenen Einlagenbestands diese Ziele unterstützt.<sup>1045</sup> Die Förderung des Sparsinns der Bevölkerung ist also impliziter Bestandteil der Struktursicherungsfunktion der Sparkassenorganisation. Im folgenden Kapitel wird daher untersucht, wie die Spartätigkeit bzw. der Einlagenbestand der Sparkassen in den Teilräumen der neuen Bundesländer verteilt ist.

### 2.2.2.1 Bestimmungsgründe der regionalen Differenzierung der Spartätigkeit

Nachdem in den vorigen Abschnitten dieses Kapitels das Einlagengeschäft der Bankengruppen weitgehend aggregiert für die neuen Bundesländer untersucht wurde, soll im Folgenden analysiert werden, welcher Zusammenhang zwischen den Kapitaleinlagen bei Sparkassen und dem regionalen Umfeld besteht. Hierzu wird ein Panelregressionsmodell geschätzt, das den Einfluss verschiedener exogener Faktoren auf die Höhe der

---

1043 Vgl. Sinn (1997), S. 72.

1044 Vgl. Voigt (1984), S. 396.

1045 Vgl. Wolf (1984), S. 66 ff.

Spareinlagen in den Untersuchungsräumen der neuen Bundesländer erfasst.<sup>1046</sup> Anhand der Modellergebnisse soll bestimmt werden, welche Geschäftspolitik die Sparkassen verfolgen. Insbesondere soll herausgearbeitet werden, inwieweit die kommunalen Kreditinstitute Einlagen in Regionen mit einer geringen Wirtschaftskraft sowie in ländlich peripheren Räumen sammeln. Dieser Fokus ist vor dem Hintergrund der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sehen, da durch das Sparen positive Einkommenseffekte entstehen und die regionale Entwicklung durch die Kapitalakkumulation gefördert werden kann. Für die Modellspezifizierung und die Interpretation der Ergebnisse sollen in diesem Abschnitt zunächst einige potenzielle Einflussfaktoren beschrieben werden. Dabei gilt es, vor allem die zu erwartende Wirkungsrichtung auf die Einlagenhöhe bzw. die Geschäftspolitik abzuleiten.

### ***Regionales Pro-Kopf-Einkommen:***

Die verschiedenen volkswirtschaftlichen Theoriegebäude treffen unterschiedliche Annahmen über das Konsumverhalten der Wirtschaftssubjekte. Da das Sparen als Residuum des Einkommens abzüglich des Konsums aufgefasst werden kann, lassen sich aus den Konsumtheorien Erkenntnisse hinsichtlich des Sparverhaltens ableiten.<sup>1047</sup> Viele der Konsumtheorien beschreiben einen Zusammenhang zwischen der Einkommensentwicklung und der volkswirtschaftlichen Sparneigung. Gemäß der keynesianisch geprägten, makroökonomischen Konsumtheorien und der monetaristischen Einkommenshypothesen besitzt die Höhe des verfügbaren Einkommens bzw. dessen Entwicklung zentrale Bedeutung für die Ersparnis der Haushalte.<sup>1048</sup> Die Einflüsse von Konjunkturschwankungen oder langfristigen Einkommens- und Zinsänderungen – wie sie die erwähnten Theorien formalisieren – spielen jedoch im Rahmen einer regionalen bzw. kommunalen Querschnittsanalyse keine wesentliche Rolle, da sie alle Regionen im gleichen Ausmaß betreffen. Bedeutsamer für eine Querschnittsbetrachtung ist die zu beobachtende Tatsache, dass weniger die absolute Einkommenshöhe, als die Höhe des verfügbaren Einkommens relativ zu anderen die Ersparnis der Haushalte determiniert.<sup>1049</sup> Bereits Duesenberry betonte – im Gegensatz zu Keynes –, dass das Konsumverhalten der Haushalte nicht voneinander unabhängig, sondern in hohem Maße interdependent ist.<sup>1050</sup> „Innerhalb einer Bezugsgruppe streben auch die Bezieher geringerer Einkommen danach, Güter und Dienstleistungen höherer Qualität zu konsumieren, was nicht zuletzt

---

1046 Für die privaten Geschäftsbanken liegen keine regional disaggregierten Daten hinsichtlich des Einlagenbestandes vor, sodass die Schätzung eines entsprechenden Regressionsmodells unterbleiben muss.

1047 Vgl. Otterbach (1996), S. 37.

1048 Vgl. Frietsch (1991), S. 141; Otterbach (1996), S. 243 f.

1049 Vgl. Paschke (1961), S. 57 f.

1050 Vgl. Otterbach (1996), S. 43.

wegen der finanziellen Unteilbarkeit vieler dieser Güter zu einem Absinken der Sparquote bei den niedrigen Einkommen führt.“<sup>1051</sup> Die Notwendigkeit zur Befriedigung des autonomen Konsums (z. B. Mieten oder der Grundbedarf an Kleidung und Nahrungsmitteln) unterstützt den Zusammenhang, dass die Verringerung der verfügbaren Einkommen mit einer Reduzierung der Sparquote einhergeht.<sup>1052</sup> Die positive Abhängigkeit von Ersparnis und Sparquote vom (verfügbaren) Einkommen wird im oberen Teil der Tabelle D.14 ersichtlich.

Tabelle D.14:

Ersparnis und Sparquote nach der Einkommenshöhe und Haushaltsgruppen in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 1993

	Haushaltsbruttoeinkommen	Verfügbares Einkommen	Ersparnis <sup>a</sup>	Sparquote <sup>b</sup>
	- in DM je Haushalt und Monat -			- in % -
bis 1 000 DM	894	821	-51	-6,3
1 000 DM bis 2 000 DM	1 694	1 453	-46	-3,2
2 000 DM bis 3 000 DM	2 870	2 348	77	3,3
3 000 DM bis 4 000 DM	4 181	3 282	371	11,3
4 000 DM bis 5 000 DM	5 691	4 233	672	15,9
5 000 DM bis 10 000 DM	8 198	5 771	1 438	24,9
10 000 DM bis 25 000 DM	16 369	12 036	6 589	54,7
Selbstständige	6 483	4 856	1 195	24,6
Arbeitnehmer	5 442	3 873	699	18,1
Arbeitslose	2 681	2 333	44	1,9
Übrige Nichterwerbstätige <sup>c</sup>	2 565	2 254	130	5,8

<sup>a</sup> Bruttoeinkommen abzüglich direkter Steuern, Versicherungsbeiträge und sonstige geleistete Einkommensübertragungen. – <sup>b</sup> Ersparnis in % des verfügbaren Einkommens. – <sup>c</sup> Rentner, Pensionäre und sonstige Nichterwerbstätige.

Quelle: Bedau (1999), S. 7 und S. 9.

Für den interregionalen Vergleich der Spartätigkeit resultiert daraus die Hypothese, dass Regionen mit einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen eine höhere Sparquote aufweisen als Regionen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen.<sup>1053</sup> Da nach der Absoluteinkommenshypothese die Sparquote kurz- bis mittelfristig konstant ist und diese Konstanz der Sparneigung auch gemäß der relativen Einkommenshypothese – unter der Voraussetzung einer gleich bleibenden interregionalen Einkommensverteilung – ge-

1051 *Rolvering* (1997), S. 127.

1052 Vgl. *Bedau* (1999), S. 4 f.; *Otterbach* (1996), S. 41.

1053 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 128.

währleistet ist,<sup>1054</sup> gelten obige Überlegungen analog für die Höhe der akkumulierten Ersparnisse. Der interregionale Verlauf der Ersparnisse pro Einwohner ist somit eine zunehmende Funktion des regionalen Pro-Kopf-Einkommens.

### ***Sozioökonomische Determinanten:***

Die Spartätigkeit wird außerdem durch eine Reihe sozioökonomischer Determinanten beeinflusst. Hierzu zählen die Erwerbstätigkeit, die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Bevölkerung.<sup>1055</sup> Insbesondere die Zugehörigkeit der Haushalte zu einer Berufs- bzw. Bevölkerungsgruppe beeinflusst in hohem Maße ihre Sparfähigkeit (Tabelle D.14). Während die Sparquote der Selbstständigen in Ostdeutschland 24,6% betrug, sparten die Arbeitnehmer lediglich 18,1% ihres verfügbaren Einkommens. Rentner und Pensionäre besaßen noch eine Sparquote von durchschnittlich 5,8%.<sup>1056</sup> Dagegen konnten Arbeitslose nur 1,9% ihres Einkommens für Sparzwecke verwenden.<sup>1057</sup> Nach Friedmans Permanenteinkommenshypothese spielen neben der Höhe des verfügbaren Einkommens auch die zufälligen Abweichungen vom permanenten Einkommen, so genannte transitorische Komponenten, eine entscheidende Rolle für das Sparverhalten. Unternehmer und Selbstständige, deren Einkommen stärkeren Schwankungen unterliegen als die Unselbstständiger, werden zur Kompensation der Einkommensrisiken eine verstärkte Spartätigkeit entgegensetzen.<sup>1058</sup> In der gesamten Lebensspanne eines Selbstständigen existieren Einkommensschwankungen natürlich nicht nur in der Phase der aktiven Erwerbstätigkeit, sondern besonders in der Phase des Ruhestandes. Zur Sicherung ihrer Altersbezüge müssen Selbstständige daher eigenständig finanzielle Vorsorge betreiben.<sup>1059</sup>

Gemäß diesen Überlegungen müsste die regionale Ersparnis umso höher sein, je größer der Anteil an Erwerbstätigen in Relation zur Wohnbevölkerung ist bzw. je niedriger die regionale Arbeitslosenquote und die Quote der Sozialhilfeempfänger ausfallen. Weiterhin müsste die Sparquote in solchen Kreisen besonders hoch sein, die einen hohen Bevölkerungsanteil an Besserverdienenden und Selbstständigen aufweisen. Ob diese Determinanten in einer Regressionsanalyse tatsächlich einen signifikanten Einfluss auf die regionale Spartätigkeit bei den Sparkassen besitzen, muss jedoch aus zwei Gründen angezweifelt werden. Zum einen bildet das regionale Pro-Kopf-Einkommen bereits die aggregierten Einkommensanteile bzw. die Zusammensetzung der Berufsgruppen ab.

---

1054 Vgl. *Otterbach* (1996), S. 40 und S. 45.

1055 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 128.

1056 Vgl. auch *Frietsch* (1991), S. 72 f. Für Westdeutschland von 1970 bis 1988 bestätigt sich dieser Befund, wenngleich die Sparquoten der sozialen Gruppen nicht vollkommen übereinstimmen.

1057 Vgl. *Bedau* (1999), S. 9.

1058 Vgl. *Otterbach* (1996), S. 54 ff.

1059 Vgl. *Bedau* (1999), S. 11.

Besitzt eine Region beispielsweise einen überproportional hohen Anteil an Selbstständigen, so wird auch ihr BIP pro Einwohner überdurchschnittlich hoch ausfallen. Die Regressoren wären in diesem Fall durch Multikollinearität gekennzeichnet. Zum anderen ergeben sich auch aus der spezifischen Kundenstruktur der Sparkassen Modifikationen hinsichtlich der Bestimmungsgründe der Spartätigkeit. Gerade die Gruppe der Selbstständigen sowie die der leitenden Angestellten und Beamten spielen bei den Sparkassen nur eine untergeordnete Rolle,<sup>1060</sup> sodass ihr positiver Einfluss auf die Spartätigkeit bzw. die Einlagenhöhe eher gering ausfallen dürfte.<sup>1061</sup>

Tabelle D.15:

Durchschnittliches Geldvermögen nach Haushaltsgruppen und Anlageformen in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 1993

	Sparguthaben	Bausparguthaben	Versicherungsguthaben <sup>a</sup>	Wertpapiere <sup>b</sup>	Sonst. Geldvermögen
	- in DM je Haushalt -				
Selbstständige <sup>c</sup>	8 500	9 700	9 600	27 100	33 800
Arbeitnehmer	8 200	6 800	3 100	15 100	17 600
Arbeitslose	6 200	5 800	2 800	14 100	14 700
Übrige Nichterwerbstätige <sup>d</sup>	9 000	6 800	2 600	18 800	16 100

<sup>a</sup> Rückkaufwert von Lebens-, Sterbegeld-, Ausbildungs- und Aussteuerversicherungen. – <sup>b</sup> Bewertet zum Tageskurs. – <sup>c</sup> Ohne Selbstständige in der Landwirtschaft. – <sup>d</sup> Rentner, Pensionäre und sonstige Nichterwerbstätige.

Quelle: Bedau (1999), S. 10.

Auch hinsichtlich der Höhe der Ersparnisse und der präferierten Anlageformen unterscheiden sich die Haushaltsgruppen deutlich (Tabelle D.15). In der zu untersuchenden Kategorie der Sparguthaben weisen die Nichterwerbstätigen wie Pensionäre und Rentner das höchste Geldvermögen aller sozialen Gruppen auf. Dieser Befund überrascht nur wenig, gelten doch besonders die Rentner als risikoaverse Kundengruppe. Sie legen ihr Geld deshalb bevorzugt in sicheren Anlageformen wie Spareinlagen an. Das in der Tabelle D.15 dargestellte durchschnittliche Sparguthaben der Nichterwerbstätigen ist für Rentner und Pensionäre mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu gering ausgewiesen, da dieser Gruppe ebenfalls die Sozialhilfeempfänger zugerechnet werden, die ähnlich wie Arbeitslose normalerweise nur über geringe Geldmittel verfügen. Die tatsächliche Differenz der Sparguthaben zwischen Rentnern und den anderen Kundengruppen sollte insofern größer ausfallen als in der Tabelle ausgewiesen. Im Vergleich mit anderen Haushaltsgruppen verfügen Arbeitslose über das geringste Geldvermögen. Aufgrund ihres niedrigen verfügbaren Einkommens gelingt es ihnen nicht, ihren Kapitalbestand

1060 Vgl. Tabelle D.14. *Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996), Frage 60, Tabelle 2.

1061 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 134.

durch eine hohe Spartätigkeit auszuweiten.<sup>1062</sup> Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der Arbeitslosen eine reale Entspargung vornimmt.

### ***Alternative Anlageformen:***

Einen Einfluss auf die Sparquote des Kontensparens und damit auch auf dessen Bestand besitzt außerdem das Ansparverhalten bezüglich alternativer Sparformen.<sup>1063</sup> Bei einer gegebenen Sparquote wird ein Wirtschaftssubjekt seine geplanten Ersparnisse auf die verschiedenen Anlageformen verteilen (Tabelle D.15). Damit ist offensichtlich, dass eine Erhöhung der Ersparnis in Wertpapiere, Bauspar- und Versicherungsguthaben c. p. eine Verringerung der Ersparnis auf Sparkonten bedingt. Da die verschiedenen Sparformen unterschiedliche Risikoprofile und Sparzwecke aufweisen, präferieren die jeweiligen Haushaltsgruppen unterschiedliche Anlageformen.<sup>1064</sup> So ist das Wertpapier-sparen für Bezieher geringer Einkommen kaum von Bedeutung, da sie gewöhnlich eine niedrige Risikobereitschaft besitzen. Der Kauf von Wertpapieren erfordert darüber hinaus gewöhnlich einen Mindestanlagebetrag und ist somit nicht unendlich teilbar. Auch diese Eigenschaft stellt für Geringverdiener ein Hemmnis dar, sich dieser Sparform zu bedienen. Im Gegensatz dazu präferieren gerade Selbstständige und Besserverdiener diese Anlageform. Sie verfügen über das hierzu nötige Einkommen und eine geringere Risikoaversion.<sup>1065</sup>

Aus Gründen der Datenverfügbarkeit kann die Messung der Einflüsse der alternativen Sparformen auf die Höhe der Sparkassenverbindlichkeiten nicht direkt erfolgen. Weisen die ostdeutschen Regionen jedoch differierende Besetzungen der sozialen Klassen auf, so müsste sich dies indirekt auf die Spartätigkeit und das Volumen des Kontensparens auswirken. Fasst man den Einfluss dieser sozioökonomischen Determinanten der Spartätigkeit zusammen, so sollte das Einlagevolumen pro Einwohner im interregionalen Vergleich umso höher sein, je größer der regionale Bevölkerungsanteil der Rentner ausfällt. Aufgrund der großen Bedeutung der Rentner als Sparkassenkunden<sup>1066</sup> ist ferner eine hohe Einflussstärke dieser Spardeterminante zu erwarten. Der umgekehrte funktionale Zusammenhang zeigt sich hinsichtlich des Einflusses der Arbeitslosenquote auf das Sparguthaben pro Kopf. Im Gegensatz zum Bauspar- und Versicherungssparen lassen sich konventionelle Sparguthaben leicht liquidieren, sodass Arbeitslose tendenziell das Kontensparen vernachlässigen werden. Selbstständige und Besserverdiener substituie-

---

1062 Vgl. *Bedau* (1999), S. 3; *Otterbach* (1996), S. 95 f. und S. 246.

1063 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 131.

1064 Vgl. *Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996), Genutzte Formen der Geldanlage und finanzielles Vermögen der Haushalte.

1065 Vgl. *Rolvering* (1997), S. 131.

1066 Vgl. *Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996), Frage 60, Tabelle 2.

ren aufgrund ihres hohen Einkommens und ihrer verhältnismäßig geringen Risikoaversion traditionelle Sparformen durch höherverzinsliche Anlagen und Wertpapiere. Ein hoher Bevölkerungsanteil an Selbstständigen wird sich demgemäß negativ auf die Höhe des Kontensparens auswirken.

### **Regionale Zinshöhe:**

Der Zusammenhang zwischen der Zinshöhe und dem Sparverhalten wird in der einschlägigen Literatur weder einheitlich gesehen, noch wird ihm eine hohe Bedeutung beigemessen.<sup>1067</sup> In der klassischen Zinstheorie stellt der Zins den Ausgleichsfaktor zwischen Sparen und Investieren dar, und der Zinssatz ist abhängig vom Sparvolumen. Eine erhöhte Spartätigkeit impliziert danach niedrigere Zinsen, was wiederum die Investitionsneigung der Unternehmer erhöht. Keynes betont in diesem Zusammenhang hingegen die Rolle der Einkommensveränderung aufgrund der gestiegenen Investitionstätigkeit.<sup>1068</sup> Nach Ghaussy besteht zwischen Zinsschwankungen und der Spartätigkeit ein mittelbarer, längerfristiger Zusammenhang. Ein sinkender Zinssatz führt zu steigenden Nettoinvestitionen und ruft damit indirekt eine Einkommenserhöhung hervor. Ein höheres Einkommen impliziert wiederum eine gesteigerte Spartätigkeit. Ein sinkender Zins erhöht also c. p. das Einkommen und das Sparen. Die Veränderungshöhe der Spartätigkeit hängt jedoch von der Zinselastizität der Nettoinvestitionen und der Einkommenselastizität des Sparens ab.<sup>1069</sup> Fricke sieht in der Zinselastizität bezüglich der Sparquote keinen stetigen funktionalen Zusammenhang, sondern ein Schwellenphänomen, und geht davon aus, dass unterhalb eines Zinsfußes von 10% Zinsvariationen keinen nennenswerten Einfluss auf das Sparverhalten der privaten Haushalte haben.<sup>1070</sup> Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass die Höhe des Zinssatzes keinen signifikanten Einfluss auf die regionale Spartätigkeit ausübt. Dies gilt umso mehr, als dass kaum eine regionale Differenzierung der Habenzinsen im Untersuchungsraum stattfand. Im Zeitraum von 1995 bis 1999 betrug der Zinssatz auf Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist bei 16 sachsen-anhaltinischen Sparkassen durchschnittlich 1,7%. Die Zinshöhe variierte dabei nur wenig und wies einen durchschnittlichen Variationskoeffizient von 14,4% auf.<sup>1071</sup> Auf die Verwendung der Determinante Zinssatz wird deshalb im Folgenden verzichtet.

---

<sup>1067</sup> Vgl. *Otterbach* (1996), S. 85.

<sup>1068</sup> Vgl. *ebenda*, S. 82.

<sup>1069</sup> Vgl. *ebenda*, S. 83.

<sup>1070</sup> Vgl. *Fricke* (1972), S. 13-20, insb. S. 19 f.

<sup>1071</sup> Vgl. *IWH-Bankenerhebung* (2000).

**Regionale Geschäftsstellendichte:**

Weiterhin kann erwartet werden, dass die Geschäftspolitik der Sparkassen einen Einfluss auf das regionale Sparverhalten besitzt. Hier erscheint besonders die geografische Geschäftsstellendichte der Sparkassen als ein relevanter Einflussfaktor auf die private Spartätigkeit. Eine hohe Versorgungsdichte des kommunalen Raums impliziert eine tiefe Marktdurchdringung und Ausschöpfung des Marktpotenzials und sollte c. p. zu einem höheren Sparvolumen bei den Sparkassen führen.<sup>1072</sup>

**Regionale Bevölkerungsdichte:**

Es ist ferner davon auszugehen, dass auch die regionale Bevölkerungsdichte einen Einfluss auf die private Spartätigkeit bei den Sparkassen ausübt. Hierfür zeichnen im Wesentlichen zwei Faktoren verantwortlich. Erstens müssen die Sparkassen zur Wahrung ihrer wirtschaftspolitischen Legitimität den öffentlichen Auftrag erfüllen. Wesentlicher Bestandteil ist dabei die so genannte Struktursicherungsfunktion, also die Förderung einer ausgeglichenen räumlichen Wirtschaftsstruktur.<sup>1073</sup> Erfüllen die kommunalen Sparkassen diese Anforderung, so sollten sie besonders in peripheren Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte eine hohe Kapitalmobilisierung und -akkumulation betreiben. Demgemäß steigt bei sinkender Bevölkerungsdichte die Höhe der Verbindlichkeiten gegenüber den Kunden und umgekehrt. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass mit steigender Einwohnerdichte neben den Sparkassen auch zahlreiche andere Finanzinstitute ihre Dienstleistungen anbieten.<sup>1074</sup> Ballungsräume sind gewöhnlich deutlich besser mit Finanzdienstleistungen versorgt als ländliche Räume. Diese Beobachtung gilt nicht nur in Bezug auf die Präsenz von Groß-, Regional- und Genossenschaftsbanken, sondern ebenso für die sonstigen Finanzdienstleister.<sup>1075</sup> Aufgrund der stärkeren Konkurrenz in den höher verdichteten Räumen ist zu erwarten, dass bei den Sparkassen mit steigender Bevölkerungsdichte die Höhe der Spareinlagen pro Kopf abnimmt.<sup>1076</sup> Die Sparkassen besäßen danach in Regionen mit einem geringen Versorgungsgrad durch nicht-öffentliche Kreditinstitute eine höhere Bedeutung bei der Kapitalsammlung. Ein negativer funktionaler Zusammenhang zwischen dem Sparverhalten und der regionalen Bevölkerungsdichte wäre insofern ein Hinweis auf die Erfüllung der Subsidiaritätsklausel.

---

<sup>1072</sup> Vgl. *Rolvering* (1997), S. 134 f.

<sup>1073</sup> Vgl. *Köhler* (1999), S. 5.

<sup>1074</sup> Vgl. Teil D:2.1.4, insb. Tabelle D.8.

<sup>1075</sup> Vgl. *Rolvering* (1997), S. 133 f.

<sup>1076</sup> Auf eine direkte Messung der Einflüsse der Konkurrenzinstitute auf die Spartätigkeit muss aus Gründen der Datenverfügbarkeit verzichtet werden. Kennzahlen über die regionale Versorgungsdichte in Ostdeutschland liegen für die privaten und genossenschaftlichen Kreditinstitute lediglich für das Jahr 1998 vor.

### **Regionale Pendlerverflechtungen:**

Aufgrund der kleinräumigen Struktur des Untersuchungsraumes können auch regionale Pendlerverflechtungen einen Einfluss auf die Spartätigkeit bei den Sparkassen ausüben. Fallen Wohn- und Arbeitsort auseinander, so wird ein Teil der Erwerbstätigen eine Kontoverbindung am Ort der Arbeitsstelle unterhalten, der andere Teil der Pendler am Wohnort. Die Pendlerverflechtungen verzerren somit zwei Zählervariablen (Sparvermögen und BIP) und die Nennervariable der Einwohner. Je nach Pendlertyp entstehen gegenläufige Wirkungen auf die Spartätigkeit pro Kopf. Da prima facie keine Aussagen hinsichtlich der Anteile der beiden Pendlertypen gemacht werden können, kann mithin keine Wirkungsrichtung der Einflüsse der Pendlersalden prognostiziert werden. In Relation zur regionalen Bevölkerung spielt die Höhe der Pendlerbewegungen eine untergeordnete Rolle. Der absolute Betrag der regionalen Pendlersalden betrug in den Jahren 1995 und 1998 durchschnittlich 5,2% der Bevölkerung. Hiervon müssen die Kunden subtrahiert werden, die ihr Konto nicht bei einer Sparkasse führen, sodass auch die Einflussstärke dieses Indikators begrenzt ist.

#### **2.2.2.2 Empirische Prüfung des Zusammenhangs**

Im Folgenden soll eine log-log Panelregression hinsichtlich des Einflusses der oben beschriebenen Determinanten auf die Höhe der Sparkassenverbindlichkeiten gegenüber Kunden geschätzt werden. Regressand ist hierbei das Volumen der Verbindlichkeiten je Einwohner. Diese Bilanzposition umfasst Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist, Spareinlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist von mehr als drei Monaten, täglich fällige Verbindlichkeiten sowie Verbindlichkeiten mit vereinbarter Laufzeit oder Kündigungsfrist. Nach der Eliminierung insignifikanter Regressoren besitzt das geschätzte Modell folgende Form:

$$\ln\left(\frac{Verb_{it}}{EW_{it}}\right) = \beta_1 + \beta_2 \ln\left(\frac{BIP_{it}}{EW_{it}}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{EW_{it}}{km^2_{it}}\right) + \beta_4 \ln\left(\frac{Gst_{it}}{km^2_{it}}\right) + \beta_5 \ln\left(\frac{EWü65_{it}}{EW_{it}}\right) + u_{it}$$

$$t = 1995, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 89$$

Die Schätzergebnisse der Panelregression sind in der Tabelle D.16 dargestellt. Berücksichtigt wurden alle 89 Teilräume in den neuen Bundesländern über den Zeitraum von 1995 bis 2000. Insgesamt ergaben sich damit 534 Beobachtungen. Das verwendete Modell besitzt ein korrigiertes Bestimmtheitsmaß von 47,3%, was für eine Panelschätzung, deren Regressionskoeffizienten einen regionalen Querschnitt abbilden, einen akzeptablen Wert darstellt. Die Standardfehler und die t-Statistik wurden unter Verwendung einer White heteroskedastizität-konsistenten Kovarianzmatrix berechnet. Gemäß der Schätzung ergeben sich für die sechs Beobachtungsjahre unterschiedliche Konstanten, so genannte fixed effects. Die Regressionsgerade shiftet also – bei gleicher funktionaler

Form – jedes Jahr entsprechend der zugehörigen Konstantenwerte entlang der Y-Achse. Da die Schätzung unter Verwendung von nominalen Daten erfolgte (Verbindlichkeiten und BIP), könnten sich die unterschiedlichen Werte der Konstanten beispielsweise auf inflationäre Einflüsse zurückführen lassen. Alternativ wurde geprüft, ob ein Modell mit einem einheitlichen Y-Achsenabschnitt eine bessere Anpassung zeigt. Getestet wurde die Nullhypothese, dass die Konstanten des unrestringierten Modells identisch sind. Die Nullhypothese musste jedoch mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner 5% verworfen werden.

Tabelle D.16:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Verbindlichkeiten der Sparkassen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1995-2000 (N=534)

Verbindlichkeiten je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1995)	3,450		
Konstante (1996)	3,514		
Konstante (1997)	3,532		
Konstante (1998)	3,561		
Konstante (1999)	3,557		
Konstante (2000)	3,550		
Bevölkerungsdichte	-0,068	0,028	-2,471 **
Pro-Kopf-Einkommen	0,156	0,054	2,894 ***
Geografische Geschäftsstellendichte	0,158	0,026	5,995 ***
Einwohner über 65 J. i. d. Bevölkerung	0,419	0,098	4,276 ***
$R^2_{\text{kor}}$	0,473		
F-Statistik	54,107 ***		

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 10\%$ . – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Die Schätzergebnisse zeigen einen auf 5%-Niveau signifikanten negativen Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Höhe der Verbindlichkeiten je Einwohner. Wie aus den theoretischen Überlegungen hergeleitet wurde, verfügen dünn besiedelte Regionen tendenziell über höhere Pro-Kopf-Ersparnisse als die Teilräume mit einer dichteren Besiedlung. Mit einer Elastizität von -0,07 ist der Zusammenhang jedoch nur schwach ausgeprägt. Trotz dieser Einschränkung mobilisieren die Sparkassen in peripheren Regionen mehr Kapital und tragen insofern zu einer Angleichung der strukturellen Verhältnisse bei. Zumindest steuern sie Divergenzprozessen entgegen. Unter der Bedingung, dass in dichter besiedelten Regionen das Angebot an Finanzdienstleistungsanbietern höher ist als in peripheren Gebieten, stützt das negative Vorzeichen des Regressionskoeffizienten auch die Vermutung, dass die Sparkassen zumindest eine ergänzende, subsidiäre Funk-

tion gegenüber anderen Instituten wahrnehmen. Andererseits ist die Erkenntnis trivial, dass die relativen Spareinlagen einer Bankengruppe umso niedriger sind, je intensiver der Wettbewerb ist. Für die Beurteilung der Sparkassenlegitimität ist jedoch die positive Perspektive entscheidend. Danach mobilisieren Sparkassen in peripheren Regionen relativ mehr Kapital, und dies gerade weil in diesen ländlichen Räumen weniger alternative private Bankinstitute ihre Dienste anbieten.

Wie nach den verschiedenen theoretischen Argumenten zu erwarten war, besitzt das regionale Pro-Kopf-Einkommen einen positiven Einfluss auf die Höhe der akkumulierten Ersparnisse. Mit steigendem Einkommen nimmt demnach die Spartätigkeit der Wirtschaftssubjekte zu. Obgleich dieser Zusammenhang auf einem 1%-Niveau signifikant ist, weist der Regressionskoeffizient mit einer Elastizität von 0,16 nur auf eine mäßig starke Abhängigkeit hin. Eine Steigerung des Einkommens je Einwohner um 1% führt gemäß dieses Regressionsergebnisses zu einer Erhöhung der Verbindlichkeiten um 0,16%. Trotz ihres öffentlichen Auftrags gelingt es den Sparkassen offenbar nicht, in den einkommensschwachen Regionen relativ mehr Spareinlagen zu mobilisieren. Der ökonomische Zusammenhang zwischen der Höhe des verfügbaren Einkommens und der Fähigkeit zu sparen lässt sich nicht durch staatliche Eingriffe überwinden.

Ein ebenfalls hochsignifikanter Zusammenhang besteht zwischen der Marktdurchdringung der Sparkassen und der Höhe der Pro-Kopf-Ersparnis. Eine Ausweitung der geografischen Geschäftsstellendichte der Sparkassen um 1%, führte zu einer Erhöhung der Verbindlichkeiten je Einwohner um 0,16%. Dieses Ergebnis zeigt, dass die Geschäftspolitik einer Bankengruppe – in diesem Fall die der Sparkassen – einen Einfluss auf das Sparverhalten der Bevölkerung haben kann. Die kommunalen Kreditinstitute können demnach mittels ihrer Geschäftsstellenpolitik einen aktiven Beitrag zur Sparförderung leisten, die regionale Kapitalakkumulation erhöhen und zur Vermögensbildung beitragen.

Von den diskutierten bevölkerungsstrukturellen Determinanten zeigte lediglich der Anteil der Einwohner über 65 Jahre eine nachweisliche Wirkung auf die Höhe der Pro-Kopf-Ersparnisse. Mit einer Elastizität von 0,42 besitzt der zugehörige Regressionskoeffizient gleichzeitig einen vergleichsweise starken Einfluss auf die Verbindlichkeiten je Einwohner. Dieses Ergebnis liefert einen Hinweis darauf, dass die Gruppe der Rentner und Pensionäre zu den wichtigsten Kunden im Einlagengeschäft der Sparkassen gehört. Ferner bestätigt sich die Vermutung, dass ältere Bevölkerungsschichten tendenziell diese sichere Anlageform präferieren. Andere erwerbs- und bevölkerungsstrukturelle Merkmale wie die Erwerbstätigen-, die Selbstständigen- oder die Arbeitslosenquote lieferten genauso wenig einen signifikanten Erklärungsbeitrag wie der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der regionalen Bevölkerung. Es wurde jedoch bereits bei den theoretischen Überlegungen darauf hingewiesen, dass diese Indikatoren impliziter Bestandteil des regionalen Bruttoinlandsproduktes sind. Aufgrund des positiven Vorzeichens des Regressionskoeffizienten BIP pro Einwohner decken sich die gefundenen empirischen

Ergebnisse mit der zu erwartenden Einflussrichtung der bevölkerungsstrukturellen Indikatoren. Geprüft wurde schließlich auch der Einfluss der Pendlerverflechtungen auf die Höhe der Ersparnisse je Einwohner. Dabei zeigte sich jedoch weder für die Pendlerbewegungen insgesamt, noch für die nach alten und neuen Bundesländern differenzierten Pendlerströme ein signifikanter Einfluss auf die Höhe der abhängigen Variablen.

### ***2.2.2.3 Entwicklung der Verbindlichkeiten in den Vergleichsregionen***

Um ein vollständiges Bild der Sparkassen hinsichtlich der regionalen Spartätigkeit zu zeichnen, genügt es nicht, lediglich Aussagen über den Einlagenbestand zu generieren. Das Entwicklungs- bzw. Kreditvergabepotenzial einer Region wird ebenso von der Veränderung der Verbindlichkeiten in der Zeit bestimmt. Im Folgenden soll daher untersucht werden, wie sich die Entwicklung der Spartätigkeit in den ostdeutschen Teilregionen vollzog. Hierzu wird die Korrelation der Wachstums- oder allgemein der Veränderungsrate der Sparkassenverbindlichkeiten mit verschiedenen regionalen Strukturindikatoren gemessen.<sup>1077</sup> Anhand der Zusammenhangsrichtung kann dann beurteilt werden, wie sich die Spartätigkeit bei den Sparkassen in dünn besiedelten Regionen und in Räumen mit einem geringen Einkommen entwickelte. Da die theoretischen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen potenziellen Einflussfaktoren nicht nur für die Höhe der akkumulierten Einlagen gelten, sondern ebenso in Bezug auf die Spartätigkeit (Sparquote) Anwendung finden, wird an dieser Stelle auf die Ausführungen in Teil D:2.2.2.1 verwiesen.

In der Tabelle D.17 ist der bivariate Zusammenhang zwischen der Veränderungsrate der Verbindlichkeiten bei den Sparkassen und dem durchschnittlichen regionalen Einkommen je Einwohner, der nominalen Wachstumsrate des regionalen Bruttoinlandsprodukts, der durchschnittlichen regionalen Bevölkerungsdichte, dem regionalen Bevölkerungswachstum sowie dem Wertpapierkauf je Einwohner dargestellt. Die Wachstumsraten und Durchschnittsberechnungen der Indikatoren beziehen sich auf den Zeitraum von 1995 bis 2000. Bis auf eine Ausnahme konnten in allen Korrelationen die 89 Teilräume in den neuen Bundesländern berücksichtigt werden. Lediglich die Korrelation zwischen dem Wachstum der Verbindlichkeiten und dem Wertpapierkauf je Einwohner beinhaltet 70 Vergleichsregionen. Neben den 18 Thüringer Sparkassen muss in diesem Fall auf die Sparkasse Mittleres Erzgebirge verzichtet werden. Da lediglich zwei der sechs Merkmale approximativ normalverteilt sind (Wachstumsrate des BIP und Wertpapierkauf je Einwohner), wird zur Überprüfung der Unabhängigkeitshypothese zwischen den Stichproben wiederum das Verfahren der Rangkorrelation verwendet.

---

<sup>1077</sup> Die Schätzung einer regionalen Sparquote mittels einer Regressionsrechnung scheitert vor allem an den fehlenden Daten hinsichtlich des Ansparverhaltens in alternative Sparformen.

Tabelle D.17:

Rangkorrelationsanalyse zwischen der Entwicklung der Verbindlichkeiten der Sparkassen und regionalen Strukturindikatoren in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländern zwischen 1995 und 2000 (N=89)

$\rho_s$	Veränderungsrate der regionalen Verbindlichkeiten
Durchschnittliches regionales Pro-Kopf-Einkommen	-0,174 <sup>* b</sup>
Nominale Wachstumsrate des regionalen BIP	0,232 <sup>** a</sup>
Durchschnittliche regionale Bevölkerungsdichte	-0,176 <sup>** a</sup>
Veränderungsrate der regionalen Bevölkerung	0,234 <sup>** a</sup>
Durchschnittlicher Wertpapierkauf je Einwohner <sup>c</sup>	-0,377 <sup>*** a</sup>

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 10\%$ . – <sup>a</sup> Einseitige Signifikanzprüfung. – <sup>b</sup> Zweiseitige Signifikanzprüfung. – <sup>c</sup> Ohne Bundesland Thüringen und Sparkasse Mittleres Erzgebirge (N=70).

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Es zeigt sich, dass zwischen der Veränderungsrate der Verbindlichkeiten und dem durchschnittlichen regionalen Pro-Kopf-Einkommen ein schwach negativer, schwach signifikanter Zusammenhang besteht (Tabelle D.17).<sup>1078</sup> Danach sind die Verbindlichkeiten in solchen Regionen stärker gewachsen, in denen die Bevölkerung über ein geringeres Durchschnittseinkommen verfügt. Auf den ersten Blick erscheint dieser Zusammenhang widersprüchlich zu den theoretischen Überlegungen und den empirischen Ergebnissen des vorigen Kapitels. Kurz- bis mittelfristig ist es aber möglich, dass periphere Regionen ein höheres Einlagenwachstum verzeichnen als die einkommensstärkeren Räume. Sollte diese Entwicklung über einen längeren Zeitraum anhalten, so müssten schließlich die peripheren Regionen gleichfalls über einen höheren Einlagenbestand je Einwohner verfügen. Dieser Befund lässt sich auf zwei Arten deuten. Zum einen scheint es den Sparkassen – ganz im Sinne des öffentlichen Auftrags – gelungen zu sein, in den wirtschaftsschwachen Regionen mehr Sparkapital je Einwohner zu attrahieren. Die Anleger profitieren insofern von einer besseren Risikovorsorge und den Zinszahlungen. Gleichzeitig steht den Sparkassen mehr Kapital zur Kreditvergabe in diesen Regionen zur Verfügung. Neben diesem sparkassenpolitischen Erklärungsansatz ist es ebenfalls möglich, dass die Einwohner der wohlhabenderen Regionen den Ansparprozess in das klassische Kontensparen vernachlässigten und zugunsten anderer Anlageformen substituierten. Das Sparverhalten hinsichtlich der traditionellen Sparformen besitzt also neben einem Einkommenseffekt gleichfalls einen Substitutionseffekt. Je nach-

<sup>1078</sup> Mit der Herauspriorisierung der anderen (potenziellen) Einflussfaktoren gewinnt dieser Zusammenhang an Stärke, bei gleichzeitig verringertem  $\alpha$ -Fehler. Zur Kritik an der Anwendung des Verfahrens der bivariaten Korrelationsanalyse und der Korrektur durch partielle Korrelationen vgl. Teil C:2.1.4.4, FN. 1007.

dem, welcher der beiden Effekte dominiert, ergibt sich eine Änderung des Vorzeichens. Das Ergebnis der Korrelation deckt sich insofern mit den theoretischen Überlegungen.

Weniger überraschend ist der Befund, dass die Veränderungsrate der Verbindlichkeiten signifikant positiv mit der nominalen Wachstumsrate des regionalen Einkommens korreliert, wenngleich auch dieser Zusammenhang nicht besonders stark ausgeprägt ist. Im interregionalen Vergleich besitzen Teilräume mit einem höheren Einkommenswachstum damit eine stärker wachsende Spartätigkeit. Hinsichtlich Kapitalakkumulation und Vermögensbildung ist folglich eine divergente regionale Entwicklung zu beobachten.

Die Beziehung zwischen der regionalen Bevölkerungsdichte und der Veränderungsrate der Verbindlichkeiten ist signifikant negativ ausgeprägt und deckt sich insofern mit der im vorigen Kapitel gefundenen negativen Abhängigkeit zwischen der Einwohnerdichte und dem Einlagenbestand. Die Wachstumsrate der Spareinlagen ist also in ländlich geprägten Regionen höher als in den Ballungsräumen. Die Sparkassen unterstützen demnach die regionalpolitische Aufgabe der Förderung einer ausgeglichenen räumlichen Wirtschaftsstruktur und der Vermeidung kreditwirtschaftlicher Konzentration auf die Ballungszentren. Das Ergebnis kann ferner dahingehend interpretiert werden, dass die Sparkassen ihre Finanzdienstleistungen subsidiär anbieten, da das kreditwirtschaftliche Angebot in den ökonomischen Zentren gewöhnlich weitaus größer ist als in der Peripherie.

Wie zu erwarten war, zeigen die Wachstumsraten der regionalen Einwohnerzahlen einen signifikanten Gleichlauf mit den Veränderungsraten der Verbindlichkeiten. Teilräume mit einem Bevölkerungszuwachs verbuchten im Beobachtungszeitraum gleichzeitig positive Wachstumsraten der Verbindlichkeiten und umgekehrt. Wenngleich dieser Zusammenhang mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner 5% signifikant ist, ist der Korrelationskoeffizient  $\rho_s$  mit 0,234 nur schwach ausgeprägt.

Als letzter Indikator wurde der Zusammenhang zwischen dem kumulierten Nettowertpapierkauf von 1995 bis 2000 je Einwohner und der Veränderungsrate der regionalen Verbindlichkeiten bei den Sparkassen untersucht. Die Beziehung zwischen beiden Variablen ist hochsignifikant und beschreibt einen negativen, verhältnismäßig starken Zusammenhang. Damit zeigt sich, dass der individuelle Erwerb von Wertpapieren zulasten der Spartätigkeit beim Kontensparen ging. Dieses Ergebnis bestätigt also die Hypothese, dass Wertpapiere und konventionelle Sparkonten alternative Anlageformen darstellen, und rechtfertigt insofern den negativen Zusammenhang zwischen dem regionalen BIP und der Veränderungsrate der Sparkassenverbindlichkeiten.

Die Ergebnisse der dynamischen Analyse zeigen, dass die Sparkassen versuchen, räumlichen Divergenzprozessen hinsichtlich der Einlagenentwicklung und Vermögensbildung entgegenzusteuern. Im Zeitraum von 1995 bis 2000 konnten sowohl einkommens- als auch bevölkerungsschwache Regionen ein stärkeres Wachstum ihrer Verbindlichkeiten pro Kopf verbuchen als die prosperierenden Ballungszentren. Man mag kritisch einwenden, dass sich bei der Vermögensbildung mit anderen Anlageformen unter Um-

ständen höhere Renditen erwirtschaften lassen. Dieser Kapitalbildungsprozess unterliegt jedoch regelmäßig einem höheren Ertragsrisiko, was viele Aktienkleinanleger in den Jahren 2001 und 2002 schmerzhaft erfahren haben. Aufgrund der unzureichenden Datenbasis lassen sich jedoch keine abschließenden Aussagen über die Entwicklung der gesamten Sparquote und die Zusammensetzung des Kapitalanlagenportfolios treffen.

### 2.3 Kredite und Investitionen

In diesem Kapitel wird das Kreditgeschäft der ostdeutschen Sparkassen und der privaten Kreditinstitute untersucht. Zunächst wird die aggregierte Kreditvergabe beider Institutsgruppen für den gesamten Untersuchungsraum verglichen (Kap. 2.3.1). Insbesondere werden die Entwicklung der Kreditvergabe, die Kreditlaufzeiten sowie die Versorgung verschiedener Kundengruppen analysiert. Anhand dieser Befunde sollen das Engagement der Bankengruppen bewertet und die Bedeutung für die regionale Entwicklung eingeschätzt werden. Ferner wird untersucht, inwieweit die Kreditvergabe der Sparkassen subsidiär zu den privaten Kreditinstituten erfolgt. Anschließend wird analysiert, wie das Kreditgeschäft der Sparkassen – für die Privatbanken fehlen entsprechende regional disaggregierte Daten – innerhalb der einzelnen Teilräume ausgestaltet ist (Kap. 2.3.2). Hierzu werden drei kundengruppenspezifische Regressionsmodelle geschätzt, die den Zusammenhang zwischen der Höhe der Kreditvergabe und verschiedenen regionalen Strukturparametern abbilden. Abschließend erfolgt eine Korrelationsanalyse zwischen der Entwicklung der regionalen Kreditvergabe und relevanten Strukturparametern der ostdeutschen Untersuchungsräume. Die Bewertung der Sparkassentätigkeit, insbesondere die Betreuung ökonomisch und geografisch peripherer Regionen, kann dann mittels der geschätzten Regressions- und Korrelationsparameter erfolgen.

Sparen auf der einen Seite und Kredite und Investitionen auf der anderen sind eng miteinander verknüpft, und in einer geschlossenen Volkswirtschaft besteht eine definitorische Identität zwischen Sparen und Investieren. Der Teil des Volkseinkommens, der von den privaten Haushalten nicht zum Kauf von Konsumgütern genutzt wird, wird gespart und kann damit zur Finanzierung von Investitionsgütern verwendet werden.<sup>1079</sup> Diese Finanzierung wird in Deutschland überwiegend von den Kreditinstituten vermittelt und erfolgt durch die Vergabe von Krediten an die Wirtschaftssubjekte. Investitionen sind zentral für das Wirtschaftswachstum. Die Finanzintermediation bzw. die Kreditvergabe beeinflusst dabei im Wesentlichen zwei Wachstumskanäle: die Kapitalakkumulation und den technischen Fortschritt.<sup>1080</sup>

---

<sup>1079</sup> Vgl. z. B. *Neumann* (1991a), S. 86 ff.

<sup>1080</sup> Vgl. *Levine* (1997), S. 691. Die Modelle, die aufgrund einer erhöhten Kapitalakkumulation zu steigendem gleichgewichtigen Wirtschaftswachstum führen, gehen auf die Arbeiten von *Romer* (1986), *Lucas* (1988) und *Rebelo* (1991) zurück. Endogene Wachstumsmodelle, die den technischen Fort-

In der ökonomischen Theorie lassen sich mehrere Arten von Investitionen unterscheiden. So kann eine Differenzierung nach Ausrüstungs- (Maschinen, Werkzeuge etc.), Bau- (Fabrikgebäude, Lagerhallen, etc.) und Lagerinvestitionen erfolgen. Investitionen werden jedoch nicht nur von den Unternehmen getätigt, sondern ebenso durch die privaten Haushalte und die öffentlichen Gebietskörperschaften. Auch sie betreiben Wohnungsbau bzw. stellen verschiedene Arten von Infrastruktur zur Verfügung, und ihre Investitionen in langlebige Konsumgüter, wie z. B. Autos, Kühlschränke und Waschmaschinen, können vom ökonomischen Standpunkt den Ausrüstungsinvestitionen zugerechnet werden.<sup>1081</sup>

Bei einer Betrachtung der Kreditvergabe an diese Kundengruppen kann natürlich nicht vom Kreditvolumen auf den Investitions- bzw. Verwendungszweck geschlossen werden. Von ihm hängen jedoch letztlich die konkreten Wachstumswirkungen ab.

Bei der Kreditvergabe an Unternehmen stellt die Unkenntnis über den Verwendungszweck das geringste Problem dar. Unternehmen werden nur dann einen Kredit aufnehmen, wenn die erwarteten Erträge aus der geplanten Investition größer sind als die Zinslast des Kredites. Sie werden ihre Kreditmittel also überwiegend zur Finanzierung von Existenzgründungen, Kapazitätserweiterungen, Produkt- und Prozessinnovationen oder Forschung und Entwicklung verwenden. Es kann insofern davon ausgegangen werden, dass die vergebenen Mittel einen positiven Wachstumsbeitrag verursachen.

Schwerer fällt diese Einschätzung bei der Kreditvergabe an die Kommunen bzw. den Staat. Sie können die aufgenommenen Mittel einerseits zum Ausbau der kommunalen Infrastruktur nutzen. Andererseits können die Gelder (zumindest indirekt) zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben oder zur Tilgung laufender Kredite verwendet werden. Auf diese Weise sind jedoch keine nennenswerten Wachstumswirkungen zu erzielen. Allerdings erfordert die Wahrung der öffentlichen Haushaltsgrundsätze, dass die Höhe der staatlichen Kreditaufnahme die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf.<sup>1082</sup> Öffentliche Kredite dienen insofern zur Finanzierung von Investitionen. Über die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Projekte können jedoch ohne eine dezidierte Kosten-Nutzen-Analyse keine Aussagen getroffen werden.

Ähnlich diffizil erweist sich eine derartige Einschätzung bei den privaten Haushalten. Neben den Investitionen in dauerhafte Konsumgüter können die Mittel ebenso zur Befriedigung des Gegenwartskonsums eingesetzt werden. Empirische Erhebungen zeigen

---

schrift als wesentliche Wachstumsdeterminante berücksichtigen, beruhen u. a. auf den Veröffentlichungen von *Romer* (1990) oder *Grossman* und *Helpman* (1991).

1081 Vgl. *Neumann* (1991a), S. 124.

1082 Vgl. Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG. – Die Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung und Ausführung des öffentlichen Haushalts sind für Bund und Länder einheitlich im Haushaltsgrundsätzegesetz geregelt. Mit gewissen Abweichungen gelten sie auch für die Gemeinden. Vgl. *Kitterer* (1994), S. 901.

jedoch, dass die überwältigende Mehrheit der Haushalte Kredite zur Anschaffung langlebiger Wirtschaftsgüter verwendet.<sup>1083</sup>

Trotz der Einschränkungen hinsichtlich der Ungewissheit über den Verwendungszweck wird im Folgenden davon ausgegangen, dass mit einer höheren Kreditvergabe c. p. höhere Wachstumswirkungen einhergehen. Bei einer kleinräumigen Querschnittsbetrachtung besitzt dieses Zugeständnis an die Datenlage untergeordnete Bedeutung, da in der Regel nicht anzunehmen ist, dass sich die Verwendungszwecke der Kredite regional maßgeblich unterscheiden.

### 2.3.1 Entwicklung der Kreditvergabe in den neuen Bundesländern

Ähnlich wie bei den Spareinlagen bestehen auch bei der Kreditvergabe der verschiedenen Bankengruppen historische Einflüsse, die im ostdeutschen Bankensystem und dem Ablauf der Transformation begründet sind.<sup>1084</sup> Die Sparkassen der DDR verfügten grundsätzlich über kein nennenswertes Kreditgeschäft. Lediglich im kleinen Rahmen konnten Konsumentenkredite an Privatpersonen zu staatlich festgelegten Konditionen vergeben werden. Daneben existierte noch ein rudimentäres Kreditgeschäft mit einigen örtlichen Kleinstbetrieben (z. B. Handwerker).<sup>1085</sup> Nach der politischen Wende galt es damit für die Sparkassen, das Kreditgeschäft grundlegend aufzubauen.

Anders hingegen bei den Privatbanken. Vor allem die Deutsche Bank und die Dresdner Bank profitierten von ihrem Joint Venture mit der Deutschen Kreditbank AG und konnten die bestehenden Firmenkundenkontakte zum Ausbau des Kreditgeschäfts nutzen.<sup>1086</sup> Darüber hinaus bediente sich die Deutsche Kreditbank zur Abwicklung der betrieblichen Altschulden wiederum der Deutschen, der Dresdner sowie der Berliner Bank. Ähnlich verhielt es sich bei der Vermittlung der Treuhandkredite für die ostdeutschen

<sup>1083</sup> Vgl. *Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996), Frage 29 und 30. Im September 1996 hatten von 997 befragten ostdeutschen Haushalten 329 (33%) einen Kredit aufgenommen. In 377 Fällen wurde der Kredit zur Finanzierung von Immobilien, PKW, Haushaltsgroßgeräten und Existenzgründungen verwendet. 22 Haushalte nutzten den Kredit zum Kauf von Wohnungseinrichtungen und lediglich 16 für rein konsumtive Zwecke. Bei dieser Befragung waren Mehrfachnennungen möglich.

Auch quantitativ besitzen die Konsumentenkredite im Vergleich zu den Wohnungsbaukrediten eine weit untergeordnete Bedeutung. Im Geschäftsgebiet des OSGV wurden im Jahr 2000 76,0% des gesamten privaten Kreditvolumens für den Wohnungsbau und 24,0% als Konsumentenkredite vergeben. Letztere umfassen dabei ebenfalls private Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter. Vgl. *OSGV, Jahresbericht* (2000), S. 13 f., (eigene Berechnungen).

<sup>1084</sup> Vgl. zu diesem Absatz: Teil C:1.1.4, 1.1.5 und 1.1.6.

<sup>1085</sup> Vgl. *Mann* (1996), S. 20 f.

<sup>1086</sup> Vgl. *Krummrich* (1991), S. 472.

Betriebe.<sup>1087</sup> Andere westdeutsche Privatbanken mussten hingegen ihr Kreditgeschäft eigenständig aufbauen, doch bestanden auch hier bereits nachhaltig geprägte Kundenpräferenzen, speziell von Seiten der ostdeutschen Unternehmen.<sup>1088</sup>

### **2.3.1.1 Kreditvergabe insgesamt**

Zum 31.12.1991 besaßen die Regionalbanken ein Kreditvergabevolumen in Höhe von 89,7 Mrd. DM.<sup>1089</sup> Dieses hohe Ergebnis ist überwiegend auf den Einfluss der Deutschen Kreditbank AG zurückzuführen, die wie bereits erwähnt das Altkreditgeschäft der ehemaligen DDR-Betriebe verwaltete. Mit dem Jahreswechsel wurden diese Kredite großteils abgeschrieben und teilweise der Treuhandgesellschaft angerechnet bzw. von der Deutschen Bundesbank verwaltet. Aus diesem Grund beginnt die Analyse mit dem Geschäftsjahr 1992.

Ende 1992 verzeichneten die Sparkassen<sup>1090</sup> in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) ein Kreditvergabevolumen an Nichtbanken in Höhe von 29,4 Mrd. DM, was einem Marktanteil von 37,6% entspricht (Tabelle D.18). Die privaten Kreditbanken wiesen zum gleichen Zeitpunkt einen Kreditbestand von 34,8 Mrd. DM auf und erziel-

---

1087 Vgl. Mann (1996), S. 60 ff.

1088 Vgl. ebenda, S. 46 f.; Krummrich (1991), S. 469.

1089 Vgl. Quartalsberichte der Landeszentralbanken.

1090 Diese und die im Folgenden dargestellten Daten sind den Quartalsberichten der zuständigen Landeszentralbanken entnommen. Dabei verwenden die LZB je nach Bundesland unterschiedliche Abgrenzungen des Sparkassensektors, sodass die dargestellten Daten der Kreditvergabe für die Sparkassen (ohne Landesbanken) teilweise überhöht ausgewiesen sind. Vgl. zur verwendeten Abgrenzung der Landeszentralbanken Teil D:2.2.1.1, FN 1027.

Wie bereits bei den Spareinlagen wurde auch hier die Höhe der Abweichungen berechnet, die sich zwischen dem Datenmaterial der Sparkassenverbände und dem der LZB ergeben. Danach zeigt sich im Zeitraum von 1995-2000 für das Bundesland Brandenburg eine durchschnittliche Abweichung um +37%, in Mecklenburg-Vorpommern um -3%, in Sachsen um 0%, in Sachsen-Anhalt um -3% und in Thüringen um 0%. Aufgrund der starken Verzerrung in Brandenburg wird dieses Bundesland in die folgende deskriptive Analyse nicht mit einbezogen. Die Verzerrung des Bundeslandes Brandenburg besitzt zwar nur bei der Betrachtung der Höhe der Kreditvergabe und der Marktanteile einen signifikanten Einfluss, nicht jedoch bei der Kreditvergabestruktur. Hier sind die Abweichungen regelmäßig unter 1%. Um innerhalb dieses Bearbeitungsteils eine konsistente Darstellung zu gewährleisten, werden alle Berechnungen und Tabellen für die vier anderen Bundesländer ausgewiesen. Für die aggregierten Kreditvergabedaten der vier neuen Bundesländer (ohne Brandenburg) ergibt sich eine durchschnittliche Abweichung von -1% im Vergleich mit den kumulierten Bilanzdaten der Sparkassen.

Ab dem Jahr 1999 ergaben sich auch bei den Privatbanken Umgruppierungen in den Berichtskreisen. Die Deutsche Bank 24 AG wurde den Regionalbanken zugeteilt, während zum gleichen Zeitpunkt die Bayerische HypoVereinsbank AG von den Regional- zu den Großbanken gewechselt ist. Im Ergebnis sind die Daten der Großbanken im Vergleich mit denen der Regionalbanken ab diesem Zeitpunkt zu niedrig ausgewiesen. Hinsichtlich der Kreditvergabestruktur besitzt diese Einschränkung keinen nennenswerten Einfluss.

ten einen Marktanteil von 44,5%. Davon hielten die Großbanken 26,8 Mrd. DM und die Regionalbanken 8,0 Mrd. DM. In der Zeit bis 1996 wurde die Kreditvergabebetätigkeit insgesamt um 136,4% ausgeweitet. Von den drei betrachteten Bankengruppen konnten allerdings nur die Regionalbanken ihr Kreditgeschäft in einer ähnlichen Größenordnung ausweiten. Die Sparkassen und die Großbanken erhöhten ihren Kreditbestand lediglich um 98,3 bzw. 54,3% und verloren damit relativ Marktbedeutung. Während sich der Marktanteil der Sparkassen um 6,1 Prozentpunkte verringerte, reduzierte sich die Bedeutung der Großbanken sogar um 11,8 Prozentpunkte. Der eigentliche Gewinner dieser Entwicklung war damit eine andere Bankengruppe: die Landesbanken und Girozentralen des Sparkassensektors.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vollzog sich die Entwicklung unter veränderten Vorzeichen. Der Kreditvergabezuwachs der Sparkassen lag mit 32,8% leicht über der Wachstumsrate aller Banken. Von 1996 bis 2000 reduzierte sich dagegen der Kreditbestand der Großbanken um 2,9%, während die Regionalbanken ihre Marktanteile weiter ausbauen konnten. Die Begründung für diesen Befund ist nicht zuletzt in der Änderung des Berichtskreises der Privatbanken zu suchen. Über die Stärke dieses Einflusses können jedoch keine Aussagen getroffen werden.

Im Jahr 2000 verwalteten die Sparkassen Kredite in Höhe von 77,5 Mrd. DM. Über den gesamten Zeitraum verbuchten sie ein Kreditwachstum von 163,4% und erreichten somit einen Marktanteil von 32,1%. Der gesamte private Kreditbankensektor verzeichnete dagegen lediglich eine Wachstumsrate von 149% und erzielte im Jahr 2000 eine Marktbedeutung von 36,0%. Damit waren die Privatbanken zwar immer noch die insgesamt bedeutendste Bankengruppe im Kreditgeschäft, jedoch verringerte sich ihr Marktanteilsvorsprung gegenüber den Sparkassen von 6,9 Prozentpunkten im Jahr 1992 auf 3,9 Prozentpunkte im Jahr 2000. Innerhalb dieser Gruppe konnten sich besonders die Regionalbanken profilieren. Erstmals im Jahr 2000 verzeichneten sie einen höheren Kreditbestand als die Großbanken.

Die nach Bundesländern disaggregierten Daten zeigen ein differenzierteres Bild der Kreditvergabebetätigkeit der Bankengruppen (Anhang Tabelle F.9). Im Bundesland Brandenburg dominiert der Sparkassensektor die Kreditvergabe über den gesamten Zeitraum. Die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Institute wurden dabei sukzessive von 43% im Jahr 1992 auf über 55% im Jahr 2000 ausgebaut. Diese Entwicklung widerspricht der Beobachtung in den anderen Bundesländern und zeigt den wachsenden Einfluss der Landesbanken bei der Kreditvergabe. Eine ähnliche Tendenz, wenngleich etwas schwächer ausgeprägt, ist in Sachsen-Anhalt erkennbar und bestätigt auch hier die Bedeutung der Landesbanken. Die Höhe der Kreditvergabe der Privatbanken liegt in Brandenburg nur leicht unterhalb der Volumina in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, sodass ein negativer Einfluss der Bundeshauptstadt auf die kreditwirtschaftliche Versorgung nicht erkennbar ist.

Bemerkenswert ist der starke Marktanteil der Regionalbanken in Mecklenburg-Vorpommern. Mit 26,4% im Jahr 2000 ist dieser der mit Abstand höchste innerhalb der neuen Bundesländer. Weshalb die Regionalbanken gerade in dem nördlichen Bundesland eine derart starke Marktposition besitzen, lässt sich nicht ohne detaillierte bankinterne Kenntnisse klären. Das Ergebnis korrespondiert jedoch mit der Beobachtung, dass in Mecklenburg-Vorpommern die zweithöchste personelle Regionalbankdichte im Untersuchungsraum zu finden ist.<sup>1091</sup>

Schließlich soll noch auf die bemerkenswerte Entwicklung und Verteilung der Marktanteile in Sachsen hingewiesen werden. Im Beobachtungszeitraum verloren die Sparkassen 8,7 Prozentpunkte und damit nur geringfügig stärker als im Durchschnitt der neuen Länder. Gravierender stellt sich die Situation jedoch im Privatbankensektor dar. Obwohl die privaten Geschäftsbanken Leipzig zum führenden Bankenstandort in den neuen Bundesländern ausgebaut haben und dieses Bundesland die höchste personelle und geografische private Geschäftsstellendichte besitzt,<sup>1092</sup> ist die Entwicklung ihrer Marktanteile im Kreditgeschäft die schlechteste in den neuen Bundesländern. So konnten die Regionalbanken ihre Marktanteile lediglich um 3,2 Prozentpunkte steigern – ein Wert, der erheblich unterhalb des ostdeutschen Durchschnitts liegt –, und die Großbanken verloren im gleichen Zeitraum sogar 19,6 Prozentpunkte. Für diese Entwicklung ist erneut die starke Präsenz der Landesbanken verantwortlich. Die sonstigen Kreditinstitute – hierzu gehört vor allem die Sachsen LB mit Sitz in Leipzig – erhöhten ihre Kreditvergabevolumen zwischen 1992 und 2000 von 2,7 auf 43,2 Mrd. DM, was einem Wachstum von 1 600% entspricht.<sup>1093</sup>

Als Zwischenergebnis lässt sich damit festhalten, dass die ostdeutschen Sparkassen auch bei der Kreditvergabe eine bedeutende Position einnehmen. Knapp hinter den privaten Geschäftsbanken sind sie die zweitstärkste Bankengruppe in den neuen Bundesländern und tragen insofern in erheblichem Umfang zur Finanzierung von Investitionen und mittelbar zu einer positiven Regionalentwicklung bei. Im Untersuchungszeitraum verloren sie allerdings an Marktbedeutung, wenngleich dieser Rückgang nicht so stark wie bei den Privatbanken ausfiel. Gegenüber diesen konnten sie den relativen Rückstand bei der Kreditvergabe verringern, was als Indiz für eine subsidiäre Leistungserbringung der Sparkassen interpretiert werden kann. Innerhalb der Gruppe der Privatbanken zeigt sich eine diametrale Entwicklung. Während die Regionalbanken ihren Marktanteil um neun Prozentpunkte ausweiteten, verloren die Großbanken 17,5 Prozentpunkte. Ein Teil dieser Entwicklung lässt sich dabei auf die Umgruppierung des Berichtskreises im Jahr 1999 zurückführen. Die eigentlichen Gewinner bei der Kreditvergabe waren die Landesbanken. Sie konnten ihre Marktanteile in allen Bundesländern erheblich ausweiten.

---

1091 Eigene Berechnungen anhand der Daten von *D-Info* (1999).

1092 Vgl. Tabelle D.4.

1093 Vgl. Quartalsberichte der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen.

Die Frage der Kausalität lässt sich anhand dieses Befundes jedoch nicht klären. Ob die Privatbanken aufgrund der Tätigkeit der Landesbanken an Marktbedeutung verloren oder ob der Rückzug der Geschäftsbanken kausal für die Ausweitung des Kreditengagements der öffentlichen Landesbanken war, kann nicht beantwortet werden. Die Entwicklung der Geschäftsergebnisse der Privatbanken liefert allerdings in beiden Fällen eine nachvollziehbare Begründung für die Klage der privaten Bankenvereinigung der Europäischen Union gegen die öffentlich-rechtlichen Haftungsinstitute.<sup>1094</sup>

### 2.3.1.2 Fristenstruktur im Kreditgeschäft

Die folgende differenzierte Betrachtung des Kreditgeschäfts nach dessen Fristigkeit erfolgt zur besseren Beurteilung möglicher Investitionseffekte, da im Allgemeinen ein prognostizierbarer Zusammenhang zwischen der Kreditlaufzeit und den Wachstumswirkungen der Kreditvergabe besteht.

Gliedert man die Kreditbestände der Banken nach deren Fristigkeit, so zeigen sich erneut deutliche Unterschiede zwischen den Institutsgruppen.<sup>1095</sup> Im Bereich der kurz- und mittelfristigen Kreditvergabe<sup>1096</sup> weiteten die Sparkassen ihren Kreditbestand von 1992 bis 2000 um 34,3% aus (Tabelle D.18). Im gleichen Zeitraum verringerten die privaten Kreditbanken ihre Ausreichungen an kurz- und mittelfristigen Krediten dagegen um 13,4%. Die Entwicklung der Groß- und Regionalbanken stellt sich abermals diametral dar. Zwischen 1992 und 2000 verloren die Großbanken 53,4% ihres kurz- und mittelfristigen Kreditbestands, die Regionalbanken legten dagegen um 136,5% zu. Das Gros dieses Zuwachses mit 102,3% verbuchten die regional tätigen Banken dabei im Zeitraum von 1992 bis 1996.

Auf die Marktanteile hatte diese Entwicklung damit folgende Auswirkungen. Der Sparkassensektor konnte seine Marktbedeutung um insgesamt 3,5 Prozentpunkte auf 28,6% erhöhen und war damit die stärkste einzelne Bankengruppe. Über den gesamten Beobachtungszeitraum büßten die Kreditbanken in der Aggregation 16,1 Prozentpunkte ein und besaßen im Dezember 2000 einen kumulierten Marktanteil von 44,4%. Dabei verloren die Großbanken deutlich an Bedeutung, während die Regionalbanken starke Zuwächse verbuchen konnten.

<sup>1094</sup> Vgl. zur Beschwerdeschrift der Bankenvereinigung der Europäischen Union *Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch* (2000).

<sup>1095</sup> Im Anhang (Tabelle F.10 und Tabelle F.11) sind der Vollständigkeit halber die disaggregierten Kreditbestände auf Länderebene für kurz- und mittelfristige sowie für langfristige Kredite tabellarisch ausgewiesen. In groben Zügen ähnelt deren Entwicklung der oben beschriebenen für die neuen Bundesländer. Zu berücksichtigen sind dabei die bereits zu Tabelle F.9 getroffenen Einschränkungen bezüglich der einzelnen Bundesländer.

<sup>1096</sup> Gemäß der Klassifikation der Deutschen Bundesbank besitzen kurzfristige Kredite eine Laufzeit oder Kündigungsfrist von bis zu einem Jahr. Die mittelfristigen Kredite weisen eine Laufzeit oder Kündigungsfrist zwischen einem und vier (bis Ende 1998) bzw. fünf Jahren (ab 1999) auf.

Tabelle D.18:  
Kredite an Nichtbanken nach Laufzeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen - in Mio. DM -		Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -			
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Insgesamt</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	29 426	58 363	77 519	98,3	32,8	163,4	37,6	31,5	32,1
Kreditbanken	34 817	62 071	86 701	78,3	39,7	149,0	44,5	33,5	36,0
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	26 779	41 369	40 181	54,5	-2,9	50,0	34,2	22,4	16,7
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	8 038	20 702	46 522	157,6	124,7	478,8	10,3	11,2	19,3
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	78 270	185 040	241 153	136,4	30,3	208,1	100,0	100,0	100,0
<b>Kurz- und mittelfristig</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	9 358	9 642	12 565	3,0	30,3	34,3	25,1	24,2	28,6
Kreditbanken	22 529	20 431	19 507	-9,3	-4,5	-13,4	60,5	51,3	44,4
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	17 787	10 840	8 293	-39,1	-23,5	-53,4	47,7	27,2	18,9
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	4 742	9 591	11 215	102,3	16,9	136,5	12,7	24,1	25,5
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	37 259	39 863	43 919	7,0	10,2	17,9	100,0	100,0	100,0
<b>Langfristig</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	20 068	48 721	64 956	142,8	33,3	223,7	48,9	33,6	32,9
Kreditbanken	12 288	41 640	67 194	238,9	61,4	446,8	30,0	28,7	34,1
<i>Großbanken<sup>c</sup></i>	8 992	30 529	31 887	239,5	4,4	254,6	21,9	21,0	16,2
<i>Regionalbanken<sup>c</sup></i>	3 296	11 111	35 307	237,1	217,8	971,2	8,0	7,7	17,9
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	41 011	145 177	197 235	254,0	35,9	380,9	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Stand 31.12. – <sup>b</sup> In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Ab 1999: Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>d</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Im Bereich der langfristigen Kreditvergabe<sup>1097</sup> stellt sich eine andere Entwicklung dar. Zwar konnten die Sparkassen ihren Kreditbestand mit insgesamt 223,7% deutlich ausweiten (Tabelle D.18). Da die Privatbanken jedoch noch höhere Zuwachsraten realisieren konnten, reduzierte sich der Marktanteil der Sparkassen im Beobachtungszeitraum um 16,0 Prozentpunkte auf 32,9% im Jahr 2000. Gemeinsam erhöhten Groß- und Regionalbanken ihren langfristigen Kreditbestand um 446,8% und erreichten im Jahr 2000 einen Marktanteil von 34,1%. Im Unterschied zum kurz- und mittelfristigen Kreditgeschäft besaßen Sparkassen und private Kreditbanken damit fast die gleiche Marktbedeutung. Über den gesamten Zeitraum erhöhten die Großbanken ihren langfristigen Kreditbestand um 254,6%. Bemerkenswert dabei erscheint die Tatsache, dass der Großteil dieser Entwicklung sich in der ersten Hälfte des Beobachtungszeitraums vollzog. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stagnierte das Kreditvergabevolumen hingegen zwischen 30,5 und 31,9 Mrd. DM. Die Regionalbanken erreichten eine gleichmäßigere Entwicklung und erhöhten ihren langfristigen Kreditbestand zum Ende der beiden Perioden um 237,1 bzw. 217,8%.

Die beobachtete Entwicklung liefert eindeutige Hinweise auf einen geschäftspolitischen Wandel im ostdeutschen Kreditgeschäft. Waren im Jahr 1992 die gesamten Bestände der kurz- und mittelfristigen Kredite einerseits sowie der langfristigen Kredite andererseits noch annähernd gleich hoch, erhöhten sich in der Folgezeit vor allem die Ausleihungen im Bereich der längerfristigen Kredite. Letztere stiegen bis 2000 um 380,9%, während erstere lediglich um 17,9% anwuchsen. Grundsätzlich wurde diese Entwicklung von allen Institutsgruppen getragen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsniveaus erhöhten jedoch die privaten Kreditbanken ihr Engagement in diesem Bereich überproportional. Die Sparkassen, die bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraumes über verhältnismäßig hohe Bestände im Bereich der langfristigen Kredite verfügten, konnten und mussten ihr Engagement nicht im gleichen Umfang ausweiten wie die Privatbanken.

Der beschriebene geschäftspolitische Wandel erscheint prototypisch für eine Volkswirtschaft im Transformationsprozess. Zu Beginn der neunziger Jahre herrschte noch weitgehende Unkenntnis über die potenziellen Kreditnehmer im Allgemeinen und über deren Bonität im Besonderen. Die Berichtserstattungssysteme, wie Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte, waren bei den etablierten Unternehmen aufgrund der Transformation von der sozialistischen Planwirtschaft auf marktwirtschaftliche Verhältnisse noch nicht aussagekräftig, und neu gegründete Unternehmen verfügten *eo ipso* nicht über vergangenheitsbezogene Unternehmensdaten. Außerdem herrschte eine große Ungewissheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern, sodass die Kreditvergabe mit hohen, schwer kalkulierbaren Risiken behaftet war. Diesem Risiko

---

<sup>1097</sup> Langfristige Kredite besitzen eine Laufzeit oder Kündigungsfrist von über vier (bis Ende 1998) bzw. fünf Jahren (ab 1999).

trugen vor allem die Privatbanken Rechnung, indem sie bevorzugt kurz- und mittelfristige Kredite ausreichten.<sup>1098</sup>

Dagegen besaßen die Sparkassen aufgrund ihrer regionalen Verankerung und der aus DDR-Zeiten vorhandenen Kenntnisse bezüglich der Kreditnehmer Informationsvorteile gegenüber den Privatbanken, die sie zu einer längerfristigen Kreditvergabe nutzten. In diesem Zusammenhang werden sicherlich auch die öffentlich-rechtlichen Haftungsinstitute eine gewisse Rolle gespielt haben, da sie die Sparkassen vor einer möglichen Insolvenz schützten. Allerdings gilt auch hier die Einschränkung, dass die Sparkassen nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu agieren haben und insofern schwer kalkulierbare oder überhohe Risiken vermieden haben sollten.

Im Verlauf der neunziger Jahre verbesserte sich natürlich die Informationsbasis für alle Kreditinstitute, und die Kreditvergabe erfolgte sukzessive in Form von längerfristigen Kapitalausleihungen. Anders als bei den Verbindlichkeiten der Kreditinstitute, die sich primär an den Anlagewünschen ihrer Kunden orientieren, richtet sich die vertragliche Gestaltung hinsichtlich der Laufzeit der Kredite deutlich stärker nach den Vorstellungen der Finanzintermediäre. Sie werden die Laufzeiten des verliehenen Kapitals sowohl nach den Wünschen und dem Risiko des Kreditnehmers als auch nach ihrer eigenen Passivstruktur ausrichten.<sup>1099</sup> Damit erscheint die spezifische Fristenverteilung des Kreditgeschäfts eines Bankinstituts nicht zuletzt als Ausdruck seiner Geschäftspolitik.

Welche Implikationen ergeben sich nun aus der beschriebenen Entwicklung hinsichtlich der Kosteneffizienz bzw. der potenziellen Wachstumswirkungen der Kreditvergabe? Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine Differenzierung nach den verschiedenen Kostenarten der Kreditvergabe, d. h. in fixe und variable Kosten. Während die variablen Kosten (bspw. Überwachungskosten) proportional mit der Laufzeit eines Kredites ansteigen und damit für verschiedene Kredit-Laufzeitkonstellationen in der Summe gleich hoch sind,<sup>1100</sup> fallen die Fixkosten (Transaktionskosten) für jeden Kreditabschluss erneut an.<sup>1101</sup> Zur letztgenannten Kategorie zählen z. B. Informations-, Verhandlungs- und Vertragsabschlusskosten. Im Allgemeinen gilt daher, dass ein langfristiger Kredit vergleichsweise kostengünstiger ausfällt als die Aufnahme mehrerer kurzfristiger Kre-

---

1098 Mit steigender Laufzeit eines Kreditkontraktes erhöht sich c. p. die Höhe des Kreditrisikos. Diesem Zusammenhang wird bspw. in den Entwürfen zu Basel II Rechnung getragen. Im Rahmen des *Advanced IRB-Approach* erfolgt die Berechnung der Risikogewichte bei Krediten an Unternehmen, Banken und Staaten unter Berücksichtigung der Restlaufzeit. Vgl. *Wilkens, Entrop, Völker* (2001), S. 188 ff.

1099 Diese Zielsetzung korrespondiert mit der so genannten „Goldenen Bankregel“. Vgl. *Köllhofer, Sprißler* (1993), S. 840.

1100 Diese Aussage gilt natürlich nicht für die Höhe des Kreditrisikos. Vgl. hierzu FN. 1098.

1101 Vgl. *Spiegel Online*, 27.08.2004.

dite.<sup>1102</sup> Daneben besteht ein Prolongationsrisiko für beide Vertragsparteien. Der Kreditnehmer sieht sich der Gefahr ausgesetzt, keine Anschlussfinanzierung zu erhalten, und umgekehrt besteht für den Kapitalgeber das Risiko, dass sich der potenzielle Kreditnehmer andere Finanzierungsmöglichkeiten erschließt.<sup>1103</sup> Langfristige Kredite besitzen für den Kreditnehmer darüber hinaus den Vorteil, dass längerfristige Investitionsprojekte realisiert werden können, die regelmäßig über eine höhere Rendite verfügen.<sup>1104</sup> Aufgrund des beschriebenen Prolongationsrisikos besteht diese Möglichkeit bei der Aufnahme von kurzfristigen Krediten nur eingeschränkt. Der langfristigen Kreditvergabe kommt daher sowohl unter Kosten- als auch unter Wachstumsgesichtspunkten eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung zu.

Unter diesem Aspekt zeigt sich eine weitere Stärke der Sparkassen bei der kreditwirtschaftlichen Versorgung Ostdeutschlands. Besonders in der Transformationsphase, aber noch bis weit in die neunziger Jahre hinein war die absolute Höhe der langfristigen Kreditvergabe der Sparkassen deutlich stärker ausgeprägt als die der Privatbanken (Tabelle D.18). Im Jahr 2000 wiesen beide Bankengruppen schließlich ähnliche Kennzahlen auf.

Dieser Befund bestätigt sich bei der Betrachtung der internen Kreditstruktur der Institutsgruppen (Tabelle D.19). Die Kennzahlen der verschiedenen Fristigkeiten addieren sich dabei bankgruppenweise zu 100%. Die deutlichsten Unterschiede in der Kreditstruktur der Institute bestanden im Jahr 1992. Zu diesem Zeitpunkt waren bei den Sparkassen bereits 68,2% aller Kredite langfristige Kapitalausleihungen. Dagegen überließen die Großbanken ihren Kunden lediglich 33,6% des gesamten Kreditbestandes für einen längeren Zeitraum als vier Jahre. Bei den Regionalbanken machten die langfristigen Kredite im Jahr 1992 immerhin 41,0% aus. Die Sparkassen konnten ihren Anteil an langfristigen Krediten bis zum Jahr 2000 auf 83,8% erhöhen, wobei bereits im Jahr 1996 annähernd der Höchstwert realisiert wurde. Weitaus größere Zuwächse erreichten jedoch die Großbanken. Sie steigerten den Anteil an langfristigen Krediten um insgesamt 45,8 Prozentpunkte auf 79,4%. Im gleichen Zeitraum legten die Regionalbanken um 34,9 Prozentpunkte zu, sodass im Jahr 2000 75,9% ihres Kreditbestandes längere Kündigungsfristen bzw. Laufzeiten als fünf Jahre besaßen.<sup>1105</sup> Trotz des Aufholprozesses der Privatbanken, insbesondere dem der Großbanken, verfügten die Sparkassen auch im Jahr 2000 über eine längerfristig ausgerichtete Kreditvergabestruktur. So lag der Anteil an langfristigen Krediten zu diesem Zeitpunkt noch 4,4 Prozentpunkte über dem der Großbanken und 7,9 Prozentpunkte über dem Vergleichswert der Regionalbanken.

---

<sup>1102</sup> Vgl. analog *Doberanzke* (1993), Kap. 4.

<sup>1103</sup> Vgl. Teil C:2.1.1.2.3.

<sup>1104</sup> Vgl. analog *Neyer* (2000), S. 48 f.

<sup>1105</sup> Die Neuklassifizierung der langfristigen Kredite von vier auf fünf Jahre erfolgte Ende 1998.

Damit zeigt sich bei der Betrachtung der bankinternen Fristenstruktur des Kreditbestandes die besondere geschäftspolitische Ausrichtung der Sparkassen in Bezug auf die Finanzierung längerfristiger Investitionsvorhaben. Dieses Ergebnis ist Ausfluss des öffentlichen Auftrags und kann als Beleg für die enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit ihren Kunden interpretiert werden, die nicht zuletzt auf der überlegenen Informationsbasis der Sparkassen beruht.<sup>1106</sup> Die kommunalen Kreditinstitute gewähren ihren Kunden damit höhere Planungssicherheit und tragen insofern dazu bei, langfristig rentable Investitionen zu finanzieren. Im Hinblick auf die regionalen Entwicklungsimpulse, ausgelöst durch die Kreditvergabe, besitzen die Sparkassen also komparative Vorteile gegenüber der privaten Konkurrenz.

Tabelle D.19:

Kreditstruktur nach Laufzeit und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Kreditstruktur			Veränderung		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000
	- in % -			- in Prozentpunkten -		
<b>Kurz- und mittelfristig</b>						
Sparkassensektor <sup>b</sup>	31,8	16,5	16,2	-15,3	-0,3	-15,6
Kreditbanken	64,7	32,9	22,5	-31,8	-10,4	-42,2
<i>Großbanken</i> <sup>c</sup>	66,4	26,2	20,6	-40,2	-5,6	-45,8
<i>Regionalbanken</i> <sup>c</sup>	59,0	46,3	24,1	-12,7	-22,2	-34,9
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	47,6	21,5	18,2	-26,1	-3,3	-29,4
<b>Langfristig</b>						
Sparkassensektor <sup>b</sup>	68,2	83,5	83,8	15,3	0,3	15,6
Kreditbanken	35,3	67,1	77,5	31,8	10,4	42,2
<i>Großbanken</i> <sup>c</sup>	33,6	73,8	79,4	40,2	5,6	45,8
<i>Regionalbanken</i> <sup>c</sup>	41,0	53,7	75,9	12,7	22,2	34,9
Alle Bankengruppen <sup>d</sup>	52,4	78,5	81,8	26,1	3,3	29,4

<sup>a</sup> Stand 31.12. – <sup>b</sup> In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Ab 1999: Veränderungen der Kreditstruktur sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>d</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

### 2.2.1.3 Kundenstruktur im Kreditgeschäft

Die folgende Darstellung der Kundenstruktur im Kreditgeschäft erfolgt zur Skizzierung der Geschäftspolitik der Kreditinstitutsgruppen. Hieraus können wiederum Aussagen

<sup>1106</sup> Zu den Vorteilen der Sparkassen bei der Informationsgewinnung vgl. Teil C.1.2.3.

hinsichtlich der Einflüsse auf die regionale Entwicklung und bezüglich einer möglichen Subsidiarität der Sparkassen abgeleitet werden.

Wie bereits bei den Kapitaleinlagen beobachtet, ist zu vermuten, dass die „historische“ und geschäftspolitische Prägung der Kreditinstitute auch im Bereich der Kreditvergabe zu einer bankgruppenspezifischen Kundensegmentierung führt. Die Tabelle D.20 gibt Aufschluss über die anteilige Kreditaufnahme der verschiedenen Kundensegmente differenziert nach Bankengruppen. Dargestellt ist der durchschnittliche prozentuale Kreditbestand der einzelnen Kundengruppen, sodass sich die Einzelwerte zeilenweise zu 100% addieren.

Die Kreditvergabe der Sparkassen wird durch das Geschäft mit Privatpersonen dominiert, wenngleich sich die spezifische Zusammensetzung deutlich ausgeglichener als im Einlagengeschäft darstellt. Im Zeitraum von 1992 bis 2000 erhielten die privaten Haushalte durchschnittlich 41,7% des gesamten Kreditvergabevolumens. Die zweitbedeutendste Kundengruppe der kommunalen Kreditinstitute waren die Selbstständigen mit 25,6%, gefolgt von den Unternehmen, die 21,8% der Kredite erhielten. Auch die öffentlichen Haushalte besaßen mit einem strukturellen Anteil von 10,8% noch eine vergleichsweise hohe geschäftliche Bedeutung.

Tabelle D.20:

Durchschnittliche prozentuale Kreditvergabe insgesamt nach Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) von 1992-2000

	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -			
Sparkassensektor <sup>a</sup>	21,8	25,6	41,7	10,8
Kreditbanken	48,6	19,0	26,6	5,5
<i>Großbanken<sup>b</sup></i>	48,4	20,6	23,9	6,8
<i>Regionalbanken<sup>b</sup></i>	47,5	17,4	31,2	3,7
Alle Bankengruppen <sup>c</sup>	35,7	20,4	31,6	11,1

<sup>a</sup> In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992 bis 1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995 bis 1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>b</sup> Ab 1999: Veränderungen der Kundenstruktur sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>c</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken. – Werte addieren sich zeilenweise zu 100%. Abweichungen der Zeilensummen zu 100% durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Anders hingegen die Großbanken. Sie vergaben durchschnittlich 48,4% ihre Kredite an private Unternehmer, die damit ihre wichtigste Kundengruppe waren. Die Kreditvergabe an Privatpersonen und an Selbstständige lag mit 23,9 respektive 20,6% auf ähnlich hohem Niveau. Untergeordnete Bedeutung besaß dagegen das Kreditgeschäft mit den öffentlichen Gebietskörperschaften.

Die Regionalbanken nehmen eine Zwischenposition im Vergleich mit den beiden anderen Bankengruppen ein. Zwar besitzt auch bei ihnen das Kreditgeschäft mit Unteneh-

men eine herausragende Bedeutung, doch hat die Kreditvergabe an Privatpersonen mit 31,2% einen deutlich höheren Stellenwert als in den Großbanken. Die Kredite an Selbstständige und an die öffentlichen Haushalte besitzen hingegen eine jeweils um gut drei Prozentpunkte geringere Bedeutung als in den Großbanken.

Das soeben gezeichnete Bild bestätigt die allgemeinen Hypothesen hinsichtlich der geschäftspolitischen Ausrichtung der verschiedenen Institutsgruppen.<sup>1107</sup> Die Sparkassen sind zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags angehalten. Demnach liegt ihr Augenmerk besonders auf der kreditwirtschaftlichen Betreuung von Privatpersonen und kleinen Unternehmen bzw. Selbstständigen. Auch die kommunale Hausbankfunktion erfährt in diesem Zusammenhang eine spürbare Beachtung. Die in Ostdeutschland tätigen Großbanken betreiben hingegen bevorzugt das Kreditgeschäft mit Unternehmen und tragen insofern in hohem Ausmaß zur Finanzierung von Investitionen bei. Ähnlich stellt sich die Situation bei den Regionalbanken dar. Zum Kreditgeschäft mit Unternehmen gesellt sich außerdem in erheblichem Umfang die kreditwirtschaftliche Versorgung von Privatpersonen.

Die beschriebenen bankinternen Kundenstrukturen spiegeln sich ebenfalls in den gruppen-spezifischen Marktanteilen der Kreditvergabe wider. Die Tabelle D.21 zeigt die durchschnittlichen Marktanteile der Institute für die verschiedenen Kundengruppen und unterschiedlichen Kreditlaufzeiten im Zeitraum von 1992 bis 2000 für Ostdeutschland ohne das Bundesland Brandenburg.<sup>1108</sup> Die Marktanteile addieren sich für die jeweiligen Kreditarten spaltenweise zu 100%.<sup>1109</sup>

Bei der Kreditvergabe insgesamt erreichten die Sparkassen ihre stärkste Marktposition im Geschäft mit den Privatpersonen. Ihr durchschnittlicher Marktanteil von 44,4% lag dabei 13,3 Prozentpunkte über dem der Kreditbanken. Die Groß- und Regionalbanken waren in diesem Kundensegment mit 16,8 bzw. 14,3% ähnlich stark vertreten. Marktführer waren die Sparkassen ebenfalls im Kreditgeschäft mit den Selbstständigen, wenngleich der Abstand zu den privaten Kreditbanken mit durchschnittlich 7,5 Prozentpunkten nur etwa halb so groß ausfiel wie bei den privaten Haushalten. Auch im Kreditgeschäft mit den öffentlichen Haushalten besaßen die kommunalen Kreditinstitute eine deutlich stärkere Marktstellung als die private Konkurrenz. Während die Sparkassen im betrachteten Zeitraum durchschnittlich 34,7% des Kreditbestandes verwalteten, vereinigte der Privatbankensektor lediglich 17,5% der öffentlichen Kredite. Diese Ausleihungen gingen mit 12,8% dabei überwiegend von den Großbanken aus. Die bedeutendste Institutsgruppe in diesem Bereich waren jedoch die öffentlichen Landesbanken

---

<sup>1107</sup> Vgl. hierzu die institutionelle Analyse in Teil C:1.

<sup>1108</sup> Im Anhang (Tabelle F.12, Tabelle F.13, Tabelle F.14) sind der Vollständigkeit halber die disaggregierten Zahlen auf Länderebene für alle drei Kreditarten tabellarisch abgebildet.

<sup>1109</sup> Abweichungen von 100% sind durch Rundungen bedingt.

und Girozentralen, die im relevanten Zeitraum einen Marktanteil von 46,9% verbuchen konnten.<sup>1110</sup> Wie zu erwarten war, besaßen die Privatbanken bei der Kreditvergabe an die Unternehmen die mit Abstand stärkste Marktposition. 50,9% aller Kredite in diesem Bereich wurden von den privaten Instituten ausgereicht. Davon entfielen 31,3% auf die Groß- und 19,6% auf die Regionalbanken. Dagegen erreichten die Sparkassen lediglich einen durchschnittlichen Marktanteil in Höhe von 20,6%.

Aus der Tabelle D.21 ist außerdem ersichtlich, wie sich die Marktbedeutung der Institutsgruppen im Zeitraum von 1992 bis 2000 veränderte. Auffällig ist zunächst einmal die stark negative Entwicklung der Marktanteile bei den privaten und öffentlichen Haushalten im Sparkassensektor. Aufgrund der historisch und institutionell geprägten Aufgabenverteilung besaßen die Sparkassen zu Beginn der letzten Dekade außergewöhnlich hohe Marktanteile bei diesen beiden Kundengruppen. Es verwundert daher wenig, dass die kommunalen Kreditinstitute gerade in diesen Bereichen an Bedeutung verloren, zumal sich die Anpassung an westdeutsche Verhältnisse zu großen Teilen bis Ende 1994 vollzog.<sup>1111</sup> Die Institutsgruppen, die in beiden Fällen von dieser Entwicklung profitierten waren einerseits die Regionalbanken und andererseits die öffentlich-rechtlichen Landesbanken und Girozentralen.

Im Kreditgeschäft mit den Selbstständigen konnten die Sparkassen ihre Marktanteile leicht ausbauen. Die Veränderungsdynamik im Bereich der Kreditversorgung der Selbstständigen blieb jedoch über den gesamten Zeitraum verhältnismäßig gering.

Anders stellt sich die Situation dagegen im Bereich der Kreditvergabe an private Unternehmen dar. Hier mussten vor allem die Großbanken enorme Marktanteilsverluste verkraften. Insgesamt verloren sie 35,2 Prozentpunkte, die im Gegenzug die sonstigen Kreditinstitute (hier wieder vor allem die Landesbanken/Girozentralen), die Regionalbanken<sup>1112</sup> und in geringerem Umfang auch die Sparkassen vereinigen konnten.

Die Tabelle D.21 zeigt ferner die Marktanteile bei den verschiedenen Kundengruppen und deren Veränderung differenziert nach der Laufzeit bzw. der Kündigungsfrist des verliehenen Kapitals.

---

<sup>1110</sup> Vgl. Quartalsberichte der Landeszentralbanken, verschiedene Ausgaben, Tabelle 2. Auch bei der Kreditvergabe an andere Kundengruppen besitzen die Landesbanken eine erhebliche Marktbedeutung. Ihre Marktanteile sind gemeinsam mit denen der Genossenschaftsbanken unter den sonstigen Kreditinstituten aufgeführt. Auf nähere Einzelheiten soll jedoch aufgrund des arbeitsspezifischen Fokus auf Sparkassen und Privatbanken nicht eingegangen werden.

<sup>1111</sup> Vgl. Quartalsberichte der Landeszentralbanken, verschiedene Ausgaben, Tabelle 2.

<sup>1112</sup> In allen vier Bereichen ist die positive Marktanteilsentwicklung der Regionalbanken etwas überzeichnet, da im Jahr 1999 eine bedeutsame Änderung des Berichtskreises innerhalb des Privatbanksektors erfolgte.

Tabelle D.21:  
Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe nach Laufzeit, Kundengruppen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern (ohne Brandenburg) in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Insgesamt</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	33,5	20,6	42,1	44,4	34,7	-5,5	2,6	1,8	-17,3	-22,7
Kreditbanken	37,4	50,9	34,6	31,1	17,5	-8,5	-21,9	1,1	11,0	10,0
<i>Großbanken<sup>b</sup></i>	22,9	31,3	22,6	16,8	12,8	-17,6	-35,2	-4,6	-1,5	-0,4
<i>Regionalbanken<sup>b</sup></i>	14,5	19,6	12,0	14,3	4,7	9,0	13,3	5,7	12,5	10,3
Sonstige Bankengruppen <sup>c</sup>	29,1	28,6	23,3	24,5	47,8	14,0	19,2	-2,9	6,3	12,7
<b>Kurz- und mittelfristig</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	26,1	19,3	36,9	34,7	31,0	3,5	10,1	-3,5	-23,2	10,3
Kreditbanken	51,4	60,6	38,4	49,1	28,4	-16,1	-27,2	3,7	18,6	3,5
<i>Großbanken<sup>b</sup></i>	28,5	38,6	19,1	12,4	22,3	-28,9	-39,3	-1,8	-3,5	-5,0
<i>Regionalbanken<sup>b</sup></i>	22,9	22,1	19,3	36,7	6,1	12,8	12,1	5,5	22,1	8,5
Sonstige Bankengruppen <sup>c</sup>	22,4	20,1	24,8	16,3	40,6	12,6	17,1	-0,2	4,6	-13,7
<b>Langfristig</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	36,9	22,8	43,5	46,2	40,2	-16,0	-11,8	3,2	-16,9	-54,8
Kreditbanken	31,8	43,5	33,6	27,9	12,9	4,1	-2,5	0,4	11,4	25,3
<i>Großbanken<sup>b</sup></i>	20,1	25,2	23,7	17,6	8,6	-5,8	-13,8	-6,4	-1,6	13,6
<i>Regionalbanken<sup>b</sup></i>	11,8	18,3	9,9	10,3	4,2	9,9	11,3	6,8	12,9	11,7
Sonstige Bankengruppen <sup>c</sup>	31,3	33,7	23,0	25,9	46,9	11,9	14,3	-3,6	5,6	29,5

<sup>a</sup> In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. In Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>b</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>d</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken. Werte addieren sich für jede der drei Kreditkategorien spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. zu null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich die Marktanteile bzgl. der Fristigkeiten – auch bei einer Differenzierung nach Kundengruppen – nur unwesentlich von der Fristengliederung der jeweiligen Gesamtkreditbestände der Bankengruppen und deren Veränderung unterscheiden.<sup>1113</sup> Für die Gruppe der Sparkassen bedeutet dies, dass über alle Kundensegmente im Bereich der langfristigen Kreditvergabe höhere durchschnittliche Marktanteile erzielt werden konnten als bei den kurz- und mittelfristigen Krediten. Diametral hierzu zeigen sich die nach Laufzeit differenzierten Marktanteile für die Regionalbanken. Über alle Kundengruppen besitzen sie bei der kurz- und mittelfristigen Kreditvergabe höhere durchschnittliche Marktanteile als bei den langfristigen Krediten. Uneinheitlich präsentiert sich dagegen das Bild der Großbanken. Bei den Unternehmens- und öffentlichen Krediten ließen sich im kurz- und mittelfristigen Kreditgeschäft höhere Marktanteile erzielen als bei den langfristigen Ausleihungen, die umgekehrte Ausprägung zeigt sich bei den Krediten an Selbstständige und an die privaten Haushalte.

Im Bereich der ökonomisch vorteilhaften, langfristigen Kreditvergabe ergibt sich somit folgendes Bild hinsichtlich der Marktanteile der Bankengruppen. Bei den langfristigen Unternehmenskrediten besitzen die Großbanken mit 25,2% die stärkste Marktposition, gefolgt von den Sparkassen mit 22,8% und den Regionalbanken, die durchschnittlich 18,3% der Kredite vergaben. Die langfristige Kreditvergabe an die Selbstständigen wird eindeutig von den Sparkassen dominiert. Sie verliehen durchschnittlich 43,5% des gesamten Kapitals. Auf dem zweiten Platz etablierten sich die Großbanken mit 23,7%, gefolgt von den Regionalbanken, die lediglich einen Marktanteil von 9,9% erreichten. Ein noch stärker ausgeprägtes Muster zeigt sich bei den Krediten an die privaten Haushalte. Durchschnittlich 46,2% aller langfristigen Kredite wurden von den Sparkassen ausgereicht. Groß- und Regionalbanken besaßen dagegen lediglich einen gemeinsamen Marktanteil von 27,9%. Ähnlich charakteristisch stellt sich die Situation bei der Kreditvergabe an die öffentlichen Haushalte dar. Wiederum wurden über 40% aller langfristigen Kredite von den Sparkassen vergeben, im Vergleich zu 12,9% Marktanteil der privaten Geschäftsbanken.

Wie oben bereits erläutert, verbesserte sich im Verlauf der neunziger Jahre die Informationsbasis hinsichtlich der Kreditnehmer, was eine Tendenz zur längerfristigen Kreditvergabe auslöste. Vor allem die privaten Geschäftsbanken bestimmten diesen Trend, da sie – anders als die Sparkassen – in der Transformationsphase überwiegend kurz- und mittelfristige Kredite vergaben. Die realisierten Marktanteilsgewinne dieser Institute sind insofern weniger als absoluter Bedeutungsgewinn, sondern vor allem als Umschichtung des Kreditportfolios zu interpretieren.

Fasst man die Ergebnisse zur Kundenstruktur bei der Kreditvergabe zusammen, so zeigt sich auch hier die große Bedeutung der Sparkassen bei der kreditwirtschaftlichen Ver-

---

<sup>1113</sup> Vgl. hierzu Tabelle D.18 und die zugehörige Dateninterpretation.

sorgung der ostdeutschen Regionen. In drei von vier Kundensegmenten besitzen sie, verglichen mit den Groß- und Regionalbanken, die stärkste Marktposition. Zu den besonders intensiv betreuten Kundengruppen zählen die Privatkunden, die Selbstständigen und die öffentlichen Haushalte. Die geschäftliche Ausrichtung entspricht insofern den Anforderungen des öffentlichen Auftrags. Die beobachtete Dominanz der Sparkassen fällt jedoch bei weitem nicht so deutlich aus wie im Bereich der Kapitaleinlagen. Vor allem die Kreditvergabe an Unternehmen ist bei den Sparkassen nur unterdurchschnittlich ausgeprägt. Hier sind die kommunalen Kreditinstitute – mit deutlichem Abstand auf die Großbanken – lediglich die zweitstärkste Bankengruppe.

Geht man davon aus, dass die Kreditvergabe an Privatpersonen sowie an Selbstständige und kleine Unternehmen aufgrund der verhältnismäßig geringen einzelnen Kreditvolumina durch einen überproportional hohen Verwaltungsaufwand und insofern kleine Gewinnmargen gekennzeichnet ist, so wäre dies eine Begründung dafür, dass die privaten Kreditinstitute diese Kundensegmente bei der Kreditversorgung tendenziell vernachlässigen.<sup>1114</sup> Die hohen Marktanteile der Sparkassen bei der Kreditversorgung dieser Kundengruppen wären insofern ein Hinweis auf eine subsidiäre Geschäftstätigkeit der kommunalen Kreditinstitute.

Nimmt man die Förderung der regionalen Entwicklung zum Maßstab für die ökonomische Legitimation, so wirft die vergleichsweise geringe Kreditvergabe der Sparkassen an die privaten Unternehmen zumindest einen leichten Schatten auf diese Anforderung. Dies gilt insbesondere, sofern davon ausgegangen werden kann, dass vor allem die kreditfinanzierten Investitionen der Unternehmen zu Beschäftigung, technischem Fortschritt und Wachstum beitragen.<sup>1115</sup> Eine derartige Argumentation muss jedoch mit Einschränkungen versehen werden, da auch die Kreditvergabe an andere Kundengruppen Wachstumsimpulse auslösen kann. So können Kredite an die öffentlichen Haushalte beispielsweise zur Finanzierung von wirtschaftsnaher, kommunaler Infrastruktur verwendet werden. Gerade die Verbesserung der maroden ostdeutschen Infrastruktur besitzt aus regionalökonomischer Perspektive entscheidende Bedeutung, da sie die unternehmerischen Standort- und Investitionsentscheidungen beeinflusst (Standorteffekt) und im Unternehmen zu betriebswirtschaftlichen Kostenvorteilen führt (Produktivitätseffekt).<sup>1116</sup> Die Kredite an Selbstständige sind ähnlich zu werten wie die an private Unternehmen, da auch hier Beschäftigung gesichert wird und je nach Investitionsobjekt technischer Fortschritt realisiert werden kann. Auch von der Kreditvergabe an die privaten Haushalte gehen regelmäßig positive Entwicklungsimpulse für eine Region aus, da der überwiegende Teil der Kreditaufnahme nicht der Finanzierung von Konsumgü-

---

<sup>1114</sup> Vgl. *Spiegel Online*, 27.08.2004.

<sup>1115</sup> Stellvertretend für viele: *King, Levine* (1993b).

<sup>1116</sup> Vgl. *Seitz* (1995); *Pfähler, Hofmann, Lehmann-Grube* (1995), S. 96 ff.; *Snelting, Schuhmacher, Komar, Franz* (1998), S. 54 ff.; *Seitz* (1998), insb. S. 456 ff.

tern, sondern dem Erwerb von Investitionsgütern bzw. langlebigen Konsumgütern dient.<sup>1117</sup> Die privaten Haushalte realisieren insofern produktivitätserhöhenden technischen Fortschritt. Letztlich kann selbst der kreditfinanzierte private Konsum für die regionale Entwicklung von Bedeutung sein, sofern er (überwiegend) bei örtlich ansässigen Unternehmen befriedigt wird. Hervorzuheben sind vor allem die Bauinvestitionen, die über die private Nachfrage entsprechend positive Impulse für die regionale Wirtschaft setzen.

Gemäß diesen Ausführungen sind mit der Kreditvergabe – weitgehend unabhängig von der Kundengruppe – zumeist positive Entwicklungseffekte verbunden, und die Höhe der Wachstumswirkungen hängt vom konkreten Investitionsobjekt ab. Im Allgemeinen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Kreditvergabe an private Unternehmen stärkere Wachstumswirkungen verursacht als die Finanzierung alternativer Kundengruppen. Insofern muss auf die besondere Bedeutung der Unternehmensinvestitionen für das Wachstum und die komparative Schwäche der Sparkassengruppe bei deren Finanzierung hingewiesen werden.

Weshalb die Unternehmenskreditvergabe der Sparkassen vergleichsweise schwach ausgeprägt ist, lässt sich partiell durch einen statistischen Effekt erklären. Die Kreditvergabe der Sparkassen wird – anders als bei den Privatbanken – zu großen Teilen vom Geschäft mit privaten Haushalten und kleinen Unternehmen dominiert.<sup>1118</sup> Sind die Inhaber kleiner Unternehmen bzw. die Selbstständigen gleichzeitig Privatkunden bei einer Sparkasse – diese Konstellation ist wohl der Regelfall – so kommt es zu Überschneidungen zwischen beiden Kundengruppen. Ob ein Kunde bzw. Unternehmer den beantragten Kredit dabei privat oder für seine Geschäftstätigkeit nutzt, bleibt häufig unklar. Diese Unschärfe im Rechnungswesen führt letztlich tendenziell zu einer Unterzeichnung der Unternehmenskredite bei den Sparkassen.

Ferner lassen sich institutionelle Faktoren (z. B. der öffentliche Auftrag) ausmachen, die für die vergleichsweise geringen Marktanteile der Sparkassen bei den Unternehmenskrediten verantwortlich zeichnen. Die unterschiedliche geschäftliche Ausrichtung der Kreditinstitute und die ausgeprägten Kundenpräferenzen<sup>1119</sup> führen zu einer quasi-natürlichen Aufteilung der Kundengruppen.<sup>1120</sup> Während das Geschäftskundensegment der Sparkassen primär auf kleine und mittlere Unternehmen (häufig B- und C-Kunden) ausgerichtet ist, stützt sich das Firmenkundengeschäft der Großbanken tendenziell auf attraktive, größere Unternehmen.<sup>1121</sup> Vor allem aber der mittlere Mittelstand – die zent-

---

1117 Vgl. *Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996), Frage 29 und 30.

1118 Vgl. Teil D:2.4.1.

1119 Vgl. *Mann* (1996), S. 46 f.

1120 Vgl. *Mura* (1994), S. 101.

1121 Vgl. *Mura* (1994), S. 97 und 101; *Frankfurter Rundschau*, 19.11.1999.

rale Säule des westdeutschen Sparkassenkreditgeschäfts – ist in den neuen Bundesländern so gut wie nicht existent.<sup>1122</sup> Damit müssen die ostdeutschen Sparkassen ihr Kreditgeschäft mühsam im Kontakt mit Klein- und Kleinstunternehmen abwickeln. „Diese Schwächen des Sparkassengeschäfts sind [insofern] ein Spiegelbild des ostdeutschen Mittelstandes“.<sup>1123</sup> Die besondere Bedeutung der Sparkassen, vor allem bei der Vergabe von kritischen und riskanten Krediten, verdeutlicht folgendes Zitat von Dr. Kleihoyer: Entweder „die Sparkasse stimmt zu oder der gesamte Markt sagt ‚nein‘“.<sup>1124</sup>

### 2.3.2 Regionale Differenzierung der Kreditvergabe

Wie in den Ausführungen zur Bedeutung der Finanzintermediation für die wirtschaftliche Entwicklung gezeigt werden konnte, sind mit einer höheren Kreditvergabe c. p. auch höhere Wachstumswirkungen verbunden.<sup>1125</sup> Versteht man die Kreditvergabe als eine notwendige Voraussetzung für Investitionen, technischen Fortschritt und damit für das Wirtschaftswachstum,<sup>1126</sup> so ist offensichtlich, dass eine räumlich ausgewogene Kreditvergabe das Ziel einer konvergenten regionalen Wirtschaftsentwicklung unterstützen kann.<sup>1127</sup> Im Folgenden wird daher analysiert, welche regionalen Unterschiede im Kreditgeschäft der Sparkassen existieren. Anhand dieser Erkenntnisse soll die Frage beantwortet werden, inwieweit die Kreditvergabe der Sparkassen räumliche Konvergenzprozesse unterstützt und insofern als ein wirtschaftspolitisches Instrument zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im Untersuchungsraum aufgefasst werden kann.

Aus Gründen der Datenverfügbarkeit kann jedoch nicht direkt „gemessen“ werden, welchen konkreten Wachstumsbeitrag die Kreditvergabe der Finanzinstitute in den Vergleichsregionen leistet. Die Analyse setzt daher an einer vorgelagerten Inzidenzstufe an. Unter der Annahme, dass die regionale Entwicklung durch die Kreditvergabe positiv beeinflusst werden kann, interessiert die Abhängigkeit der Höhe der Kreditausreichungen der Sparkassen von bestimmten regionalen Indikatoren. Im Kontext dieser Arbeit ist vor allem der wechselseitige Zusammenhang zwischen der Kreditvergabe je Einwohner und dem regionalen Einkommen sowie der Bevölkerungsdichte relevant. Beide Indikatoren dienen dabei der Abgrenzung, inwieweit es sich bei den Untersuchungsräumen um (ökonomisch) periphere Regionen handelt. Eine vergleichsweise hohe Kreditvergabe in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte und/oder mit geringem Einkommen wäre insofern ein Indiz für die Unterstützung der regionalen Entwicklung durch die Sparkassen.

---

1122 Vgl. *Buscher* (2002), S. 375.

1123 *Mitteldeutsche Zeitung*, 16.02.2000.

1124 Zitiert nach *Mura* (1994), S. 101.

1125 Dies ist die so genannte supply leading-Funktion der Finanzintermediation. Vgl. insb. Teil C:2.2.

1126 Vgl. *Schumpeter* (1987), S. 104 ff.

1127 Vgl. *Wolf* (1984); *Steiner* (1994).

Im Folgenden werden drei Regressionsmodelle geschätzt, die die Kreditvergabe der Sparkassen an private Haushalte, Unternehmen und öffentliche Haushalte abbilden. Die abhängigen Variablen werden jeweils mit der Einwohnerzahl der Untersuchungsräume normiert. Da zu erwarten ist, dass in den Modellen zumindest teilweise die gleichen Regressoren einen Einfluss entfalten, werden die relevanten Indikatoren im nächsten Abschnitt gemeinsam beschrieben und potenzielle Wirkungszusammenhänge aufgezeigt. Im Anschluss daran werden die drei Regressionsmodelle separat dargestellt und erläutert.

### ***2.3.2.1 Bestimmungsgründe der regionalen Differenzierung der Kreditvergabe und Kreditnachfrage***

Bei der Analyse der regionalen Differenzierung der kreditwirtschaftlichen Versorgung stößt man auf das Problem, dass sich Kreditangebot und -nachfrage nicht unmittelbar empirisch erfassen lassen und somit Angebots- und Nachfrageüberhänge nicht nachweisbar sind.<sup>1128</sup> Die Kreditnachfrage ist jedoch weitgehend exogen gegeben und resultiert aus dem realwirtschaftlichen Umfeld einer Region.<sup>1129</sup> Im Rahmen der Querschnittsanalysen werden daher verschiedene realwirtschaftliche und sozioökonomische Indikatoren als Gradmesser für die kreditwirtschaftliche Nachfrage herangezogen. Im Kontext dieser Arbeit stehen die beiden Indikatoren „Bevölkerungsdichte“ und „Pro-Kopf-Einkommen“ im Mittelpunkt der Analyse. Die Kreditvergabe der Sparkassen und deren regionale Unterschiede lassen sich jedoch nicht ausschließlich durch diese beiden Einflussfaktoren erklären, sodass darüber hinaus weitere erklärende Variablen in die Regressionsmodelle einbezogen werden.

Auch angebotsseitig ist der Umfang der Kreditvergabe nicht ausschließlich durch die Geschäftspolitik der Sparkassen determiniert. Die kommunalen Kreditinstitute unterliegen kreditwesen- und sparkassenrechtlichen Liquiditäts- und Anlagevorschriften, welche die Kreditkapazität begrenzen. Diese exogenen Restriktionen betreffen das höchstmögliche Gesamtkreditvolumen, aber auch einzelne Kreditgeschäfte.<sup>1130</sup> Gemäß diesen Überlegungen sind auch die relevanten angebotsseitigen Determinanten in die Regressionsmodelle aufzunehmen.

Es bleibt anzumerken, dass die geschätzten multiplen Querschnittsregressionen nicht der vollständigen Erfassung aller potenziellen Einflussfaktoren dienen. Das Hauptaugenmerk der Analyse liegt vielmehr auf der Identifizierung einiger zentraler Ursachen und deren Einflussrichtung und -stärke auf das Kreditgeschäft der Sparkassen. Diese sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

---

<sup>1128</sup> Vgl. *Rolvering* (1997), S. 180 ff.

<sup>1129</sup> Vgl. *Witte, Maue, Voigt* (1981), S. 44.

<sup>1130</sup> Vgl. *Rolvering* (1997), S. 181.

**Regionale Bevölkerungsdichte:**

Wie bereits bei der Kapitalsammelfunktion ist auch zwischen der Kreditvergabe der Sparkassen und der regionalen Bevölkerungsdichte ein negativer funktionaler Zusammenhang zu erwarten, der aus dem öffentlichen Auftrag resultiert.<sup>1131</sup> Erfüllen die Sparkassen die Anforderungen des öffentlichen Auftrags (z. B. die Struktursicherungsfunktion), so müsste die Kreditvergabe je Einwohner in den peripheren Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte vergleichsweise höher ausfallen als in Regionen mit einer hohen Einwohnerdichte. Die intensive Versorgung dünn besiedelter Gebiete wäre insofern geschäftspolitisch motiviert.

Mit steigender Einwohnerdichte geht ein weiterer Effekt einher, der ebenfalls einen negativen funktionalen Zusammenhang der Parameter erwarten lässt. Wie in der Analyse zur räumlichen Verteilung der Geschäftsstellen festgestellt wurde,<sup>1132</sup> nimmt mit zunehmender Bevölkerungsdichte der kreditwirtschaftliche Versorgungsgrad durch private Banken stark zu. Die Ballungsräume verfügen somit über ein vergleichsweise breites Angebot an Finanzintermediären, und die regionale Nachfrage nach Krediten kann sich auf viele unterschiedliche Anbieter verteilen. Ein negatives Vorzeichen des Regressionskoeffizienten wäre mithin ein Hinweis auf die Erfüllung des Versorgungsauftrages der Sparkassen und auf die Wahrung der gesetzlich geforderten Subsidiarität.

**Regionales Pro-Kopf-Einkommen:**

Für die Höhe der Kreditvergabe ist außerdem das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität relevant. Einschlägige theoretische und empirische Analysen lassen einen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner bzw. dem Haushaltseinkommen und der Kreditvergabe erkennen.<sup>1133</sup> Wirtschaftlich besser entwickelte, wohlhabendere Regionen weisen eine stärkere Kreditnachfrage auf als ökonomisch periphere Räume und tätigen in höherem Umfang kreditfinanzierte Investitionen. Dies wiederum erhöht das Wachstum und führt in den Folgeperioden zu einem gestiegenen Einkommen. Auf der anderen Seite besteht für die Banken in den wohlhabenderen Regionen ein hoher Anreiz die Kreditwünsche zu befriedigen, da die Sicherheiten dort im Allgemeinen höher und die Risiken niedriger sind als in den ärmeren Gebieten. In diesem Zusammenhang kann deshalb von einem „circulus vitiosus“ gesprochen werden.<sup>1134</sup> Ein gegenläufiger Trend ist aufgrund des öffentlichen Auftrags der Sparkassen zu erwarten. Danach sind die Institute angehalten, wirtschaftsschwachen Regionen be-

---

1131 Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch D:2.2.2.

1132 Vgl. Teil D:2.1.4, insb. Tabelle D.8.

1133 Vgl. z. B. Wolf (1984); King, Levine (1993a); Institut für Marktforschung GmbH Leipzig (1996), Frage 29; Rolvering (1997). Vgl. hierzu außerdem die Literaturverweise in Teil C.2.2.

1134 Vgl. Wolf (1984), S. 66 ff.; Greenwood, Jovanovic (1990), S. 1099 f.

sondere Aufmerksamkeit im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit zu schenken, um gemäß oben skizzierter Wirkungskette positive Impulse in ihrem Geschäftsgebiet zu setzen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass diese institutionelle Regelung einen stärkeren Einfluss auf die Kreditvergabepraxis ausübt als die ökonomischen Rahmenbedingungen, da auch die Sparkassen betriebswirtschaftliche Effizienzziele erfüllen müssen. Für private Haushalte und Unternehmen kann deshalb insgesamt von einem positiven funktionalen Zusammenhang zwischen der Kreditvergabe und dem regionalen Einkommen ausgegangen werden.

Anders hingegen bei der Kreditvergabe an die öffentlichen Haushalte bzw. die Kommunen. Ein hohes regionales BIP zeugt von einer hohen Wirtschaftskraft, gesunden Unternehmen und impliziert entsprechende Steuereinnahmen. Die Notwendigkeit zur Aufnahme von Krediten sollte deshalb in den Untersuchungsräumen mit einem hohen BIP niedriger ausfallen als in den wirtschaftsschwachen Geschäftsgebieten. Letztere können durch geeignete Kreditarrangements mit den Sparkassen beispielsweise kommunale Infrastrukturinvestitionen tätigen und auf diese Weise die Standortqualität in den benachteiligten Regionen verbessern. Eine vergleichsweise hohe Kreditvergabe der kommunalen Kreditinstitute dient mithin der Verringerung regionaler Disparitäten. Fragen der Bonität spielen bei der Kreditvergabe an öffentliche Haushalte keine Rolle, da diese im Prinzip kein Ausfallrisiko aufweisen. Insgesamt ist deshalb ein negativer funktionaler Zusammenhang zu erwarten.

### ***Regionale Geschäftsstellendichte:***

Es kann ferner davon ausgegangen werden, dass die Geschäftsstellendichte der Sparkassen einen positiven Einfluss auf die Höhe der Kreditvergabe ausübt.<sup>1135</sup> Ein hoher regionaler Versorgungsgrad impliziert eine tiefe Marktdurchdringung und eine gute Ausschöpfung des Marktpotenzials. Für die Kunden verringern sich mit steigender Geschäftsstellendichte die Transaktionskosten, und auf Seiten der Sparkassen führt die größere räumliche Nähe zu einer verbesserten Informationsbasis. Damit verringern sich auch deren Informationskosten, und potenzielle Kreditrisiken werden besser einschätzbar.

Für die drei Kundengruppen sollten sich aufgrund der geschilderten Zusammenhänge unterschiedlich starke Wirkungen ergeben. Der stärkste Effekt ist bei den privaten Haushalten zu erwarten. Sie reagieren am sensibelsten auf Variationen der Transaktionskosten.<sup>1136</sup> Für die Geschäftskunden sollte der Zusammenhang etwas schwächer ausfallen. Wollen diese ihre Investitionsvorhaben umsetzen und müssen sie hierzu Fremdkapital aufnehmen, so sind sie aufgrund der engen Bindung an die Hausbank dazu gezwungen,

---

<sup>1135</sup> Vgl. *Rolvering* (1997), S. 232 und S. 293.

<sup>1136</sup> Vgl. *Faust* (1982), S. 480.

auch höhere Transaktionskosten in Kauf zu nehmen. Eine geringere geografische Versorgungsdichte erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die Firmenkunden ihren Kreditbedarf bei anderen Banken decken. Auch aus Sicht der Sparkassen steigen mit wachsender Distanz die Transaktionskosten. Insbesondere erhöhen sich die Informationskosten für die Bonitätsbeurteilung, sodass die Kreditinstitute zu einer restriktiveren Kreditvergabe tendieren, die beim Überschreiten kritischer Kostenschwellen sogar vollkommen prohibitiv wirken kann.<sup>1137</sup> Ein hoher regionaler Geschäftsstellenbesatz wirkt sich deshalb auch angebotsseitig positiv auf das Kreditvergabevolumen aus. Auf die Kommunalkreditvergabe sollte die Geschäftsstellendichte keinen signifikanten Einfluss besitzen, da derartige Kreditgeschäfte wohl ausschließlich in der Hauptgeschäftsstelle mit speziell ausgebildeten Kreditspezialisten abgewickelt werden.

#### ***Sozioökonomische Determinanten:***

Regionale Unterschiede in der Kreditvergabe an private Haushalte werden außerdem durch eine Reihe sozioökonomischer Determinanten verursacht. Neben der Höhe des Haushaltseinkommens sind vor allem das Alter und die Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Schichten von wesentlicher Bedeutung für die Aufnahme eines Kredites. Vor allem Rentner, also Personen über 65 Jahre, besitzen eine unterdurchschnittliche Neigung zur Aufnahme von Krediten.<sup>1138</sup> Diese Personengruppe befindet sich in einem fortgeschrittenen Stadium ihres Lebenszyklus, sodass eine langfristige und hohe Verschuldung ökonomisch nicht zweckmäßig und damit wenig wahrscheinlich ist. Zudem sind die beiden wichtigsten Motive der privaten Kreditaufnahme, der Wohnungsbau und der Kauf eines PKW,<sup>1139</sup> für diese Personengruppe aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters in der Regel wenig erstrebenswert. Ein hoher Anteil an Einwohnern über 65 Jahre sollte daher mit einer niedrigen Kreditvergabe je Einwohner einhergehen.

Die Gruppe der Sozialhilfeempfänger zeichnet sich durch ein sehr geringes verfügbares Haushalts-/Einkommen aus. Es ist daher vorstellbar, dass gerade diese Personengruppe zur Aufnahme von Krediten neigt, um so den gegebenen finanziellen Spielraum kurz- bzw. mittelfristig zu erweitern. Aus Sicht der Sparkassen scheidet eine Neukreditvergabe jedoch weitgehend aus, da die finanziellen Mittel zur Tilgung von Schuld und Zinslast aufgrund der Einkommenssituation zumeist unzureichend sind. Der Anteil von Sozialhilfeempfängern in einer Region müsste insofern negativ mit der Höhe der Kreditvergabe je Einwohner korreliert sein. Die für die Regressionsanalyse herangezogenen Daten bilden allerdings den Kreditbestand der Sparkassen und nicht deren Neugeschäft ab. Vorstellbar ist daher ebenfalls folgendes Szenario: Eine Person, die sich in einem

---

1137 Vgl. hierzu Teil D:2.1.4.

1138 Vgl. *Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996), Frage 29.

1139 Vgl. *ebenda*, Frage 30.

geregelten Arbeitsverhältnis befindet, schließt mit einer Sparkasse einen langfristigen Kreditvertrag ab. Während der Kreditlaufzeit wird der Kreditnehmer erwerbslos und erhält – sofern er keine neue Arbeit aufnehmen kann – nach einer gewissen Übergangszeit Sozialhilfe. Damit verschlechtert sich die Einkommensposition des Kreditnehmers, und die Tilgung des Kredites muss ausgesetzt oder zumindest eingeschränkt werden. Der entsprechende Kredit verbleibt also in den Büchern der Sparkasse.<sup>1140</sup> Dominiert dieser zweite Effekt die Kreditbeziehung von Sozialhilfeempfängern und Sparkassen, so ist insgesamt ein positiver funktionaler Zusammenhang zwischen beiden Variablen zu erwarten.

### ***Regionale Preise für Bauland:***

Die häufigsten Motive der privaten Kreditaufnahme in den neuen Bundesländern sind der Erwerb einer Immobilie und der Ausbau bzw. die Modernisierung derselben. Gemäß einer Umfrage des Instituts für Marktforschung Leipzig aus dem Jahr 1996 nahmen 58% der verschuldeten ostdeutschen Haushalte ihren Kredit zum Bauen oder Modernisieren auf.<sup>1141</sup> Auch quantitativ stellen die Wohnungsbaukredite die bedeutendste Position der privaten Verschuldung dar. So wurden im Jahr 2000 im Geschäftsgebiet des OSGV 76% des gesamten privaten Kreditvolumens für den Wohnungsbau verwendet.<sup>1142</sup>

Zwischen der Nachfrage nach Krediten und der Höhe der regionalen Wohnungsbauinvestitionen kann ein unmittelbarer Zusammenhang unterstellt werden. Diese direkte Abhängigkeit lässt sich auf die beschränkten Selbstfinanzierungsmöglichkeiten im privaten Wohnungsbau zurückführen.<sup>1143</sup> Für die Untersuchung wird im Folgenden angenommen, dass in allen Untersuchungsräumen gleiche Finanzierungsbedingungen für die Haushalte vorliegen. Jeder Kreditnehmer steuert im Finanzierungsfall somit den gleichen prozentualen Anteil an Eigenkapital bei. Ist die Nachfrage nach Immobilien hinreichend preiselastisch, so ist zu erwarten, dass aufgrund des hohen Finanzvolumens die Wohnungsbautätigkeit spürbar durch regionale Preisdifferenziale beeinflusst wird. In die Regressionsanalyse wird daher ein Indikator aufgenommen, der das regionale Preisniveau für erschlossenes Bauland abbildet. Handelt es sich bei Immobilien um normale Güter, so müssten höhere Preise für Bauland c. p. zu einer geringeren Bautätigkeit und

---

<sup>1140</sup> Die skizzierte Kausalkette besitzt aufgrund der strukturellen Probleme und der stark angespannten Arbeitsmarktsituation in den neuen Bundesländern eine hohe Relevanz. Im Gespräch mit dem Autor verwiesen mehrere Kreditabteilungsleiter der Sparkassen auf die praktische Bedeutung dieses Effekts.

<sup>1141</sup> Vgl. *Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996), Frage 30.

<sup>1142</sup> Vgl. *OSGV, Jahresbericht* (2000), S. 13 f.; eigene Berechnungen.

<sup>1143</sup> Vgl. *Rolvering* (1997), S. 195.

damit zu einer geringeren Kreditaufnahme führen. Die Haushalte würden in diesem Fall Wohneigentum durch Mietverhältnisse substituieren.

Im Hinblick auf das Firmenkundengeschäft existieren eine Reihe spezifischer Determinanten, die regionale Unterschiede in der Kreditvergabe an Unternehmen verursachen können.

### ***Öffentliche Förderkredite:***

So ist zu erwarten, dass zwischen der Vermittlung öffentlicher Förderkredite und der Gewährung eigener Kreditlinien ein gleichgerichteter Zusammenhang besteht. Bei den meisten öffentlichen Finanzierungsprogrammen ist es zwar grundsätzlich möglich, die staatlichen Sonderkredite auch ohne Kreditmittel der Hausbank an die Unternehmer weiterzuleiten, allerdings ist diese Konstellation in der Praxis eher selten anzutreffen. Die Fremdkapitalaufnahme eines Unternehmens erfordert aufgrund des hohen Finanzbedarfs gewöhnlich einen umfangreichen Mix an Finanzierungsinstrumenten. Die Vergabe von öffentlichen und privaten Krediten steht daher in einem komplementären und nicht in einem substitutiven Verhältnis. Einige öffentliche Kreditprogramme erfordern bei ihrer Durchführung sogar eine Kofinanzierung der Hausbank. Die skizzierte Kombination beider Finanzierungsalternativen bietet den Sparkassen einen wesentlichen Vorteil. Da die Kreditinstitute sowohl bei der Vergabe eigener Kreditmittel als auch bei der Durchleitung von Fördermitteln das volle Kreditobligo tragen,<sup>1144</sup> muss die Bonitätsprüfung des Kreditnehmers nur einmal durchgeführt werden. Im Ergebnis können die Transaktionskosten reduziert werden.

Es ist ferner davon auszugehen, dass auch das unternehmerische Umfeld einer Region bzw. dessen Struktur einen maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der vergebenen Firmenkredite besitzt.

### ***Regionale Gewerbeanmeldungen:***

Gemäß dem Sparkassenrecht liegt ein besonderer Fokus der Geschäftstätigkeit auf der kreditwirtschaftlichen Versorgung des gewerblichen Mittelstands.<sup>1145</sup> Ein wichtiger Bestandteil dieser geschäftlichen Ausrichtung ist die Begleitung und Betreuung von Existenzgründungen. Von den Sparkassen und ihren Verbänden wurden diesbezüglich eine Reihe von Initiativen implementiert, die teilweise gemeinsam mit externen Partnern durchgeführt werden (StartUp-Gründungswettbewerb) und/oder auf eigenen Programmen basieren.<sup>1146</sup> Zwar ist der Kapitalbedarf von Existenzgründern in Relation zu etab-

---

1144 Vgl. *Eichwald* (1993), S. 455.

1145 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 3 SpkG LSA; *Köhler* (1999), S. 5.

1146 Vgl. *OSGV* (2001), S. 14 ff.

lierten Unternehmen nicht besonders hoch, jedoch kann im Allgemeinen davon ausgegangen werden, dass die jungen Unternehmen nicht über ausreichend Eigenkapital verfügen und insofern auf Fremdkapital angewiesen sind. Erfüllen die Sparkassen diese Anforderung des öffentlichen Auftrags, so ist zu erwarten, dass eine starke Gründungsdynamik c. p. zu einer hohen regionalen Kreditvergabe führt. Um den Einfluss in der Schätzung abzubilden, werden die Gewerbeanmeldungen je Einwohner als exogene Variable in das Modell aufgenommen. Die Gewerbeabmeldungen werden hierbei allerdings nicht berücksichtigt. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass Gewerbeabmeldungen bzw. Insolvenzen zu Forderungsausfällen bei den Instituten führen, jedoch wird hierzu der Indikator der Abschreibungen herangezogen.

### ***Regionale Unternehmensstruktur:***

Regionale Differenzen in der Höhe der Kreditvergabe können außerdem auf unterschiedlichen Unternehmensstrukturen basieren. Gemäß dem öffentlichen Auftrag sollte der geschäftspolitische Fokus der Sparkassen auf den kleinen und mittelständischen Unternehmen liegen. Es ist insofern zu erwarten, dass Regionen, die einen hohen Besatz an kleineren Firmen aufweisen, durch eine vergleichsweise hohe Kreditvergabe gekennzeichnet sind. Zur Überprüfung dieses Zusammenhangs wird ein Indikator in das Modell aufgenommen, der den durchschnittlichen Umsatz je umsatzsteuerpflichtigem Unternehmen abbildet.

Die Struktur des regionalen Unternehmensbesatzes spielt jedoch nicht nur bei der Vergabe von Firmenkrediten, sondern auch bei den Kommunalkrediten eine maßgebliche Rolle. Aus Sicht der Kommunen stellen die angesiedelten Unternehmen eine ihrer zentralen Steuereinnahmequellen dar. Zu den Realsteuern, die die Firmen an die Kommunen abführen müssen, zählen im Wesentlichen die Grundsteuer B und – sofern ein Gewinn erwirtschaftet wurde – auch die Gewerbesteuer (Gewerbeertragssteuer; bis einschließlich 31.12.1997 auch die Gewerbekapitalsteuer).<sup>1147</sup> Ein hoher Unternehmensbestand impliziert insofern hohe Gemeindesteuereinnahmen und senkt c. p. die Notwendigkeit für die Kommunen, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. Um den Einfluss derartiger regionaler Strukturen auf das Kreditgeschäft der Sparkassen mit den öffentlichen Haushalten zu erfassen, wird deshalb ein Indikator in das Regressionsmodell aufgenommen, der Aussagen über den regionalen Unternehmensbesatz zulässt. Dabei ist zu erwarten, dass eine höhere Unternehmensdichte – gemessen als die Anzahl an Unternehmen je Einwohner – zu einer niedrigeren kommunalen Kreditaufnahme führt.

Die abgeleitete Hypothese lässt sich unter regionalökonomischen Aspekten auch ausgangsbegleitend begründen. Verfügen Regionen lediglich über einen dünnen Besatz an Unternehmen, so sind sie im Allgemeinen bestrebt, zusätzliche Firmen zu attrahieren. Um die

---

<sup>1147</sup> Vgl. *Statistisches Bundesamt*, 28.03.2003.

Wahrscheinlichkeit für Neuansiedelungen zu erhöhen, ist es häufig nötig, die Standortqualität der Kommunen zu verbessern und die erforderliche Infrastruktur bereitzustellen. Diese projektgebundenen Ausgaben werden in der Regel über die Aufnahme von langfristigen Krediten finanziert,<sup>1148</sup> da aufgrund der geringen Anzahl an Unternehmen nur wenig Realsteuereinnahmen erzielt werden können. Die Kreditaufnahme zur Finanzierung kommunaler Investitionen beschreibt in diesem Zusammenhang einen Aufholprozess (bzw. soll diesen auslösen) und ist unter dem Aspekt einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung ökonomisch zu vertreten. Die Sparkassen können diesen Prozess als Partner der Kommunen begleiten und damit ihren öffentlichen Auftrag erfüllen.

Neben den geschilderten nachfrageseitigen Faktoren existiert eine Reihe von Determinanten, die die regionale Kreditvergabe der Sparkassen angebotsseitig beeinflussen. Hierzu zählen die Rahmenvorschriften des Kreditwesengesetzes, die Größe einer Sparkasse und die Abschreibungen auf Kredite. Im Folgenden sollen die Wirkungen dieser drei Determinanten auf das Kreditgeschäft der öffentlich-rechtlichen Institute skizziert werden.

### ***Eigenkapital:***

Das übergeordnete Ziel des Kreditwesengesetzes ist der Schutz der Bankgläubiger. Seine Einhaltung soll die Ansprüche der Gläubiger sichern, indem bei auftretenden Verlusten keine Aufzehrung des Eigenkapitals eintritt, hinreichende Liquidität gewährleistet bleibt und der Fortbestand des Kreditinstituts gesichert ist. Hierzu erlässt das KWG präventiv wirkende Rahmenvorschriften, die die übernehmbaren Risiken für alle Kreditinstitute durch allgemeingültige Normen begrenzen. Unterscheiden lassen sich hierbei Finanzierungs-, Struktur- und Eigenkapitalbelastungsregeln.<sup>1149</sup>

Die Anwendbarkeit des KWG auf die Sparkassen ergibt sich grundsätzlich aus deren gewerbsmäßigem Bankgeschäftsbetrieb.<sup>1150</sup> Das KWG regelt die Geschäftsführung der Sparkassen und beschränkt zusammen mit den Grundsätzen über die Eigenmittel und die Liquidität der Kreditinstitute die Sparkassen in ihrer Geschäftspolitik.<sup>1151</sup> Insbesondere kann das haftende Eigenkapital als Bestimmungsgröße für den maximalen Umfang der Leistungserstellung angesehen werden.

---

1148 Vgl. *Eichwald* (1993), S. 451 f.

1149 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 59.

1150 Vgl. §1 Abs. 1 KWG.

1151 Das KWG sieht darüber hinaus noch Maßnahmen vor, die den normalen Geschäftsbetrieb lediglich begleiten und nicht direkt beeinflussen. Hierzu zählen eine Vielzahl von Anzeige- und Berichtspflichten, die ein frühzeitiges Aufdecken etwaiger Missstände ermöglichen sollen. Besteht Gefahr für die Erfüllung der Bankverpflichtungen, so kann die Bankenaufsicht letztlich auch direkt in den Geschäftsbetrieb eingreifen. Vgl. *Szagunn, Wohlschließ* (1993), S. 274-282; *Köllhofer, Spriffler* (1993), S. 822 ff.

Die Finanzierungsregeln des KWG sollen eine ausreichende Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute sichern. Gemäß § 11 KWG in Verbindung mit Grundsatz II sollen die Anlagen eines Instituts – hierzu zählen Kundenkredite mit einer Laufzeit von vier Jahren oder länger – die Summe der langfristigen Finanzierungsmittel nicht übersteigen. Zu diesen langfristigen Finanzierungsmitteln zählt u. a. das Eigenkapital.<sup>1152</sup>

Die so genannten Strukturregeln betreffen die bankinterne Gestaltung des Kreditgeschäfts. Beispielsweise limitieren §§ 13 und 13a KWG die Großkredite an einen Kreditnehmer auf 25% des haftenden Eigenkapitals.<sup>1153</sup> Die Begrenzung der Großkredite wirkt sich vor allem bei kleinen und mittleren Sparkassen negativ auf deren Kreditvergabemöglichkeiten an Privat- und Firmenkunden aus. Im Vergleich mit den überregional tätigen Privatbanken erweist sich diese KWG-Regelung als restriktiverer Eingriff in die Geschäftstätigkeit der Sparkassen.<sup>1154</sup>

„Im Interesse der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern, insbesondere zur Sicherheit der ihnen anvertrauten Vermögenswerte“<sup>1155</sup> fordern die Eigenkapitalbelastungsregeln von den Kreditinstituten ein angemessenes haftendes Eigenkapital. Die Rahmenvorschriften der §§ 10 und 10a KWG werden durch die Grundsätze I und Ia näher ausgefüllt. Danach darf das Verhältnis zwischen dem haftenden Eigenkapital und den gewichteten Risikoaktiva (u. a. Kredite) 8% täglich zum Geschäftsschluss nicht unterschreiten.<sup>1156</sup>

Die verschiedenen Vorschriften des KWG verdeutlichen die besondere Bedeutung des Eigenkapitals für den maximalen Umfang des Kreditangebots. Für die Regressionsanalyse kann daher von einem positiven funktionalen Zusammenhang zwischen beiden Determinanten ausgegangen werden. Das Kreditgeschäft mit Kommunen und anderen öffentlichen Gebietskörperschaften wird hingegen nicht durch Einschränkungen bezüglich der Eigenmittel limitiert.<sup>1157</sup> Kommunalkredite gelten grundsätzlich als bonitätsmäßig sehr sichere Ausleihungen<sup>1158</sup> und erhalten ein Risikogewicht von null. Die Höhe des Eigenkapitals spielt bei der Kreditvergabe an die öffentlichen Haushalte daher keine Rolle.

---

1152 Vgl. Grundsatz II, S. 2, Nr. 1. Diese Regelung hatte bis Ende 1998, also für den Großteil des Beobachtungszeitraums, Bestand. Ab 1999 trat die novellierte Fassung des Grundsatzes II mit veränderten Liquiditätskennzahlenberechnungen in Kraft.

1153 Analog hierzu begrenzt das Sparkassenrecht der Länder die Höhe der Personalkredite auf 25% der Bemessungsgrundlage. Vgl. § 11 Abs. 1 SpkVO LSA.

1154 Vgl. *Reinelt* (1990), S. 60.

1155 § 10 Abs. 1 S. 1 KWG.

1156 Vgl. § 2 Abs. 1 Grundsatz I.

1157 Vgl. § 10 Abs. 1a KWG.

1158 Vgl. *Eichwald* (1993), S. 446.

**Bankengröße:**

Die Höhe der Kommunalkredite wird gemäß obigen Ausführungen also weniger durch die aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalbestimmungen als vielmehr durch eine weitere angebotsseitige Determinante beeinflusst. Dies ist die Größe eines Kreditinstitutes gemessen an seiner Bilanzsumme. Der Zusammenhang lässt sich wie folgt begründen. Verfügt eine Sparkasse in Region A über ein höheres Passivavolumen als ein Institut in Region B (bspw. aufgrund höherer Verbindlichkeiten gegenüber Kunden), so besitzt erstere implizit auch die größere Bilanzsumme. Da die Aktiv- und Passivseite einer Bilanz per se ausgeglichen ist, muss die Sparkasse A auch über höhere Aktiva (z. B. Forderungen an Kunden, d. h. Kredite) verfügen. Anders ausgedrückt: Ein Kreditinstitut nimmt von seinen Kunden bzw. Gläubigern Kapital an, wandelt dieses hinsichtlich Losgröße, Fristigkeit und Risiko<sup>1159</sup> und vergibt die transformierten Geldmittel an kreditwürdige Kunden. Banken, die über höhere Einlagen bzw. eine größere Bilanzsumme verfügen, können c. p. auch eine höhere regionale Kreditnachfrage befriedigen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass mit steigender Bilanzsumme auch die Höhe der vergebenen Kommunalkredite in einer Region zunimmt. Für die Schätzung wird dieser Indikator mit der regionalen Einwohnerzahl normiert.

Daneben existiert ein zweiter Effekt, der ebenfalls einen positiven funktionalen Zusammenhang zwischen der Größe einer Sparkasse und den vergebenen Kommunalkrediten erwarten lässt. Je höher die Bilanzsumme pro Einwohner ausfällt, umso eher werden die Kreditinstitute rentable Betriebsgrößen erreichen. Damit wird es ihnen möglich, speziell ausgebildete Kommunal(kredit)berater zu beschäftigen und die Hausbankfunktion gegenüber den Gewährträgern besser auszufüllen.<sup>1160</sup>

**Abschreibungen:**

Die Höhe der Kreditvergabe an Firmen und Privatkunden wird außerdem durch die Abschreibungen auf Kredite beeinflusst.<sup>1161</sup> Dabei lassen sich zwei Wirkungszusammenhänge erkennen. Erstens verringern die Abschreibungen aus der Vorperiode unmittelbar die Höhe des Kreditbestandes der Folgeperiode. Der Zusammenhang ist insofern tautologisch. Zweitens führen hohe Wertberichtigungen auf vergebene Kredite in der Folge auch zu einer strengeren Prüfung von neuen Kreditanträgen und somit zu einer restriktiveren Kreditvergabe.<sup>1162</sup> In beiden Fällen ist ein negativer Zusammenhang zwischen

---

1159 Vgl. Teil C:2.1.2.

1160 Der empirische Zusammenhang zwischen der Größe einer Sparkasse und der Beschäftigung spezieller Kommunalkreditberater wird in der IWH-Bankenerhebung 2000 bestätigt.

1161 Im Rahmen der Gewinn- und Verlustrechnung werden die Abschreibungen unter dem Begriff des „Bewertungsergebnisses“ verbucht.

1162 Vgl. *Buscher* (2002), S. 374 f.

dem Bewertungsergebnis der Vorperiode und dem um eine Periode verzögerten (*lagging*) Kreditbestand zu erwarten.

### 2.3.2.2 Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Kreditvergabe an private Haushalte

Zur empirischen Ermittlung der Einflüsse der beschriebenen Determinanten auf die Höhe der Kreditvergabe an private Haushalte wird ein log-log Panelregressionsmodell spezifiziert. Der Regressand ist das Kreditvergabevolumen an Privatpersonen je Einwohner. Diese Bilanzposition umfasst alle kurz-, mittel- und langfristigen Kredite, die im jeweiligen Beobachtungsjahr an die Kundengruppe vergeben wurden.

Das geschätzte Modell besitzt folgende funktionale Form:

$$\ln\left(\frac{\text{KredHH}_{it}}{\text{EW}_{it}}\right) = \beta_1 + \beta_2 \ln\left(\frac{\text{EW}_{it}}{\text{km}^2_{it}}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{\text{BIP}_{it}}{\text{EW}_{it}}\right) + \beta_4 \ln\left(\frac{\text{Gst}_{it}}{\text{km}^2_{it}}\right) + \beta_5 \ln\left(\frac{\text{EK}_{it}}{\text{EW}_{it}}\right) + \beta_6 \ln\left(\frac{\text{Bew}_{t-li}}{\text{EW}_{t-li}}\right) + \beta_7 \ln\left(\frac{\text{EWü65}_{it}}{\text{EW}_{it}}\right) + \beta_8 \ln\left(\frac{\text{Soz}_{it}}{\text{EW}_{it}}\right) + \beta_9 \ln(\text{Land}_{it}) + u_{it}$$

$$t = 1996, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 70$$

Die Ergebnisse der Panelregression sind in der Tabelle D.22 ersichtlich. Berücksichtigt wurden 70 Teilräume in den neuen Bundesländern<sup>1163</sup> über den Zeitraum von 1996 bis 2000.<sup>1164</sup> Insgesamt ergaben sich 272 Beobachtungen.

Das Regressionsmodell zeigt ein korrigiertes Bestimmtheitsmaß von 41,3% und klärt damit knapp die Hälfte der vorhandenen Varianz auf. Da die Kreditvergabe einer Sparkasse im Allgemeinen auch durch andere Faktoren als die verwendeten regionalen Determinanten beeinflusst wird, so erscheint das ermittelte R<sup>2</sup> als ein akzeptabler Wert. Zu den Indikatoren, die das Kreditgeschäft einer Bank zwar maßgeblich beeinflussen, aufgrund von operationalen Problemen jedoch nicht erfasst werden können, zählen individuelle Eigenschaften wie die Qualität der Geschäftsführung und die Motivation der Mitarbeiter.

Die Standardfehler und die t-Statistik wurden unter Verwendung der heteroskedastizität-konsistenten Kovarianzmatrix nach *White* geschätzt. Das Modell wurde mit fixed effects für die fünf Beobachtungsjahre spezifiziert. Diese Schätzung zeigt im Vergleich

<sup>1163</sup> Ohne Thüringen und die Kreissparkasse Mittleres Erzgebirge.

<sup>1164</sup> Im Modell wurde jeweils das Bewertungsergebnis der Vorperiode berücksichtigt. Die Abschreibungen auf Kredite erstrecken sich deshalb auf den Zeitraum von 1995 bis 1999.

zum Modell mit einem einheitlichen Y-Achsenabschnitt eine bessere Anpassung.<sup>1165</sup> Alle verwendeten Indikatoren besitzen einen hochsignifikanten Einfluss ( $p < 1\%$ ) auf die regionale Kreditvergabe.

Tabelle D.22:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Kreditvergabe der Sparkassen an private Haushalte je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer (ohne Thüringen) 1996-2000 (N=272)

Kredite an Haushalte je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1996)	3,082		
Konstante (1997)	2,989		
Konstante (1998)	3,053		
Konstante (1999)	3,135		
Konstante (2000)	3,201		
Bevölkerungsdichte	-0,379	0,058	-6,546 ***
Pro-Kopf-Einkommen	0,411	0,125	3,300 ***
Geografische Geschäftsstellendichte	0,290	0,050	5,838 ***
Eigenkapital je Einwohner	0,316	0,093	3,405 ***
Bewertungsergebnis je Einwohner	-0,890	0,203	-4,385 ***
Einwohner über 65 J. i. d. Bevölkerung	-0,637	0,254	-4,137 ***
Sozialhilfeempfänger je Einwohner	0,353	0,075	4,707 ***
Kaufwert für baureifes Land	-0,084	0,030	-2,834 ***
$R^2_{\text{kor}}$	0,413		
F-Statistik	16,917 ***		

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . - \*\*  $p \leq 5\%$ . - \*  $p \leq 10\%$ . - White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: OSGV. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Der Zusammenhang zwischen der Einwohnerdichte und der Kreditvergabe an die privaten Haushalte einer Region besitzt das erwartete Vorzeichen. Die ostdeutschen Sparkassen reichen in dünn besiedelten Gebieten mehr Kredite je Einwohner aus als in den stärker verdichteten Regionen. Mit einer Elastizität von -0,38 ist dieser Zusammenhang relativ stark ausgeprägt. Eine im interregionalen Vergleich um 1% geringere Bevölkerungsdichte führt c. p. zu einer um 0,38% höheren Kreditvergabe an private Haushalte. Die kommunalen Kreditinstitute scheinen diesbezüglich ihrem öffentlichen Auftrag nachzukommen, indem sie periphere Regionen relativ stärker mit Krediten versorgen.

<sup>1165</sup> Mittels eines F-Tests wurde die Nullhypothese getestet, dass die Konstanten des unrestringierten Modells identisch sind. Die Nullhypothese musste jedoch mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner 5% verworfen werden.

Man mag einwenden, dass die Kreditvergabe in den Regionen mit einer geringeren Bevölkerungsdichte nur deshalb so hoch ist, weil dort weniger private Kreditinstitute ansässig sind.<sup>1166</sup> Unter dem Aspekt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist jedoch genau dies die ökonomische Legitimation der öffentlichen Kreditinstitute. Sie versorgen bevorzugt diejenigen Regionen mit Krediten, die von der privaten Kreditwirtschaft benachteiligt werden.

Zwischen dem regionalen Pro-Kopf-Einkommen und der Höhe der Kreditvergabe besteht eine positive Korrelation. Danach nehmen die Kreditausreichungen um 0,41% zu, wenn sich das regionale Einkommen um 1% erhöht. Auch dieses Ergebnis war so gemäß den theoretischen Herleitungen zu erwarten. Ein höheres Wohlfahrtsniveau führt demnach zu einer stärkeren Kreditnachfrage. Die Sparkassen können diese Kreditwünsche verhältnismäßig leicht befriedigen, da die Arbeitsplatzsicherheit und die Bonität der Kreditnehmer in den ökonomischen Zentren zumeist höher sind als in den peripheren Regionen. Trotz öffentlichem Auftrag gelingt es den Sparkassen also nicht, gerade in den wirtschaftsschwächeren Gebieten stärkere Impulse durch die Kreditvergabe zu setzen. Eine Bewertung der Stärke der beiden gegenläufigen Effekte ist aufgrund des fehlenden Vergleichsmaßstabes durch die Privatbanken jedoch nicht möglich. So wäre es vorstellbar, dass die Privatbanken ihr Kreditgeschäft noch deutlicher auf die prosperierenden Regionen konzentrieren, als dies die Sparkassen tun. Das Bemühen um die Erfüllung des öffentlichen Auftrags kann insofern weder bejaht noch verneint werden.

Die Marktdurchdringung der Sparkassen und die Höhe der Kreditvergabe sind ebenfalls positiv korreliert. Eine höhere Geschäftsstellendichte geht demnach mit einer höheren Kreditvergabe einher. Dieser Zusammenhang bestätigt insofern die Hypothesen zur Bedeutung der Transaktionskosten. Eine bessere räumliche Versorgung mit Geschäftsstellen reduziert die Informationskosten für die Kreditanbieter und die Raumüberwindungskosten der Nachfrager. Im Ergebnis steigt mit einer breiteren finanzwirtschaftlichen Infrastruktur die Wahrscheinlichkeit der Kreditvergabe.

Die relative Höhe des Eigenkapitals wirkt positiv auf die Kreditvergabe. Aufgrund der aufsichtsrechtlichen Vorschriften des KWG und der Sparkassengesetze müssen die Institute ihre Kreditengagements mit Eigenkapital hinterlegen. Ein höheres Eigenkapital wirkt sich insofern positiv auf die Möglichkeiten der Kreditvergabe aus.

Zwischen dem Bewertungsergebnis der Vorperiode und dem Kreditbestand in der darauf folgenden Periode besteht ein stark negativer Zusammenhang. Eine Erhöhung der Abschreibungen um 1% reduziert den Bestand der vergebenen Kredite an private Haushalte um 0,89%. Da die Abschreibungen der Vorperiode den künftigen Kreditbestand buchhalterisch um den gleichen Betrag reduzieren müssten, wäre eine Elastizität von

---

<sup>1166</sup> Vgl. Teil D:2.1.4.3.

eins zu erwarten. Die Sparkassen nutzen hohe Abschreibungen in der Vergangenheit demnach zu einer Ausweitung ihres Kreditengagements mit privaten Haushalten. Diese Strategie erscheint auch angemessen, bedenkt man, dass Unternehmenskredite zumeist einem deutlich höheren Ausfallrisiko unterliegen als Privatkredite. Eine abschließende Bewertung dieses Zusammenhangs kann jedoch erst bei der Betrachtung der Unternehmenskredite erfolgen.

Wie zu erwarten war, geht ein hoher regionaler Besitz an Einwohnern über 65 Jahren mit einer niedrigen Kreditvergabe pro Kopf einher. Aus sozioökonomischen Gründen ist eine Kreditaufnahme für Rentner wenig erstrebenswert. Da die ältere Bevölkerungsgruppe einen bedeutsamen Anteil der Sparkassenkunden ausmacht, resultiert hieraus der relativ hohe Regressionskoeffizient von -0,64.

Ein hoher Anteil an Sozialhilfeempfängern in einer Region wirkt sich dagegen positiv auf die Höhe des Kreditbestandes aus. Da die Sparkassen aufgrund der schlechten Vermögensverhältnisse von Sozialhilfeempfängern gewöhnlich keine neuen Kredite an diese Bevölkerungsgruppe vergeben, scheint das oben skizzierte zweite Szenario zu dominieren. Danach sind die Kredite, die sich auf die Sozialhilfeempfänger zurückführen lassen, in erster Linie „alte“ Kredite, deren Tilgung ausgesetzt oder zumindest verringert wurde. Der beobachtete Zusammenhang lässt jedoch noch eine zweite Interpretation zu. Versteht man einen hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern als Indiz für die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation einer Region, so wäre der empirische Befund ein Hinweis auf die Erfüllung des öffentlichen Auftrags. Demnach würden die Sparkassen wirtschaftlich schwache Regionen in besonderem Maß mit Krediten versorgen.

Ein weiteres Motiv für die Aufnahme von Krediten ist der Erwerb von Wohneigentum. Um diesen Einfluss abzubilden, wurde ein Indikator in der Regression berücksichtigt, der die regionalen Preise für baureifes Land widerspiegelt. Dieser ist zwar hochsignifikant, jedoch nur leicht negativ mit dem Kreditbestand verknüpft. Danach reduzieren höhere Baupreise die Kreditaufnahme von Haushalten nur geringfügig. Die Nachfrage nach Baugrundstücken erweist sich insofern als wenig preiselastisch.

### ***2.3.2.3 Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Kreditvergabe an private Unternehmen***

Zur Ermittlung der Zusammenhänge zwischen den exogenen Variablen und der Kreditvergabe an private Unternehmen wurde wiederum ein log-log Panelregressionsmodell geschätzt. Die abhängige Variable ist der Kreditbestand von Unternehmen normiert mit der regionalen Einwohnerzahl. Abgebildet wurde die Summe aus kurz-, mittel- und langfristigen Krediten der jeweiligen Periode.

Das geschätzte Modell besitzt folgende funktionale Form:

$$\ln\left(\frac{\text{KredUn}_{ti}}{\text{EW}_{ti}}\right) = \beta_1 + \beta_2 \ln\left(\frac{\text{EW}_{ti}}{\text{km}^2_{ti}}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{\text{BIP}_{ti}}{\text{EW}_{ti}}\right) + \beta_4 \ln\left(\frac{\text{Gst}_{ti}}{\text{km}^2_{ti}}\right) + \beta_5 \ln\left(\frac{\text{EK}_{ti}}{\text{EW}_{ti}}\right) + \beta_6 \ln\left(\frac{\text{Bew}_{t-1i}}{\text{EW}_{t-1i}}\right) + \beta_7 \ln\left(\frac{\text{DtA}_{ti}}{\text{EW}_{ti}}\right) + \beta_8 \ln\left(\frac{\text{Gew}_{ti}}{\text{EW}_{ti}}\right) + \beta_9 \ln\left(\frac{\text{UmSt}_{ti}}{\text{Unt}_{ti}}\right) + u_{ti}$$

$$t = 1996, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 70$$

Die Regressionsergebnisse sind in der Tabelle D.23 dargestellt. Berücksichtigt wurden 70 Teilräume in den neuen Bundesländern<sup>1167</sup> im Zeitraum von 1996 bis 2000.<sup>1168</sup> Insgesamt umfasst die Schätzung 329 Beobachtungen.

Tabelle D.23:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Kreditvergabe der Sparkassen an private Unternehmen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer (ohne Thüringen) 1996-2000 (N=329)

Kredite an Unternehmen je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1996)	-2,190		
Konstante (1997)	-2,249		
Konstante (1998)	-2,205		
Konstante (1999)	-2,119		
Konstante (2000)	-2,038		
Bevölkerungsdichte	-0,125	0,062	-2,021 **
Pro-Kopf-Einkommen	0,347	0,132	2,626 ***
Geografische Geschäftsstellendichte	0,053	0,056	1,861 *
Eigenkapital je Einwohner	0,501	0,102	4,910 ***
Bewertungsergebnis je Einwohner	-2,455	0,279	-8,799 ***
DtA-Förderkreditvergabe je Einwohner	0,103	0,026	4,015 ***
Gewerbeanmeldungen je Einwohner	-0,549	0,108	-5,096 ***
Durchschnittl. Unternehmensumsatz	-0,429	0,093	-4,627 ***
$R^2_{\text{kor}}$	0,400		
F-Statistik	16,642 ***		

\*\*\* p ≤ 1%. – \*\* p ≤ 5%. – \* p ≤ 10%. – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: OSGV. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank: Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

<sup>1167</sup> Ohne Thüringen und die Kreissparkasse Mittleres Erzgebirge.

<sup>1168</sup> Im Model wurde jeweils das Bewertungsergebnis der Vorperiode berücksichtigt. Die Abschreibungen auf Kredite erstrecken sich deshalb auf den Zeitraum von 1995 bis 1999.

Das spezifizierte Modell besitzt ein korrigiertes Bestimmtheitsmaß von 40,0%. Es soll darauf hingewiesen werden, dass die Schätzung nicht darauf abzielt, die regionale Kreditvergabe vollständig zu erklären. Vielmehr steht der Erklärungsbeitrag ausgewählter Determinanten im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Eine vollständige Varianzaufklärung ist demnach weder erwünscht noch – aufgrund der Querschnittsbetrachtung – möglich.

Um Verzerrungen der t-Statistik aufgrund von etwaiger Heteroskedastizität zu verringern, erfolgt die Schätzung unter Verwendung der Kovarianzmatrix nach *White*. Aufgrund eines F-Tests wurde die Modellspezifikation mit fixed effects bevorzugt. Mit Ausnahme der beiden Indikatoren Bevölkerungsdichte ( $p < 5\%$ ) und Geschäftsstellendichte ( $p < 10\%$ ) erweisen sich alle anderen Regressoren als hochsignifikant.

Wie bereits bei der Kreditvergabe an private Haushalte zeigen sich auch die Forderungen an Unternehmen leicht negativ mit der Bevölkerungsdichte verknüpft. Die Sparkassen berücksichtigen bei ihren Kreditengagements demnach das regionale Ausgleichsziel, indem sie periphere Geschäftsgebiete in höherem Umfang mit Unternehmenskrediten versorgen als die Ballungsräume der neuen Bundesländer. Akzeptiert man neben dem allokativen Ziel auch eine Verteilungsaufgabe des Staates, so ist dieser Befund ein weiteres Indiz für die ökonomische Legitimität der Sparkassen.

Der Zusammenhang zwischen den Unternehmenskrediten und dem regionalen Bruttoinlandsprodukt ist statistisch hochsignifikant. Die Kreditvergabe ist danach umso höher, je größer die regionale Wertschöpfung ausfällt. Mit einer Elastizität von 0,35 ist diese Beziehung jedoch nur mäßig stark ausgeprägt. Nichtsdestotrotz erhalten die Unternehmen in den wohlhabenden Regionen c. p. mehr Fremdkapital von den öffentlichen Kreditinstituten als die Firmen in den ökonomisch peripheren Räumen. Führen die Kredite annahmegemäß zur Sachkapitalakkumulation und diese wiederum zu Wachstum, so vergrößern sich die regionalen Disparitäten. Den Sparkassen kann anhand dieses Befundes jedoch kein grundsätzlicher Vorwurf zu ihrer Geschäftspolitik gemacht werden, da die Kreditvergabe neben der Angebotsseite eine starke Nachfragekomponente aufweist. Offenbar gelingt es den Sparkassen trotz öffentlichem Auftrag nicht, den gleichgerichteten ökonomischen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Wirtschaftsaktivität und der Nachfrage nach Fremdkapital zu durchbrechen.

Zwischen der Geschäftsstellendichte im Raum und den Unternehmenskrediten besteht eine schwach positive Beziehung. Mit zunehmendem finanzwirtschaftlichen Versorgungsgrad erhöht sich das Volumen der ausgereichten Kredite. Der Zusammenhang ist jedoch nicht so stark ausgeprägt wie bei den privaten Haushalten.<sup>1169</sup> Dieser Befund

---

<sup>1169</sup> Der direkte Vergleich der Elastizitäten der beiden Regressionsmodelle ist aufgrund der unterschiedlichen Modellspezifikationen nur eingeschränkt möglich. Trotz dieses Vorbehalts sind Tendenzaussagen zulässig.

überrascht wenig, da die standardisierten Personalkredite in den meisten Zweigstellen erhältlich sind. Komplexere Kreditengagements mit Unternehmen müssen dagegen häufiger in der Hauptgeschäftsstelle abgewickelt werden. Unter dem Aspekt der Transaktionskostensparnis besitzen die Sparkassen dennoch komparative Vorteile gegenüber den privaten Geschäftsbanken. Während die Geschäftskunden der Sparkassen lediglich zur Zentrale in die nächste Kreisstadt fahren müssen, erfordert die Zuteilung eines Kredites durch eine Privatbank unter Umständen eine Fahrt in das übergeordnete Agglomerationszentrum (z. B. Dresden, Halle oder Rostock).

Zwischen den Indikatoren Eigenkapital und Unternehmenskredite zeigt sich eine positive Korrelation. Mit zunehmendem Eigenkapital erhöhen sich demnach die Kreditvergabemöglichkeiten und auch das tatsächlich ausgereichte Kreditvolumen. Die beobachtete Elastizität liegt bei 0,5 und ist damit größer als die Einflussstärke des Eigenkapitals auf die Kreditvergabe an private Haushalte ( $\beta=0,3$ ). Dieses Ergebnis resultiert aus den aufsichtsrechtlichen Vorschriften des KWG und der Sparkassengesetze, die an eine Vergabe von bedeutsamen Unternehmenskrediten höhere Eigenkapitalanforderungen stellen als an die Kleinkredite für Privatpersonen.<sup>1170</sup>

Der Einfluss des Bewertungsergebnisses der Vorperiode auf die Höhe der vergebenen Unternehmenskredite ist mit einer Elastizität von -2,5 extrem stark. Dieser Zusammenhang basiert auf zwei Effekten. Zum einen reduzieren die Abschreibungen in der Vergangenheit den Kreditbestand der folgenden Periode um den gleichen Betrag, und somit wäre eine Elastizität von eins zu erwarten. Darüber hinaus führen die Abschreibungen jedoch zu einer zusätzlichen Einschränkung des Kreditangebots. Die Sparkassen tendieren demnach zu einer restriktiveren Kreditvergabe an Unternehmen, und potenziell verfügbare Kreditmittel werden an private Haushalte und die öffentlichen Gebietskörperschaften vergeben, da diese ein geringeres Ausfallrisiko aufweisen.

Das Volumen der vermittelten Förderkredite weist eine positive Korrelation mit dem Kreditbestand der Sparkassen auf. Danach bieten die öffentlichen Banken ihren Geschäftskunden einen Finanzierungsmix an, der sich aus öffentlichen und sparkasseneigenen Kreditmitteln zusammensetzt. Für die Sparkassenkunden bietet dieses Verfahren den Vorteil, dass sie in den Genuss von zinsgünstigen öffentlichen Darlehen gelangen. Da die Förderkredite volumenmäßig begrenzt sind, erfolgt die notwendige Kofinanzierung mit den Mitteln der Hausbank. Die Sparkassen können auf diese Weise Kosteneinsparungen realisieren, da die Bonitätsprüfung der Geschäftskunden nur einmal durchgeführt werden muss.

Zwischen den Gewerbeanmeldungen und dem regionalen Kreditvolumen der Sparkassen lässt sich ein relativ starker negativer Einfluss beobachten. Dieser Zusammenhang

---

<sup>1170</sup> Es ist zu erwarten, dass sich der Regressionskoeffizient mit dem Inkrafttreten der Richtlinien von Basel II – aufgrund der erhöhten Eigenkapitalanforderungen – weiter vergrößert.

war in dieser Richtung nicht zu erwarten. Gemäß den theoretischen Überlegungen konnte vielmehr davon ausgegangen werden, dass eine hohe Rate an Gewerbeanmeldungen zu einer starken Kreditvergabe führt. Wie lässt sich dieser Befund interpretieren? Einerseits wäre es natürlich möglich, dass die Sparkassen Regionen mit einer hohen Gründungsdynamik systematisch bei der Kreditvergabe benachteiligen. Ein derartiges Verhalten könnte beispielsweise mit dem verhältnismäßig hohen Ausfallrisiko von Existenzgründungen erklärt werden. Eine solche Geschäftspolitik würde jedoch diametral zum öffentlichen Auftrag stehen und dem kommunizierten Bild der Sparkassen als Gründungsförderer widersprechen. Plausibler erscheint daher der folgende Erklärungsansatz: Aufgrund des vergleichsweise hohen Ausfallrisikos erhalten Existenzgründer tendenziell keine eigenen Kreditmittel der Sparkassen (Fremdkapital), sondern werden durch andere Arten des Kapitalzugangs bedient (Eigenkapitalzuführung). Dies kann zum Beispiel über Venture-Capital-Fonds, Beteiligungsgesellschaften, Business Angels oder aber auch spezielle Existenzgründerkredite der öffentlichen Förderbanken erfolgen. All diese alternativen Möglichkeiten der Kapitalaufnahme werden zwar von den kommunalen Kreditinstituten vermittelt, sie erscheinen jedoch nicht als ausgereichte eigene Kreditmittel in den Bilanzen der Sparkassen.

Möglich ist jedoch auch, dass die Gewerbeanzeigenstatistik einen unzureichenden Proxy für das tatsächliche Gründungsgeschehen einer Region darstellt. Diese Statistik ist durch das typische „Coverage-Problem“ verzerrt. Einerseits sind die Gewerbeanzeigen durch Scheingründungen überzeichnet, andererseits durch nicht meldepflichtige Neugründungen z. B. in den freien Berufen unterzeichnet.<sup>1171</sup> Auch nach der Umstellung der Gewerbeanzeigenstatistik im Jahr 1996 erweist sich die Anzahl der Gründungen in Deutschland als stark überhöht.<sup>1172</sup> Daneben erschwert ein ökonomischer Zusammenhang die Interpretation der Gründungsstatistik im regionalen Kontext. Es kann im Allgemeinen davon ausgegangen werden, dass die Bewilligung eines Kredits von der Erfolgswahrscheinlichkeit einer Gründung abhängt. Der Gründungserfolg selber korrespondiert jedoch mit dem regionalen Umfeld, und dieses erweist sich in Ostdeutschland als spürbar heterogen. Sofern die relative Gründungshäufigkeit nicht positiv mit dem Gründungserfolg korreliert, ist auch der Zusammenhang mit der Kreditvergabe verzerrt. Summa summarum erweist sich der statistisch signifikante Einfluss wohl eher als ein zufälliges Phänomen und ist weniger ökonomisch begründet.

Abschließend soll der Einfluss der regionalen Unternehmensstruktur auf die Höhe der ausgereichten Kredite interpretiert werden. Wie zu erwarten war, besteht zwischen der durchschnittlichen Unternehmensgröße, gemessen am Umsatz je Unternehmen, und der Kreditvergabe der Sparkassen ein negativer Zusammenhang. Regionen mit einem hohen

---

<sup>1171</sup> Zur Kritik am Indikator „Gewerbeanzeigenstatistik“ vgl. *Lageman, Löbbe* (1999), S. 64 f.

<sup>1172</sup> Vgl. *Fritsch, Grotz, Brix, Niese, Otto* (2001), S. 35 f.

Besatz an kleinen und mittleren Unternehmen weisen demnach ein stärkeres Sparkassenengagement auf als Gebiete, die durch größere Unternehmen geprägt sind. Dieser Befund deckt sich mit der Ausrichtung der Sparkassen auf KMU und entspricht ihrem öffentlichen Auftrag. Die Kreditvergabepolitik der Sparkassen richtet sich somit in besonderem Ausmaß an solche Unternehmen, die – aufgrund der überproportional hohen Kosten von Kleinkrediten – über vergleichsweise große Probleme bei der Fremdkapitalaufnahme verfügen und die im schumpeterschen Verständnis als dynamische Unternehmen agieren können.

#### 2.3.2.4 Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Kreditvergabe an öffentliche Haushalte

Zur Überprüfung der postulierten Hypothesen wurde erneut eine log-log Panelregression geschätzt. Die abhängige Variable ist der regionale Kommunalkreditbestand der Sparkassen je Einwohner.

Das geschätzte Modell besitzt folgende funktionale Form:

$$\ln\left(\frac{KredSt_{ti}}{EW_{ti}}\right) = \beta_{1t} + \beta_2 \ln\left(\frac{EW_{ti}}{km^2_{ti}}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{BIP_{ti}}{EW_{ti}}\right) + \beta_4 \ln\left(\frac{BS_{ti}}{EW_{ti}}\right) + \beta_5 \ln\left(\frac{Unt_{ti}}{EW_{ti}}\right) + u_{ti}$$

$$t = 1996, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 88$$

In der Tabelle D.24 sind die Regressionsergebnisse der Schätzung dargestellt. Dabei konnten 88 Regionen in den neuen Bundesländern<sup>1173</sup> im Zeitraum von 1996 bis 2000 berücksichtigt werden. Insgesamt liegen 419 Beobachtungen vor.

Das Regressionsmodell klärt 27,0% der vorhandenen Varianz der abhängigen Variable auf. Das korrigierte R<sup>2</sup> ist damit etwas geringer als in den beiden anderen Schätzungen. Das Modell wurde mit fixed-effects für die fünf Beobachtungsjahre spezifiziert, und die Berechnung der Standardfehler bzw. der t-Statistik erfolgte unter Verwendung der Kovarianzmatrix nach *White*. Alle herangezogenen Indikatoren erweisen sich als signifikant. Zwei Indikatoren besitzen eine Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner als 5%, die anderen drei kleiner als 1%.

Zwischen der regionalen Bevölkerungsdichte und dem kommunalen Kreditvolumen je Einwohner besteht ein hochsignifikanter negativer Zusammenhang. Wie gemäß dem öffentlichen Auftrag zu erwarten war, versorgen die Sparkassen dünn besiedelte Regionen in stärkerem Ausmaß mit Kommunalkrediten als die höher verdichteten Räume. Die Elastizität von -0,2 lässt sich wie folgt interpretieren: Die Verringerung der Einwohner-

<sup>1173</sup> Ohne die Kreissparkasse Mittleres Erzgebirge.

dichte um 1% geht c. p. mit einer Erhöhung des Kommunalkreditvolumens um 0,2% einher. Gemeinden in peripheren Regionen stehen insofern relativ mehr kreditfinanzierte Mittel zur Tätigung von Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung als den dichter besiedelten Kreisen. Wird das geliehene Kapital effizient verwendet, so können die Infrastrukturinvestitionen die Qualität des Wirtschaftsstandorts erhöhen und einen regionalen Konvergenzprozess begünstigen. Unter diesem Aspekt erscheint die kreditwirtschaftliche Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften als ökonomisch legitim.

Tabelle D.24:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Kreditvergabe der Sparkassen an öffentliche Haushalte je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=419)

Kredite an öff. Haushalte je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1996)	-13,541		
Konstante (1997)	-13,443		
Konstante (1998)	-13,388		
Konstante (1999)	-13,169		
Konstante (2000)	-13,149		
Bevölkerungsdichte	-0,201	0,076	-2,652 ***
Pro-Kopf-Einkommen	-0,880	0,356	-2,476 **
Bilanzsumme je Einwohner	2,023	0,259	7,825 ***
Unternehmen je Einwohner	-2,778	0,363	-7,655 ***
$R^2_{\text{kor}}$	0,270		
F-Statistik	18,143 ***		

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 10\%$ . – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Das regionale Einkommen und die kommunale Kreditaufnahme zeigen sich eindeutig negativ verknüpft. Erwirtschaften die Akteure in der Region A ein BIP je Einwohner, das um 1 % geringer ausfällt als in Region B, so ist die kommunale Verschuldung in Region A um 0,88% höher als in der Vergleichsregion B. Demgemäß ist die Nachfrage nach Kommunalkrediten in ökonomisch peripheren Regionen besonders stark ausgeprägt, und die Zusammenarbeit zwischen den Gewährträgern und ihren Sparkassen erweist sich gerade in den wenig prosperierenden Regionen als entsprechend eng. Dieser Befund unterstreicht die kommunale Hausbankfunktion der Sparkassen<sup>1174</sup> und ist erneut Beleg für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags.

1174 Vgl. z. B. Köhler (1999), S. 6 f.

Analog der Argumentation in Teil D:2.3.2.1 können die Kommunen die Kredite zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur verwenden, auf diese Weise neue Unternehmen attrahieren oder die Produktionsbedingungen der bestehenden Unternehmen verbessern und so das wirtschaftliche Ergebnis in den Folgeperioden verbessern. An dieser Stelle gilt es zu betonen, dass die erwünschten Konvergenzeffekte nur dann eintreten werden, wenn die Kommunen die Finanzmittel effizient einsetzen. Dies bedeutet, dass die Kreise und Gemeinden ihre Infrastrukturprojekte am tatsächlichen Bedarf in der Region ausrichten und nicht mangels sinnvoller Alternativen beispielsweise unrentable „Spaßbäder“ oder überdimensionierte Gewerbeparks errichten. Eine Evaluierung dieser kreditfinanzierten Projekte kann in dieser Arbeit jedoch nicht erfolgen.

Im Gegensatz zum Einfluss des Pro-Kopf-Einkommens auf die Kreditvergabe an private Haushalte und Unternehmen zeigt sich in dieser Schätzung die erwartete negative funktionale Beziehung. Dieses Ergebnis resultiert aus den gleichgerichteten Wirkungen des institutionalisierten öffentlichen Auftrags und den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Einkommen und kommunaler Verschuldung. In den ersten beiden Modellen standen sich beide Einflussfaktoren diametral gegenüber, sodass der Nettoeffekt ex ante nicht zu prognostizieren war.

Wie gemäß den Hypothesen zu erwarten war, besteht zwischen der relativen Größe einer Sparkasse und der Höhe der vergebenen Kommunalkredite ein stark positiver und hoch signifikanter Zusammenhang. Eine hohe (Pro-Kopf) Bilanzsumme eröffnet den Sparkassen die Möglichkeit, verfügbares Kapital als Kommunalkredit zu vergeben. Laut öffentlichem Auftrag sind die Sparkassen angehalten, freie Mittel zunächst im Gewährträgergebiet als Kredite auszureichen. Natürlich muss dem Kreditangebot auch eine entsprechende kommunale Kapitalnachfrage gegenüberstehen. Nur Mittel, die nicht innerhalb des Geschäftsgebietes absorbiert werden, sollen von den kommunalen Sparkassen an den Kapitalmärkten platziert werden. Diese Konstellation birgt sowohl für die Sparkassen als auch für ihre Gewährträger spürbare Vorteile. Den Sparkassen ergibt sich die Möglichkeit, liquide Mittel quasi risikofrei anzulegen, während sich die Kommunen – im Rahmen der gesetzlichen Verschuldungsvorschriften – eine zuverlässige Kapitalquelle erschließen. Aufgrund der personellen Verflechtungen zwischen beiden Institutionen können sich hierbei jedoch Beeinträchtigungen des freien Bankenwettbewerbs einstellen.<sup>1175</sup>

Mit steigender Betriebsgröße erhöht sich ferner die Wahrscheinlichkeit, dass eine Sparkasse spezialisierte Kommunalkreditberater beschäftigt. Diese erweisen sich als kompetente und exklusive Ansprechpartner für den Gewährträger und können mithin die Geschäftsbeziehung besser pflegen als ein „gewöhnlicher“ Kreditbearbeiter einer klei-

---

<sup>1175</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zur „Hausbankfunktion“ in Teil C:1.2.2.

nen Sparkasse. Auch dieser Effekt kann zu einer relativen Erhöhung der Kommunalkreditvergabe beitragen.

Der Indikator zum unternehmerischen Umfeld einer Region weist ebenfalls das erwartete Vorzeichen auf. Danach ist der Unternehmensbesatz je Einwohner stark negativ mit dem Volumen der Kommunalkredite korreliert. Eine einprozentige Reduzierung der Unternehmensdichte äußert sich in einer 2,8-prozentigen Erhöhung der Kommunalkredite bezogen auf eine Vergleichsregion. Der Zusammenhang kann wie folgt interpretiert werden: Ein geringer Unternehmensbesatz führt zu niedrigen Gewerbesteuererträgen, was wiederum den kommunalen Haushalt belastet. Wollen die Gebietskörperschaften notwendige Investitionen durchführen und finanzieren, so kann dies häufig nur über eine Erhöhung der kommunalen Verschuldung erfolgen. Aus der umgekehrten Perspektive erzeugt die geringe Unternehmensdichte einen gewissen Druck auf die Gemeinden in dem Sinne, als dass mit zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen neue Unternehmen in eine Region gelockt werden sollen. In beiden Fällen erfolgt die Finanzierung zumindest teilweise durch die Sparkassen.

Vorstellbar ist in diesem Zusammenhang noch ein weiterer Effekt, der die Beziehung zwischen der Industriedichte und der Kommunalkreditvergabe erklären kann. Sind in einer Region nur wenige Unternehmen ansässig, so ist deren Nachfrage nach Krediten vergleichsweise niedrig. Dennoch müssen die Sparkassen ihre freien Mittel anlegen und versuchen deshalb, die Kreditvergabe an den Gewährträger (und Haushalte) zu erhöhen. Allerdings müssen die Kommunen eine entsprechende Kapitalnachfrage entfalten.

Es könnte vermutet werden, dass der Indikator zur regionalen Unternehmensdichte eine enge Korrelation mit dem BIP je Einwohner aufweist. Das Modell wurde deshalb auch ohne den Unternehmensindikator geschätzt. Auch in diesem Fall blieben die berücksichtigten unabhängigen Variablen hinsichtlich ihrer Vorzeichen, der Höhe der Regressionskoeffizienten und der Signifikanzniveaus stabil. Mit der Aufnahme des Regressors der Unternehmensdichte erhöhte sich lediglich das korrigierte  $R^2$ . Ausgeprägte Multikollinearität ist daher nicht zu beobachten.

### ***2.3.2.5 Entwicklung der Kredite in den Vergleichsregionen***

Für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist neben dem Kreditbestand natürlich ebenso die Veränderung der Kredite im Zeitablauf von Bedeutung. In diesem Abschnitt soll daher untersucht werden, wie sich die Entwicklung der Kredite in den ostdeutschen Sparkassenregionen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre darstellt. Hierzu wird die Wachstums- oder allgemein die Veränderungsrate des Kreditbestandes – differenziert nach Kundengruppen – mit ausgewählten regionalen Strukturindikatoren korreliert. Da zwischen dem regionalen Umfeld und der Kreditentwicklung grundsätzlich die gleichen Zusammenhänge bzw. Kausalitäten zu erwarten sind wie gegenüber dem Kreditbestand, wird für die theoretischen Hintergründe auf die ausführlichen Erläuterungen des vorigen

Kapitels verwiesen. Im Gegensatz zu den Korrelationsanalysen bzgl. der Veränderungen der Geschäftsstellen sowie der Verbindlichkeiten zeigen sich im Folgenden jedoch nur wenig signifikante Ergebnisse.

In der Tabelle D.25 sind die bivariaten Zusammenhänge<sup>1176</sup> zwischen dem Wachstum der Sparkassenkredite an private Haushalte, private Unternehmen und öffentliche Haushalte einerseits und dem durchschnittlichen regionalen Pro-Kopf Einkommen, der nominalen Wachstumsrate des regionalen Bruttoinlandsprodukts, der durchschnittlichen regionalen Bevölkerungsdichte sowie dem regionalen Bevölkerungswachstum andererseits dargestellt. Die regionalen Wachstumsraten und die Durchschnittsberechnung beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum zwischen 1995 und 2000. Die Korrelationen zwischen den regionalen Indikatoren und der Kreditvergabe an private Haushalte und Unternehmen umfassen siebzig Untersuchungsregionen der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Die Analyse hinsichtlich der Kreditvergabe an öffentliche Haushalte umfasst außerdem die 18 thüringischen Regionen. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit muss jedoch in allen Fällen auf die Berücksichtigung der Sparkasse Mittleres Erzgebirge verzichtet werden. Die Ermittlung der Zusammenhangsstärke erfolgt mittels des Verfahrens der Rangkorrelationsanalyse, da gemäß den Ergebnissen der Verteilungstests nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Merkmale bivariat normalverteilt sind.

Ein Blick auf die Zusammenhänge zwischen dem Kreditwachstum der privaten Haushalte und den vier regionalen Strukturindikatoren zeigt, dass lediglich die Korrelation mit dem regionalen Pro-Kopf-Einkommen eine nennenswerte Zusammenhangsstärke aufweist (Tabelle D.25). Das (erwartete) positive Vorzeichen deutet darauf hin, dass das Kreditwachstum in den wohlhabenden Regionen vergleichsweise stärker ausfiel als in den ökonomisch peripheren Räumen. Hierfür könnten unter anderem die im vorigen Kapitel skizzierten Bonitätsmechanismen verantwortlich sein, die gleichermaßen für Privatpersonen und Unternehmen gelten. Den Sparkassen gelingt es danach nicht, vor allem die Haushalte in einkommensschwächeren Regionen mit ihrem Kreditangebot zu erreichen, um mittels kreditfinanzierter Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter die Produktivität dieser Haushalte zu erhöhen und/oder eine stärkere regionale Nachfrage zu stimulieren. Anhand dieses Befundes ist jedoch nicht abzulesen, dass die Sparkassen ihren öffentlichen Auftrag nicht hinreichend erfüllen, da der Zusammenhang lediglich schwach ausgeprägt und zudem (wenngleich nur knapp) nicht signifikant ist.

Die anderen Korrelationen zwischen den privaten Haushalten und den regionalen Indikatoren lassen keine Aussagen über die Ausrichtung der Sparkassentätigkeit zu. Alle drei Korrelationskoeffizienten tendieren gegen null und zeigen damit an, dass zwischen

---

<sup>1176</sup> Zur Kritik an der Anwendung des Verfahrens der bivariaten Korrelationsanalyse und der Korrektur durch partielle Korrelationen vgl. Teil D:2.1.4.4, FN 1007.

den betrachteten Determinanten kein Zusammenhang besteht. Zudem sind die geprüften Beziehungen insignifikant.

Tabelle D.25:

Rangkorrelationsanalyse zwischen der Entwicklung der Kredite der Sparkassen an private Haushalte, Unternehmen und öffentliche Haushalte und regionalen Strukturindikatoren in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer zwischen 1995 und 2000 (N=70; 88)

$\rho_s$	Veränderungsrate der regionalen Kredite an		
	private Haushalte <sup>c</sup>	private Unternehmen <sup>c</sup>	öffentliche Haushalte <sup>d</sup>
Durchschnittliches regionales Pro-Kopf-Einkommen	0,116 <sup>a</sup>	0,217 <sup>**a</sup>	-0,117 <sup>*a</sup>
Nominale Wachstumsrate des regionalen BIP	-0,015 <sup>b</sup>	0,032 <sup>a</sup>	-0,135 <sup>*a</sup>
Durchschnittliche regionale Bevölkerungsdichte	0,007 <sup>a</sup>	-0,137 <sup>*a</sup>	0,002 <sup>b</sup>
Veränderungsrate der regionalen Bevölkerung	-0,077 <sup>a</sup>	-0,017 <sup>b</sup>	0,038 <sup>b</sup>

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 15\%$ . – <sup>a</sup> Einseitige Signifikanzprüfung. – <sup>b</sup> Zweiseitige Signifikanzprüfung. – <sup>c</sup> Ohne Bundesland Thüringen und Sparkasse Mittleres Erzgebirge (N=70). – <sup>d</sup> Ohne Sparkasse Mittleres Erzgebirge (N=88).

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Auch zwischen dem Wachstum der Unternehmenskredite und dem regionalen Einkommen besteht ein schwacher gleichgerichteter Zusammenhang. Im Gegensatz zum Wachstum der Haushaltskredite ist dieser jedoch signifikant. Danach wuchsen die Unternehmenskredite in den prosperierenden Regionen in stärkerem Maß als in den einkommensschwachen Gebieten. Dieser Befund deckt sich mit den theoretischen Erwartungen und konnte im vorigen Abschnitt bereits hinsichtlich des Kreditbestandes beobachtet werden. Danach können (oder wollen) sich die Sparkassen mit ihrer Geschäftspolitik – trotz öffentlichem Auftrag – nicht gegen ökonomische Sachzwänge und Prinzipien behaupten.

Ferner war zu erwarten, dass Regionen, die einen besonders hohen Unternehmenskreditzuwachs aufweisen, gleichfalls starke Zuwachsraten des Bruttoinlandsproduktes realisieren. Der entsprechende Korrelationskoeffizient ist zwar marginal positiv, jedoch insignifikant. Der prognostizierte Zusammenhang kann somit nicht bestätigt werden.

Hinsichtlich der Kreditversorgung der geografisch peripheren Regionen zeigt sich wiederum die Erfüllung des öffentlichen Auftrags. Das Kreditwachstum fällt in Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte höher aus als in den stärker verdichteten Räumen. Allerdings ist der Korrelationskoeffizient mit -0,137 nur schwach ausgeprägt. Geht man jedoch davon aus, dass die Unternehmenskredite zur Realisierung von technischem Fortschritt eingesetzt werden, so ist tendenziell ein interregionaler ökonomischer Konvergenzprozess zu erwarten.

Zwischen dem Wachstum der Firmenkredite und der Bevölkerungsentwicklung ist wiederum kein statistisch signifikanter Zusammenhang zu erkennen.

Betrachtet man die Beziehung zwischen dem Wachstum der Kommunalkredite und den beiden regionalen Einkommensindikatoren, so zeigt sich jeweils ein negativer, schwach signifikanter Zusammenhang. Dieser Befund unterstreicht, dass die einkommens- bzw. wachstumsschwächeren Kommunen in stärkerem Ausmaß auf die Fremdkapitalaufnahme bei den Sparkassen angewiesen sind als die ökonomischen Zentren. Verwenden die regionalen Gebietskörperschaften die aufgenommenen Mittel zur Finanzierung von (Infrastruktur-) Investitionen, so können sie gemeinsam mit den Sparkassen die Standortqualität für Einwohner und Unternehmen erhöhen und auf diese Weise eine Konvergenzbewegung auslösen oder zumindest dem regionalen Divergenzprozess entgegenwirken.

Die Beziehungen zwischen dem Wachstum der Kommunalkredite und der Bevölkerungsdichte bzw. der Bevölkerungsentwicklung erweisen sich indes als unkorreliert und insignifikant. Dass zwischen diesen Determinanten keine direkte Beziehung zu erkennen ist, mag daran liegen, dass mehrere gegenläufige Effekte nivellierend auf die Kreditaufnahme wirken. Folgt man der Argumentation des Brechtschen „Gesetz der Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“, so kann erwartet werden, dass mit steigender Einwohnerzahl und -dichte die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben zunehmen.<sup>1177</sup> Indirekt könnte dies einen höheren Verschuldungsdruck verursachen. Andererseits erhalten größere Gemeinden auch höhere Finanzaufweisungen, sodass nicht zwangsläufig von den kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben auf das Wachstum der Kommunalverschuldung geschlossen werden kann. Daneben steht der öffentliche Auftrag der Sparkassen, der eine intensive kreditwirtschaftliche Betreuung eher in den peripheren Regionen erwarten lässt. Im Ergebnis mag dies dazu führen, dass letztlich kein systematischer Zusammenhang zu erkennen ist.

Summa summarum hält sich die Aussagekraft der in Tabelle D.25 dargestellten Korrelationen in Grenzen. Lediglich fünf der zwölf untersuchten Korrelationen zeigen nennenswerte – wenngleich geringe – Zusammenhangsstärken. Alle anderen Korrelationskoeffizienten tendieren gegen null. Zudem erweist sich nur die Korrelation zwischen dem Kreditwachstum der privaten Unternehmen und dem regionalen Einkommen als signifikant ( $\alpha$ -Fehlerniveau 5%). Drei weitere Beziehungen können mit 15-prozentiger Irrtumswahrscheinlichkeit als statistisch gesichert gelten.<sup>1178</sup> Trotz dieser Einschränk-

<sup>1177</sup> Vgl. *Recktenwald* (1983), S. 80.

<sup>1178</sup> Es ist anzumerken, dass die Signifikanz (t-Wert) der Korrelation von der Höhe der empirischen Korrelation und dem Stichprobenumfang abhängt  $t = \frac{r \cdot \sqrt{N-2}}{\sqrt{1-r^2}}$ . Für Stichproben des Umfangs  $N > 3$  kann gezeigt werden, dass der Ausdruck mit  $N-2$  Freiheitsgraden t-verteilt ist. Vgl. *Bortz* (1993), S. 199.

kungen besitzen die fünf stärkeren Korrelationen immerhin das gleiche Vorzeichen wie die entsprechenden Beziehungen der Panelregressionen in den vorigen drei Abschnitten. Somit werden die Befunde hinsichtlich des Kreditbestandes auch in einer dynamischen Betrachtung bestätigt.

## 2.4 Vermittlung von öffentlichen Förderkrediten

Staatliche bzw. öffentliche Förderkredite spielen bei der Finanzierung bundesdeutscher Unternehmen eine wichtige Rolle. Die große Bedeutung der staatlichen Förderbanken resultiert aus der spezifischen Unternehmensstruktur und der Art der Unternehmensfinanzierung respektive dem bankorientierten Finanzsystem in Deutschland. Die privaten und genossenschaftlichen Banken sowie die Sparkassen spielen hierbei eine entscheidende Rolle, da diese die öffentlichen Kredite quasi im Auftrag der staatlichen Förderbanken vermitteln. Ohne vermittelnde Banken würde dieser zentrale Transmissionskanal fehlen. Aus Unternehmenssicht lässt sich konstatieren, dass die Fremdfinanzierung vieler Projekte auf zwei Säulen der Kapitalaufnahme beruht: der direkten Kreditfinanzierung durch die Banken und der Aufnahme öffentlicher Förderkredite. Für beide Möglichkeiten des Kapitalzugangs zeichnet der deutsche Bankensektor verantwortlich. Im Kontext dieser Untersuchung erscheint es deshalb angebracht, die Vermittlung öffentlicher Förderkredite zu beleuchten, um auf diese Weise Aussagen hinsichtlich der Unterstützung der regionalen Entwicklung durch Sparkassen und andere Bankengruppen treffen zu können.

Bekanntermaßen ist die deutsche Wirtschaft in hohem Maße durch kleine und mittelständische Unternehmen geprägt. Je nach Definition und Referenzgröße beträgt der Anteil der KMU an der Unternehmensanzahl, der Wertschöpfung oder den Beschäftigten bis zu 99%.<sup>1179</sup> Aufgrund der hohen Fixkosten der Kreditvergabe und der geringen Transparenz der KMU sind jedoch gerade kleinere Unternehmen häufig unattraktiv für die Fremdfinanzierung durch Banken.<sup>1180</sup> In den kapitalmarktbasieren Finanzsystemen der USA oder Großbritanniens können auch mittelständische Unternehmen zur Mittelbeschaffung auf dem Kapitalmarkt aktiv werden. In den kontinentaleuropäischen Fi-

---

<sup>1179</sup> Die Konstruktion derartiger Kennzahlen erweist sich durch den definatorischen Spielraum des schillernden Begriffes der „KMU“ als mehr oder minder willkürlich. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit definiert ein mittelständisches Unternehmen als einen Betrieb mit 10 bis 500 Beschäftigten oder einem Jahresumsatz zwischen 1 und 100 Mio. DM. Von den 426 000 ostdeutschen Betrieben im Jahr 2000 weisen 99,9% einen Umsatz von unter 100 Mio. DM pro Jahr auf. 72,6% aller Betriebe in den neuen Bundesländern haben einen Jahresumsatz von unter 1 Mio. DM und zählen mithin zu den kleinen Unternehmen. 27,3% der ostdeutschen Betriebe entsprechen damit der klassischen Definition des mittelständischen Unternehmens. Vgl. *Süß* (2001), S. 140. Weitere Zahlen und Definitionen zum Mittelstand finden sich z. B. bei *Wesierski* (2001); *Niederöcker* (2002), S. 3 ff.

<sup>1180</sup> Vgl. *Schmitz* (2000).

nanzsystemen ist für KMU die direkte Eigen- oder Fremdmittelbeschaffung auf dem Kapitalmarkt dagegen in den meisten Fällen ausgeschlossen.<sup>1181</sup>

An diesen beiden Punkten setzt die Förderpolitik der deutschen Sonderkreditinstitute an. „Mit den Kreditprogrammen des Bundes und der Länder wird unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten eine gezielte regionale Wirtschaftsförderung – schwerpunktmäßig des gewerblichen Mittelstandes – betrieben.“<sup>1182</sup> Die erforderlichen Mittel werden zum Großteil am Kapitalmarkt aufgenommen und zu Lasten der eigenen Erträge verbilligt oder resultieren aus Sonderprogrammen des Bundes. Auf diese Weise sollen die mittelständischen Unternehmen Konditionen erhalten, die Großunternehmen mit direktem Zugang zum Kapitalmarkt erreichen können.<sup>1183</sup> Neben dieser Mittelstandsförderung liegt ein weiterer Aufgabenschwerpunkt auf der Existenzgründungsförderung und der Gewährung von Finanzierungshilfen für Investitionen zum Umweltschutz.<sup>1184</sup>

Die Sonderkreditinstitute des Bundes pflegen jedoch keine direkte Geschäftsbeziehung mit den zu fördernden Unternehmen. Diese Aufgabe übernehmen die Hausbanken der Firmen oder der Existenzgründer, die die zinsgünstigen Sonderkreditmittel unter dem vollen Kreditobligo, d. h. ohne Haftungsausschluss, an den Kreditnehmer weiterleiten. Hierfür erhält die Hausbank in der Regel eine Zinsmarge in der Höhe von 0,5 bis 0,75% der beanspruchten Kreditsumme.<sup>1185</sup>

Für die Hausbanken erweist sich die Weiterleitung der Förderkredite in der Regel als wenig attraktiv, da mit der Vermittlung der Kreditengagements ein hoher administrativer Aufwand verbunden ist. So ist die Hausbank für die Bonitätsprüfung, die Verwaltung und die Überwachung des Kreditnehmers zuständig. Gleichzeitig trägt sie das volle Ausfallrisiko des Kredites. Die vergütete Zinsmarge scheint die Kosten der Hausbanken in vielen Fällen nicht oder nur unzureichend zu decken,<sup>1186</sup> sodass die Vermittlung staatlicher Förderkredite (oder Informationen über diese Finanzierungsalternativen) an die Kunden häufig unterbleibt. Für viele Banken ist die Vergabe eigener Kreditmittel gewöhnlich die lukrativere Alternative. Auf Seiten der Förderbanken (z. B. der KfW) wird daher an einer Reihe von Lösungsansätzen gearbeitet, die die Mittelstandsförderung für die Durchleitungsbanken attraktiver gestalten sollen. Dies betrifft vor allem die Margengestaltung und die Übernahme von Risiken durch die Förderinstitute.<sup>1187</sup>

---

1181 Vgl. Schmitz (2000); Philipp (2000), S. 507.

1182 Eichwald (1993), S. 455.

1183 Vgl. Büschgen (1991), S. 63.

1184 Vgl. Scheidl (1993), S. 249.

1185 Vgl. Eichwald (1993), S. 455.

1186 Vgl. Rodewald (2001), S. 114.

1187 Vgl. Schmitz (2000).

In diesem Kapitel wird die Vermittlung von KfW- und DtA-Förderkrediten<sup>1188</sup> durch die Sparkassen und die privaten Banken untersucht und dargestellt. Im Blickpunkt stehen einerseits der Vergleich der Vermittlungstätigkeit beider Kreditinstitutsgruppen, aber auch die regionale Differenzierung der Förderkredite bzw. deren Weiterleitung. Hieraus sollen Antworten auf die zentralen Fragen dieser Arbeit abgeleitet werden, inwieweit die Vermittlungstätigkeit der Sparkassen die regionale Entwicklung unterstützt und ob die Geschäftstätigkeit der Sparkassen subsidiär zur Tätigkeit der privaten Banken erfolgt.

Da sich die Förderkredite aus Sicht der Unternehmen bis auf das Zinsdifferential faktisch nicht vom herkömmlichen Fremdkapital der Banken unterscheiden, sind grundsätzlich die gleichen (regionalen) Wirkungen zu erwarten. Auch aus der angebotsseitigen Perspektive der Kreditinstitute unterscheidet sich die Vermittlung der Förderkredite nicht wesentlich von der Vergabe eigenen Kapitals. In beiden Fällen gleichen sich die Informations- und Transaktionsprozesse, sodass auf die theoretischen Ausführungen in den obigen Kapiteln verwiesen wird.

## **2.4.1 Entwicklung der Vergabe von Förderkrediten in den neuen Bundesländern**

### **2.4.1.1 Förderkredite der KfW**

Die Abbildung D.5 zeigt die Förderkreditzusagen der KfW in den neuen Bundesländern für den Zeitraum von 1995 bis 2000 differenziert nach den durchleitenden Bankengruppen und nach Umsatzgrößenklassen der zu fördernden Unternehmen.<sup>1189</sup>

In der Abbildung der gesamten Förderkreditzusagen (Teilabbildung 4) sind zunächst drei Entwicklungen ersichtlich. Von 1995 bis 2000 verringerte sich das gesamte KfW-Förderkreditvolumen von knapp 4 auf etwa 2,5 Mrd. DM. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch den Beitrag der privaten Kreditinstitute<sup>1190</sup> bestimmt. Deren Vermittlungsengagement reduzierte sich von 2,4 auf 1,2 Mrd. DM und betrug im Jahr 2000 somit nur noch 51,0% des Wertes von 1995. Das Volumen der von den Sparkassen vermittelten KfW-Kredite verringerte sich hingegen nur um 70,5 Mio. DM und betrug im Jahr 2000 etwa 0,9 Mrd. DM. Auch bei den Sparkassen zeigen sich jedoch Schwankungen im Zeitablauf. Ihren höchsten Wert erzielten die kommunalen Kreditinstitute 1999 mit 1,2 Mrd. DM. Ent-

---

1188 Im Bereich der Mittelstandsförderung sind (waren) die KfW und die DtA die beiden wichtigsten Förderkreditinstitute des Bundes. Im Zuge der Fusion von DtA und KfW ist im Juli 2003 die KfW Mittelstandsbank entstanden. Das Ziel der Verschmelzung der beiden staatlichen Förderinstitute ist eine transparentere, effizientere Förderung für Mittelstand und Gründer aus einer Hand. Vgl. *KfW Mittelstandsbank*, 09.08.2003.

1189 Das Datenmaterial, das den vier Abbildungen zugrunde liegt, ist im Anhang Tabelle F.15 ersichtlich.

1190 Die KfW subsumiert unter dem Begriff der privaten Kreditinstitute: Großbanken, Regionalbanken, Privatbanken und sonstige Kreditinstitute, die nur ein sehr kleines Gewicht haben.

sprechend den absoluten Werten gestalten sich die Veränderungen der Marktanteile der Kreditinstitutsgruppen. Während die Privatbanken im Jahr 1996 ihren höchsten Marktanteil mit 62,5% erzielten, verringerte sich ihre relative Marktstellung auf 49,4% am Ende des Beobachtungszeitraums. Die Sparkassen konnten ihren Marktanteil hingegen sukzessive von 25,1 auf 37,5% ausbauen.<sup>1191</sup>

Die Teilabbildungen 1, 2 und 3 zeigen die Förderkreditzusagen differenziert nach dem Jahresumsatz der zu fördernden Unternehmen.

Wie zu erwarten war, weisen die Sparkassen im Geschäft mit kleinen und mittelgroßen Unternehmen (Teilabbildung 1 und 2) ihre stärkste Marktposition auf. Hier sind über den gesamten Zeitraum die geringsten Abweichungen zu den Privatbanken zu beobachten, wenngleich zu jedem Zeitpunkt das vermittelte Kreditvolumen – und damit auch der Marktanteil – geringer war als das der privaten Kreditinstitute.

Sowohl bei den Sparkassen als auch bei den Geschäftsbanken ist im Untersuchungszeitraum eine negative Entwicklung der Förderkredite zu beobachten. Im Geschäft mit kleinen Unternehmen (Teilabbildung 1) verringerte sich das Engagement der kommunalen Kreditinstitute um 38,4%, das Volumen der Privatbanken sogar um 54,2%. In dieser Unternehmensklasse vermittelten die Sparkassen im Jahr 2000 Kredite in Höhe von 195 Mio. DM, die Privatbanken ein Volumen von 234 Mio. DM.

Die Förderkredite an mittelgroße Unternehmen (Teilabbildung 2) verminderten sich bei den Sparkassen um 19,9%. Die Einbuße der Geschäftsbanken in dieser Kategorie fiel mit 47,4% wiederum deutlich höher aus. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies für das Jahr 2000 ein Kreditvolumen von 261 Mio. DM bei den Sparkassen und 304 Mio. DM bei den Geschäftsbanken.

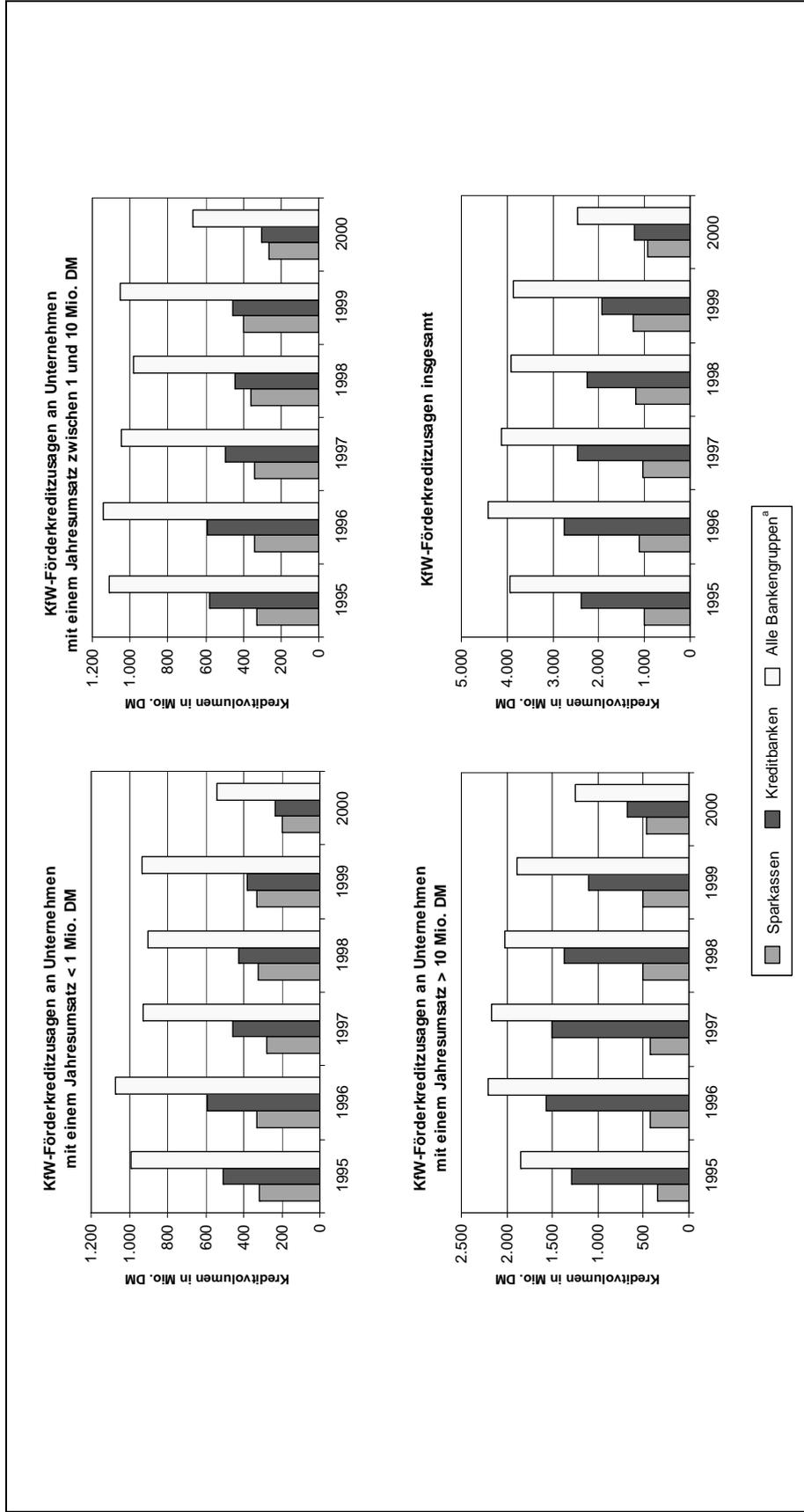
In der Kategorie der Unternehmen mit einem Jahresumsatz größer als 10 Mio. DM (Teilabbildung 3) ist vor allem bis 1999 eine deutliche Diskrepanz zwischen den beiden Institutsgruppen zu beobachten. Während die Sparkassen ihr Engagement zwischen 1995 und 2000 jedoch um 116 Mio. DM bzw. 32,9% ausweiteten, vermittelten die Privatbanken im gleichen Zeitraum 1,2 Mrd. DM weniger Förderkredite. Dies entspricht einem Rückgang von 49,0%.

Insgesamt ist in allen drei Kategorien – und damit auch beim gesamten Fördervolumen – eine eindeutige Annäherung beider Institutsgruppen zu erkennen. Während die Sparkassen ihr Vermittlungsentagement in etwa konstant hielten, reduzierten sich die vermittelten Fördergelder bei den Privatbanken um nahezu 50%.

---

<sup>1191</sup> Dieser Befund für die neuen Bundesländer ähnelt der Marktanteilsentwicklung der KfW-Mittelstandskredite für Gesamtdeutschland. Während die privaten Kreditinstitute 1991 noch 71% aller KfW-Förderkredite weiterleiteten, waren dies im ersten Halbjahr 2000 nur noch 35%. Im Gegenzug konnten die Sparkassen ihre Marktbedeutung von 19 auf 44% ausweiten. Vgl. *Schmitz* (2000).

Abbildung D.5:  
 Vermittelte KfW-Förderkredite nach Unternehmensgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren  
 1995-2000



<sup>a</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der KfW; Eigene Berechnungen.

Wie ist dieser empirische Befund zu interpretieren und zu begründen? Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der starke absolute Rückgang der KfW-Förderkredite sicherlich nicht allein auf das mangelnde Engagement der Kreditinstitute zurückzuführen ist. Verantwortlich sind dafür ebenso die Förderbanken, die die Kreditmittel zur Verfügung stellen und das Fördervolumen der Kreditprogramme sowie die Vergabemodalitäten festlegen. Insbesondere ist der deutliche Rückgang im Jahr 2000 – der in ähnlichem Ausmaß auch in den alten Bundesländern zu beobachten ist – angebotsseitig begründet. Daneben ist natürlich die Nachfrage nach Kreditmitteln die entscheidende Determinante, die das Marktergebnis bestimmt. Planen die Unternehmen – beispielsweise aufgrund der schlechten Konjunktur – in einer Periode nur geringfügige Investitionen zu tätigen, so bleibt auch ihre Nachfrage, selbst nach zinsverbilligten Kreditmitteln, entsprechend gering. Aufgrund der Vielzahl an Gründen, die zum Rückgang des vermittelten Kreditvolumens beitrugen, lassen sich die absoluten Kennzahlen der Bankengruppen nur schwer interpretieren. Der Fokus sollte deshalb auf relative Größen wie z. B. die Marktanteile gerichtet werden.

Reduziert man die vier Teilabbildungen auf ihre Kernaussagen, so erkennt man drei zentrale Trends:

Erstens vermittelten die privaten Geschäftsbanken in jeder einzelnen Periode des Beobachtungszeitraums mehr KfW-Kredite als die Sparkassen. Dabei wurde der größte Marktanteilsunterschied im Jahr 1996 erzielt. In den darauf folgenden Perioden verringerte sich der Abstand, bis im Jahr 2000 die bisher geringste Abweichung erreicht wurde. Dieses Ergebnis ist zu einem nicht unerheblichen Teil auf die historisch bedingte Kundensegmentierung (DDR-Transformation)<sup>1192</sup> zurückzuführen. Während die Sparkassen nach der Wende ihren geschäftspolitischen Fokus bei den Privatkunden hatten, galten die Geschäftsbanken als primärer Ansprechpartner für die Firmenkunden.<sup>1193</sup> Der Abbau dieser kundenstrukturellen Unterschiede dauerte bis weit hinein in die neunziger Jahre und ist bis heute wohl noch nicht vollständig abgeschlossen.

Obwohl die Vermittlung von Förderkrediten unter finanziellen Gesichtspunkten wenig attraktiv erscheint, lässt sich konstatieren, dass die Sparkassen ihr absolutes Förderkreditvolumen in etwa konstant hielten und ihre relative Bedeutung deutlich ausgebaut haben. Es ist zu vermuten, dass dieser Befund mitunter in der öffentlichen Rechtsform bzw. im öffentlichen Auftrag begründet ist. Die Privatbanken haben ihre Vermittlungstätigkeit hingegen stark eingeschränkt. Ob dieses Verhalten lediglich temporärer Natur ist oder den Rückzug aus dem Förderkreditgeschäft einläutet, kann ex ante nicht abgeschätzt werden. Diese Entwicklung kann jedoch als ein Indiz für eine subsidiäre Geschäftstätigkeit der Sparkassen gelten.

---

<sup>1192</sup> Vgl. hierzu auch Teil C:1.1.4, 1.1.5, und 1.1.6.

<sup>1193</sup> Vgl. *Mann* (1996), S. 46 f.; *Krummrich* (1991), S. 469; *Dennig* (1991), S. 130 f.

Drittens ist zu erkennen, dass die Sparkassen ihre relativ stärkste Marktposition bei den kleinen und mittleren Unternehmen besitzen, wenngleich die höchsten Zuwächse im Geschäft mit größeren Unternehmen erzielt wurden.<sup>1194</sup> Dieser Befund kann als weiterer Hinweis für die oben beschriebene Kundensegmentierung herangezogen werden. Außerdem entspricht der geschäftspolitische Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen wiederum dem öffentlichen Auftrag. Folgt man der Hypothese, dass vor allem kleine und mittelständische Unternehmen ein wichtiger Motor für Wachstum und Beschäftigung sind, so verdeutlichen diese Zahlen die hohe Bedeutung der Sparkassen für die (regionale) Entwicklung. Dennoch ist anzumerken, dass die privaten Kreditbanken auch in diesem Fördersegment ein etwas höheres Volumen an KfW-Förderkrediten vermitteln.

#### **2.4.1.2 Förderkredite der DtA**

Die Abbildung D.6 zeigt die Förderkreditzusagen der DtA in den neuen Bundesländern für den Zeitraum von 1996 bis 2000 differenziert nach den durchleitenden Bankengruppen und nach Größenklassen der Kreditzusagen.<sup>1195</sup>

Die Entwicklung der gesamten DtA-Förderkreditzusagen (Teilabbildung 4) ähnelt auf den ersten Blick der Entwicklung der vermittelten KfW-Kredite. Zwischen 1996 und 2000 verringerte sich das gesamte Kreditvolumen deutlich von 5,2 auf 2,2 Mrd. DM. Entsprechend reduzierte sich das Engagement der Sparkassen von 1,6 auf 0,7 Mrd. DM und das der Geschäftsbanken von 2,6 auf 1,1 Mrd. DM. Beide Kreditinstitutsgruppen büßten mithin 55,4 bzw. 55,8% ihres ursprünglichen Volumens ein. Damit blieben auch die Marktanteile von Sparkassen und Privatbanken über den gesamten Zeitraum stabil. Differenziert man diese Entwicklung nach den Förderzusagen in den drei ausgewiesenen Kreditgrößenklassen, so zeigen sich deutliche Unterschiede im Vermittlungsentagement der Bankengruppen.

Bei den Kleinkrediten bis 200 TDM (Teilabbildung 1) verfügen die Sparkassen nicht nur über ihre relativ stärkste Position, gleichzeitig ist auch ihr absolutes Kreditvolumen größer als das der Geschäftsbanken. Im Zeitraum von 1996 bis 2000 erhöhte sich ihr Marktanteil von 37,0 auf 47,9%. Gleichzeitig verringerte sich allerdings das vermittelte Kreditvolumen um 50,2%. Die Privatbanken büßten im gleichen Beobachtungszeitraum sogar 70,3% des Ausgangsvolumens ein. Ihre Marktbedeutung reduzierte sich damit von 28,9 auf 22,3%.

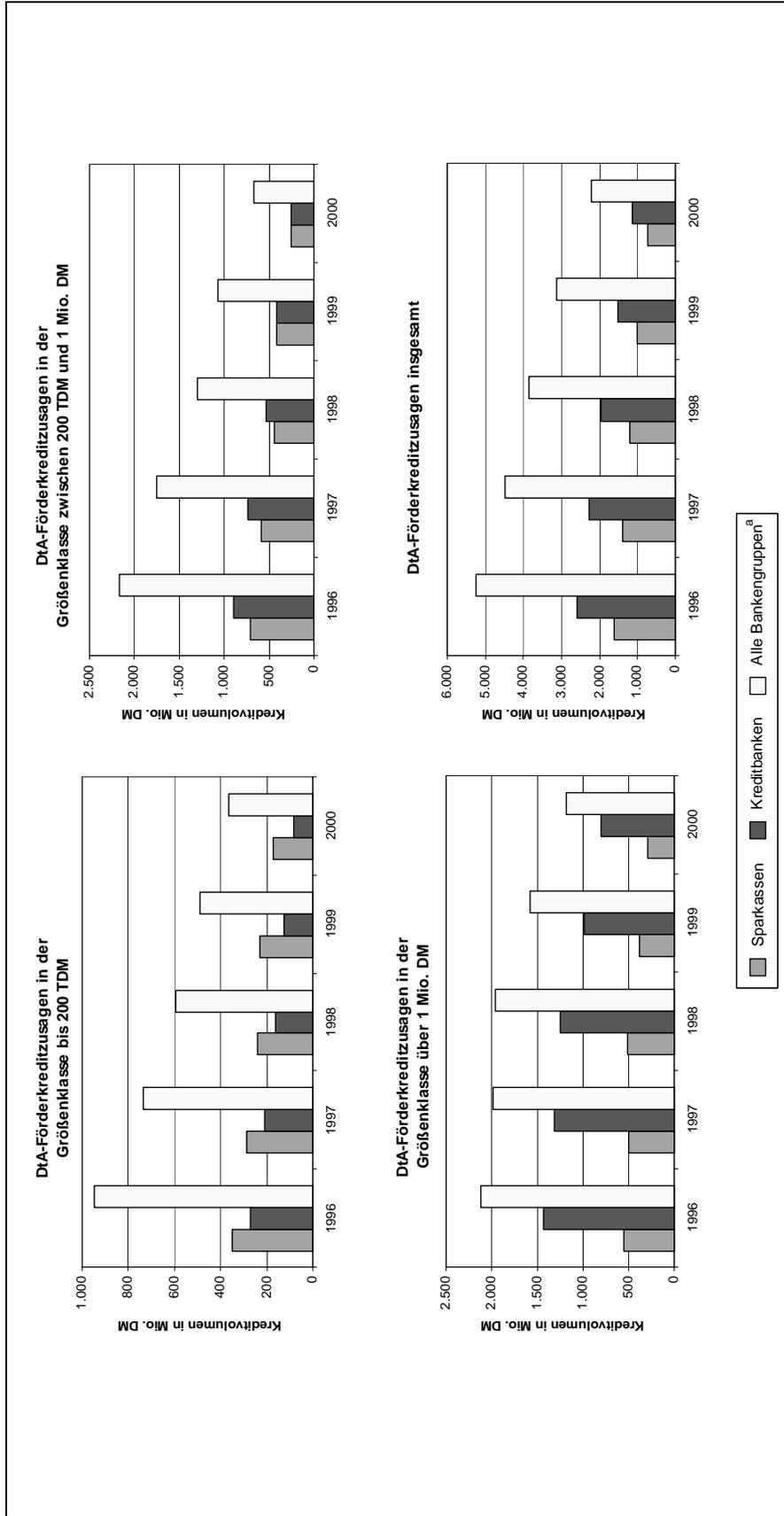
Auch bei den mittelgroßen Kreditzusagen (Teilabbildung 2) verringerte sich das absolute Kreditvolumen beider Institutsgruppen. Insgesamt stellt sich der Umfang der Vermittlungstätigkeit von Sparkassen und Kreditbanken in dieser Kategorie relativ ähnlich dar. Die Sparkassen verloren seit 1996 64,8% des Kreditvolumens, die Privatbanken sogar 71,2%. Im Jahr 2000 vereinigten beide Institutsgruppen nahezu das gleiche vermittelte Kreditvolumen und kamen somit auf eine Marktbedeutung von 37,4 respektive 38,8%.

---

<sup>1194</sup> Bei den Geschäftsbanken stellt sich dieser Befund entsprechend spiegelverkehrt dar.

<sup>1195</sup> Das Datenmaterial, das den vier Abbildungen zugrunde liegt, ist im Anhang Tabelle F.16 dargestellt.

Abbildung D.6:  
 Vermittelte DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000



<sup>a</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; Eigene Berechnungen.

Die Kategorie der Großkredite (Teilabbildung 3) weist dagegen die Geschäftsbanken als stärkster Marktteilnehmer aus. Während die privaten Kreditinstitute einen durchschnittlichen Marktanteil von gut 65% erreichten, erzielten die Sparkassen lediglich eine durchschnittliche Marktbedeutung von etwas über 25%. Das Kreditvolumen der kommunalen Kreditinstitute verringerte sich von 551 Mio. DM im Jahr 1996 auf 294 Mio. DM im Jahr 2000. Dies entspricht einem Rückgang von 46,7%. Bei den Geschäftsbanken fiel der absolute Rückgang mit 621 Mio. DM zwar deutlich größer aus als der der Sparkassen. Die relative Einbuße lag jedoch „nur“ bei 43,5%.

Aus diesen Kennzahlen bzw. Abbildungen lassen sich zwei zentrale Erkenntnisse herleiten. Zum einen reduzierten die Kreditbanken ihr absolutes Vermittlungsendagement weitaus stärker, als dies die Sparkassen taten. Zum anderen ist auch hier die spezifische geschäftspolitische Ausrichtung der Institutsgruppen ersichtlich. Geht man davon aus, dass kleinere Kredite primär an kleine und mittelständische Unternehmen vermittelt und hohe Fördersummen dagegen von Großunternehmen nachgefragt werden, so können anhand der Kreditgrößenklassen auch Aussagen hinsichtlich der Kundenstruktur generiert werden. Danach fokussieren die Sparkassen auf kleine und mittlere Unternehmen, während die Privatbanken ihren Betreuungsschwerpunkt auf größere Firmen legen. Dieser Befund kann wiederum als starkes Indiz für eine subsidiäre Geschäftstätigkeit der Sparkassen gewertet werden, da die Sparkassen primär die finanziell wenig attraktiven Kleinkredite vermitteln. Die privaten Kreditbanken leiten hingegen in höherem Maße Großkredite an ihre Kunden weiter und können insofern akzeptable Gewinnmargen erzielen.

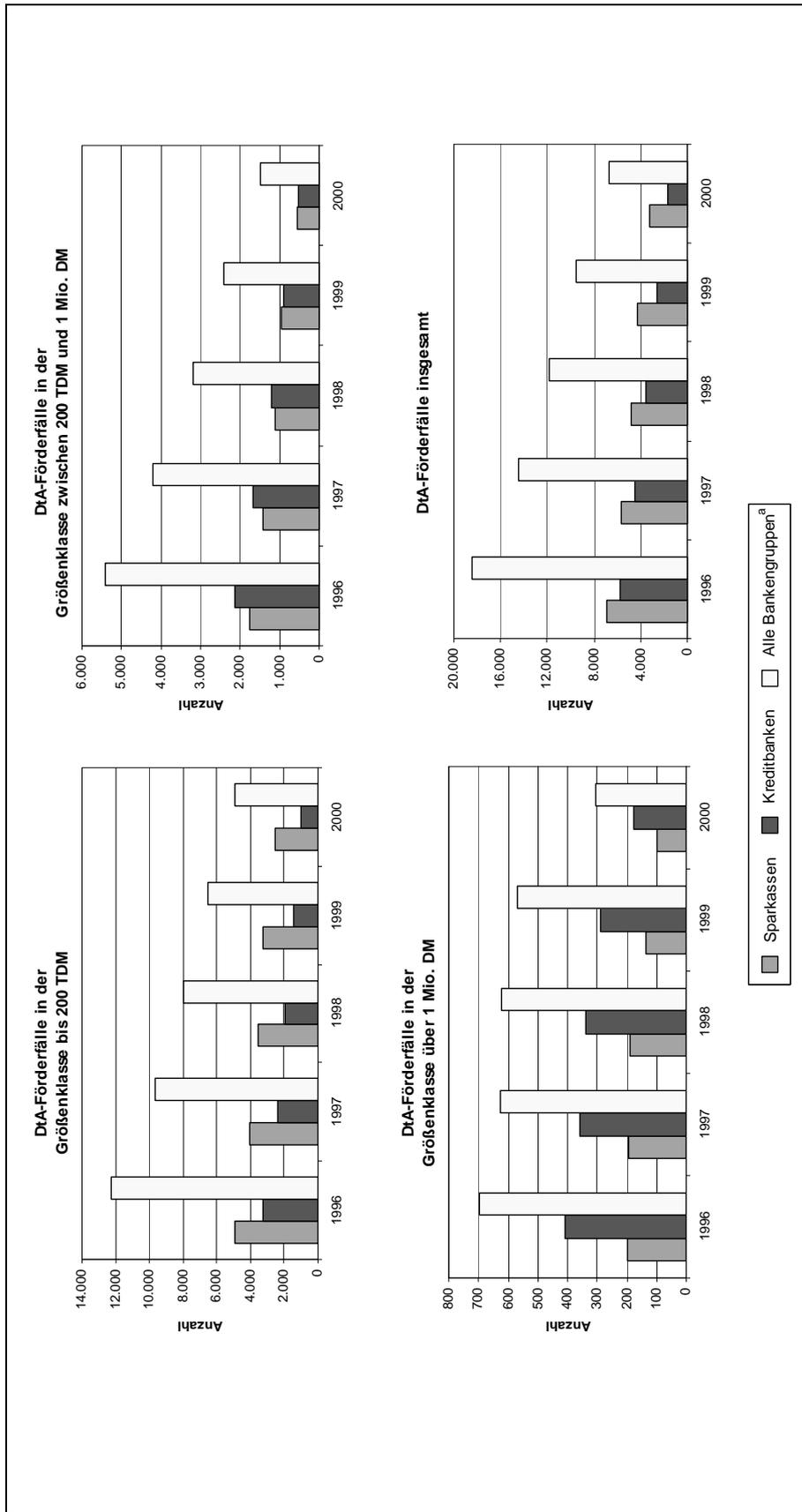
Zusätzliche Erkenntnisse über die Geschäftsausrichtung und die Geschäftstätigkeit der Institutsgruppen können anhand der Abbildung D.7 gewonnen werden.<sup>1196</sup> Sie zeigt die Anzahl der vermittelten DtA-Förderkredite in den neuen Bundesländern für den Zeitraum von 1996 bis 2000. Die Differenzierung erfolgt wiederum nach den durchleitenden Bankengruppen und nach Größenklassen der Kreditzusagen.

Bei der Anzahl der gesamten Förderfälle (Teilabbildung 4) ist im Beobachtungszeitraum ein starker Rückgang um 11 644 Vermittlungen bzw. um 63,3% zu erkennen. Dabei verloren die Kreditbanken sowohl absolut (-4 198) als auch relativ (-71,0%) mehr Förderfälle als die Sparkassen (-3 674 bzw. 53,3%). Im Gegensatz zum Kreditvolumen vermittelten die kommunalen Kreditinstitute in jeder Periode mehr Förderfälle als die Kreditbanken. Die Sparkassen konnten ihren Marktanteil bezüglich der Anzahl der Vermittlungen von 37,5% auf 47,7% ausweiten. Im Gegenzug büßten die Privatbanken an Marktbedeutung ein. Im Jahr 1996 wickelten diese noch 31,5% aller DtA-Förderfälle ab, bis 2000 reduzierte sich ihr Marktanteil jedoch auf 24,9%.

---

<sup>1196</sup> Das Datenmaterial, das den vier Abbildungen zugrunde liegt, ist im Anhang Tabelle F.17 dargestellt.

Abbildung D.7:  
Anzahl der vermittelten DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößeklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000



<sup>a</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; Eigene Berechnungen.

Die nach Kreditgrößenklassen differenzierte Betrachtung (Teilabbildung 1, 2 und 3) zeichnet ein stringentes Bild der Geschäftspolitik der Bankengruppen. Während die Sparkassen bei den Kleinkrediten und ab 1999 auch bei den mittelgroßen Krediten mehr Förderfälle als die Geschäftsbanken abwickelten, dominierten letztere bei der Vermittlung von Großkrediten. In allen drei Kategorien konnten die Sparkassen ihre Marktbedeutung gegenüber den Privatbanken ausweiten. Am größten war der Zuwachs bei der Vermittlung von Kleinkrediten, gefolgt von Krediten der Größenklasse zwischen 200 TDM und 1 Mio. DM. Der Marktanteil der Sparkassen wuchs jedoch auch bei der Vermittlung von Großkrediten. Die privaten Kreditinstitute verloren im Gegenzug in allen drei Kreditgrößenklassen an Marktbedeutung.

Die Auswertung hinsichtlich der Anzahl der vermittelten Förderfälle zeigt die hohe Bedeutung der Sparkassen im Rahmen der staatlichen Förderkreditvergabe. Geht man davon aus, dass die Kosten der Kreditvergabe bzw. -vermittlung in hohem Maße durch die Fixkosten determiniert werden,<sup>1197</sup> so ist der Beitrag der Sparkassen mindestens ebenso hoch einzuschätzen wie der der Geschäftsbanken. Letztere vermitteln zwar ein größeres absolutes Kreditvolumen, dieses ist jedoch auf wesentlich weniger Förderfälle verteilt.

Die Tabelle D.26 gibt detailliert Aufschluss über das vermittelte Kreditvolumen und die Anzahl der Förderfälle in den jeweiligen Kreditgrößenklassen differenziert nach den beiden Bankengruppen. Die in der Tabelle dargestellten Kennzahlen sind die aggregierten Werte für den Zeitraum von 1996 bis 2000.

Anhand der kumulierten Förderkreditvolumina ist ersichtlich, dass die Sparkassen bei den Einzelkrediten bis zu 500 TDM ein absolut höheres Fördervolumen vermitteln (2,5 Mrd. DM) als die Geschäftsbanken (2,1 Mrd. DM). Fasst man die Kredite bis zu einer Höhe von 1 Mio. DM zusammen, so vermitteln Sparkassen und Kreditbanken in etwa das gleiche Gesamtvolumen (3,7 Mrd. DM). Den Großteil ihres Kreditvolumens erzielen die privaten Institute bei Krediten über 2 Mio. DM. Diese Position macht knapp 49% ihres gesamten Fördervolumens aus. Bei den Sparkassen trägt diese Kreditgrößenklasse hingegen lediglich 25% zur Gesamtvermittlung bei.

Bezogen auf die Anzahl der Förderfälle ergibt sich folgendes Bild. Während bei den Sparkassen 81,9% ihrer Fälle ein Kreditvolumen von 300 TDM nicht übersteigen, sind dies bei den Geschäftsbanken lediglich 66,6%. Umgekehrt bedeutet dies, dass 18,1% aller Förderfälle der Sparkassen Kreditsummen größer als 300 TDM aufweisen, während bei den Privatbanken 33,4% aller Engagements ein entsprechendes Volumen besitzen.

Berechnet man für die beiden Institutsgruppen die durchschnittlichen Fördervolumina je Förderfall, so werden erneut die charakteristischen Unterschiede in den Geschäftspoliti-

---

<sup>1197</sup> Vgl. Schmitz (2000).

Tabelle D.26:  
Kreditvolumen und Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000

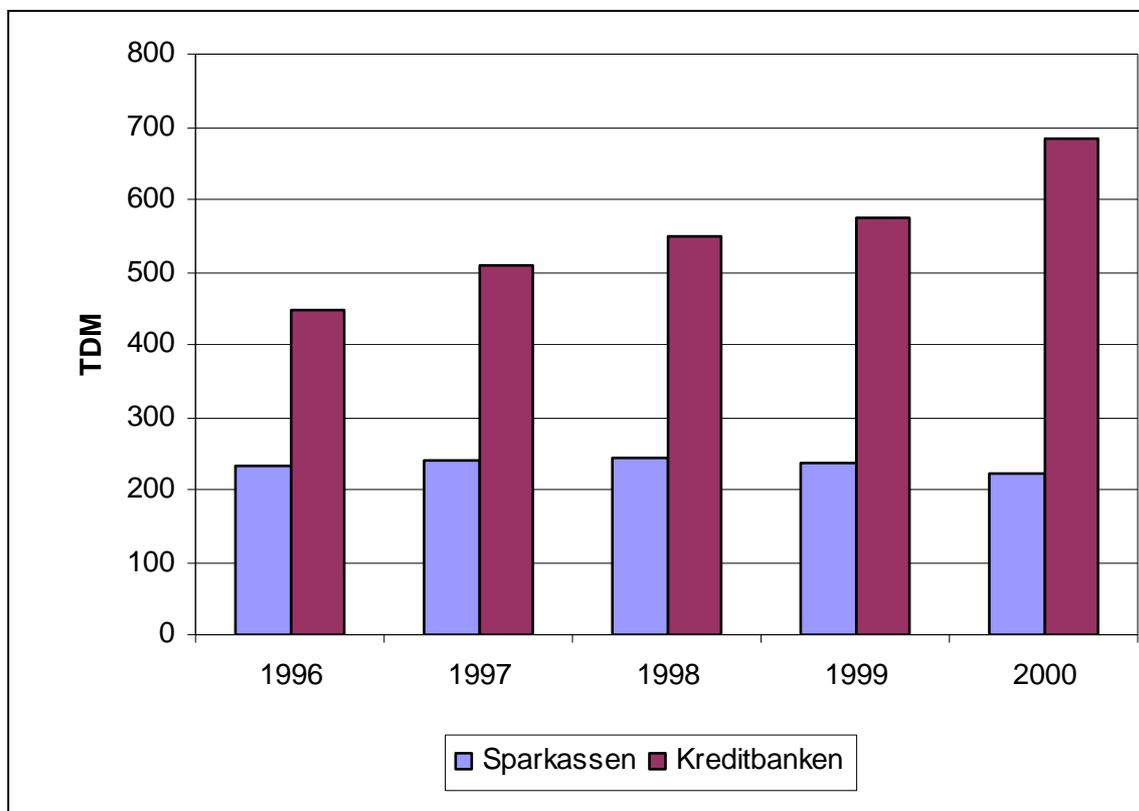
	bis 50 TDM	50 bis 100 TDM	100 bis 200 TDM	200 bis 300 TDM	300 bis 500 TDM	500 bis 1 000 TDM	1 000 bis 2 000 TDM	über 2 000 TDM
<b>Sparkassen</b>								
Förderkreditvolumen	212 618	423 368	643 616	493 230	719 125	1 173 362	737 680	1 502 873
Kumuliert	212 618	635 986	1 279 602	1 772 832	2 491 957	3 665 319	4 402 999	5 905 872
In %	3,6	7,2	10,9	8,4	12,2	19,9	12,5	25,4
Kumuliert in %	3,6	10,8	21,7	30,0	42,2	62,1	74,6	100,0
<b>Kreditbanken</b>								
Förderkreditvolumen	85 847	249 363	511 177	461 639	803 398	1 571 264	1 200 229	4 596 288
Kumuliert	85 847	335 210	846 387	1 308 025	2 111 423	3 682 687	4 882 915	9 479 203
In %	0,9	2,6	5,4	4,9	8,5	16,6	12,7	48,5
Kumuliert in %	0,9	3,5	8,9	13,8	22,3	38,9	51,5	100,0
<b>Sparkassen</b>								
Anzahl Förderfälle	7 479	6 151	4 743	2 092	1 952	1 752	564	256
Kumuliert	7 479	13 630	18 373	20 465	22 417	24 169	24 733	24 989
In %	29,9	24,6	19,0	8,4	7,8	7,0	2,3	1,0
Kumuliert in %	29,9	54,5	73,5	81,9	89,7	96,7	99,0	100,0
<b>Kreditbanken</b>								
Anzahl Förderfälle	2 799	3 578	3 730	1 950	2 152	2 325	940	631
Kumuliert	2 799	6 377	10 107	12 057	14 209	16 534	17 474	18 105
In %	15,5	19,8	20,6	10,8	11,9	12,8	5,2	3,5
Kumuliert in %	15,5	35,2	55,8	66,6	78,5	91,3	96,5	100,0

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; Eigene Berechnungen.

ken deutlich. Die Abbildung D.8 zeigt das durchschnittliche Fördervolumen je DtA-Förderfall für die Jahre 1996 bis 2000 differenziert nach Bankengruppen. Darin ist eindeutig zu erkennen, dass die Sparkassen im Mittel wesentlich kleinere Kreditengagements vermitteln als die Privatbanken. Über den gesamten Zeitraum blieb die durchschnittliche Förderkredithöhe in etwa konstant und betrug zwischen 223 und 245 TDM. Die durchschnittliche Förderkredithöhe der Privatbanken betrug dagegen 449 TDM im Jahr 1996 und erhöhte sich sukzessive auf 684 TDM im Jahr 2000.

Abbildung D.8:

Durchschnittliches Fördervolumen je vermittelten DtA-Förderfall (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000



Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; Eigene Berechnungen.

Diese Ergebnisse bestätigen den Befund, dass die Sparkassen ihren geschäftspolitischen Fokus auf kleine und mittelständische Unternehmen legen, die in der Regel auch kleinere Kreditvolumina nachfragen. Im Gegensatz dazu wickeln die Privatbanken tendenziell größere Kreditengagements ab und widmen sich insofern eher den bedeutenden Geschäftskunden. Unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist die Kreditpolitik der Geschäftsbanken natürlich effizienter als die der Sparkassen. Aufgrund der hohen Fixkosten, die mit jeder Vermittlung anfallen, lassen sich bei größeren Kreditvolumina je Förderfall c. p. höhere Nettoerlöse erzielen, da die Vergütung durch die DtA propor-

tional zur Kredithöhe erfolgt. Auf der anderen Seite ist genau dieses Verhalten der Sparkassen vom Gesetzgeber gewünscht. Im Rahmen des öffentlichen Auftrags verpflichtet er die kommunalen Kreditinstitute zur besonderen Betreuung des Mittelstandes. Firmen, die bei den Privatbanken aufgrund ihrer geringen Kreditnachfrage und der daraus resultierenden niedrigen Gewinnmarge kein Fremdkapital erhalten, können ihren Kapitalbedarf in vielen Fällen bei den Sparkassen decken.<sup>1198</sup> Der Verzicht der Sparkassen auf die Gewinnmaximierung erfolgt also zugunsten der öffentlichen Auftragsziele.

Wie bereits skizziert, ist dieser Befund ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Kreditvergabe der Sparkassen ergänzend zu den Privatbanken erfolgt. Speziell die Kreditwünsche kleinerer Unternehmen werden häufig nicht oder nur unzureichend von den privaten Banken erfüllt.<sup>1199</sup> In Anbetracht der bundesdeutschen und speziell der ostdeutschen Unternehmensgrößenstruktur sind es jedoch gerade diese Unternehmen, die einen hohen Anteil an Wachstum und Beschäftigung sichern. Die spezifische Geschäftspolitik der Sparkassen trägt insofern zur Unterstützung dieses Unternehmenstyps bei und fördert damit indirekt die wirtschaftliche Entwicklung.

Die gewonnenen Erkenntnisse zur durchschnittlichen Höhe je Kreditengagement eröffnen eine interessante Facette bei der Interpretation des Eigenkreditgeschäfts der Institutsgruppen, über die bisher – aufgrund der fehlenden Daten zu den Kreditfällen – nur gemutmaßt werden konnte.<sup>1200</sup> Geht man davon aus, dass sich das bankengruppenspezifische Kundenprofil im Förderkredit- und im Eigenkreditgeschäft nur unwesentlich unterscheidet, so liegt die Vermutung nahe, dass die Sparkassen auch im Eigenkreditgeschäft primär kleine Kreditvolumina, die Privatbanken dagegen größere Kredite je Kreditnehmer vergeben. Diese Annahme erscheint insoweit begründet, als dass zum einen das Förderkreditgeschäft gewöhnlich an die Eigenkreditvergabe durch die Banken gekoppelt ist und zum anderen die spezifischen Kundenstrukturen auch in anderen Geschäftsbereichen beobachtet werden konnten.<sup>1201</sup> Überträgt man die Erkenntnisse zur durchschnittlichen Förderkredithöhe auf das bankeigene Kreditgeschäft, so verwundert

---

<sup>1198</sup> Vgl. *Mura* (1994), S. 101.

<sup>1199</sup> Valide empirische Studien darüber, inwieweit die Kreditwünsche kleinerer Unternehmen erfüllt bzw. nicht erfüllt werden, existieren für Deutschland nicht. Derartige Studien scheitern u. a. daran, dass für die Ablehnung eines Kreditantrags neben dem Rentabilitätsziel der Bank (dieses wird in der Regel verschleiert) auch vielfältige sachliche Gründe (z. B. Bonität, Erfolgswahrscheinlichkeit der Investition) angeführt werden können. Auch ohne hinreichenden empirischen Beleg scheint sich jedoch der Eindruck zu bestätigen, dass vor allem KMU häufig Probleme bei der Fremdmittelaufnahme haben. Vgl. z. B. *Frankfurter Rundschau*, 19.11.1999; *Spiegel Online*, 06.06.2003.; *Spiegel Online*, 27.08.2004.

<sup>1200</sup> Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen in Teil D:2.3.1.3.

<sup>1201</sup> Vgl. Teil D:2.2.1.3. Die empirische Studie von *Lindner-Lehmann, Lehmann, Neuberger* (1998) zur Kreditvergabe verschiedener Bankengruppen zeigt, dass regional ausgerichtete Kreditnehmer wie das Handwerk, lokale Dienstleistungsunternehmen und produzierende Kleinunternehmen stärker von den Sparkassen als von den Großbanken finanziert werden.

es wenig, dass die privaten Geschäftsbanken auch den Großteil der Unternehmenskredite vergeben.<sup>1202</sup> Offenkundig ist es erheblich leichter, hohe Marktanteile durch die Fokussierung auf Großkunden zu erreichen – in diesem Zusammenhang werden speziell die vier deutschen Großbanken mit dem Vorwurf der „Rosinenpickerei“ konfrontiert<sup>1203</sup> – als durch die Abwicklung des Kreditgeschäfts mit vielen kleinen und mittleren Unternehmen. Gerade diesem Firmentypus fällt die Fremdkapitalaufnahme jedoch häufig schwer,<sup>1204</sup> sodass der volkswirtschaftliche Beitrag der Sparkassen zur Fremdfinanzierung besonders hoch einzuschätzen ist. Der komparative Nachteil der Sparkassen bei der Höhe der vergebenen Unternehmenskredite resultiert mithin nicht aus der Nichterfüllung des öffentlichen Auftrags, sondern gerade aus der Berücksichtigung desselben.

#### **2.4.2 Regionale Differenzierung der Vergabe von Förderkrediten**

In diesem Abschnitt steht erneut die Frage im Mittelpunkt, wie die (Förder-)Kredite der Bankengruppen unter regionalen Gesichtspunkten alloziiert wurden. Dieses Kapitel ist vor allem deswegen von zentraler Bedeutung, da bei den Förderkrediten – im Gegensatz zum Eigenkreditgeschäft der Institute – auch für die Privatbanken regional differenzierte Daten vorliegen. Damit kann die Geschäftspolitik von Sparkassen und Privatbanken direkt miteinander verglichen werden. Anhand der Ergebnisse soll beurteilt werden, inwieweit die verschiedenen Bankengruppen ein räumlich ausgeglichenes Kreditangebot bereitstellen und insofern dazu beitragen, regionale Disparitäten zu beseitigen bzw. in (ökonomisch) peripheren Regionen die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen.

Die Abhängigkeit der Förderkreditvergabe – normiert mit der Einwohnerzahl der Untersuchungsräume (den Sparkassengeschäftsgebieten) – von den regionalen Determinanten wird mittels vier log-log Panelregressionsmodellen (Kreditvolumen und Förderfälle von Sparkassen und Privatbanken) geschätzt. Im Unterschied zum Eigenkreditgeschäft der Sparkassen werden hier jedoch nur zwei unabhängige Variablen in den Schätzungen berücksichtigt: das regionale Pro-Kopf-Einkommen und die regionale Bevölkerungsdichte.<sup>1205</sup> Dies sind die beiden zentralen Indikatoren, anhand derer beurteilt werden kann, inwieweit die Institutsgruppen im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit ökonomisch bzw. geografisch periphere Räume mit Krediten versorgen. Wie in den theoretischen Ausführungen zur Rolle der Finanzintermediation im Wachstumsprozess gezeigt werden konnte, verursacht eine höhere Kreditversorgung c. p. größere Wachstumswirkun-

---

1202 Vgl. Tabelle D.21.

1203 Vgl. *Brümmerhoff, Lehmann* (2000).

1204 Vgl. *Schmitz* (2000).

1205 Da zwischen den beiden regionalen Indikatoren und der Förderkreditvergabe grundsätzlich die gleichen Wirkungszusammenhänge zu erwarten sind wie gegenüber der Eigenkreditvergabe, wird für die theoretischen Zusammenhänge auf die ausführlichen Erläuterungen in Teil D:2.3.2.1 verwiesen.

gen.<sup>1206</sup> Eine relativ intensive Kreditversorgung der peripheren Regionen dient mithin der Erreichung des wirtschaftspolitischen Ziels der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse.

Die vier Regressionsmodelle umfassen alle 89 Untersuchungsräume in den neuen Bundesländern und berücksichtigen den Zeitraum von 1996 bis 2000 (Tabelle D.27, Tabelle D.28, Tabelle D.29, Tabelle D.30). Jedes Modell stützt sich damit auf 445 Beobachtungen. Die Standardfehler und die t-Statistik wurden jeweils unter Verwendung der heteroskedastizität-konsistenten Kovarianzmatrix nach *White* geschätzt. Alle Modelle wurden außerdem mit fixed effects für die fünf Beobachtungsjahre spezifiziert. Die Nullhypothese, dass die fixed effects zu einer einzigen Konstante zusammengefasst werden können, musste in allen vier Fällen mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit kleiner 1% verworfen werden. Das negative Shiften der Konstanten im Zeitablauf spiegelt den oben beschriebenen starken Rückgang der Vermittlungstätigkeit wider. Offensichtlich lässt sich dieser Zusammenhang nicht durch Veränderungen des BIP oder der Einwohnerdichte erklären, sondern vielmehr durch exogene Anpassungen der DtA-Förderprogramme.

#### 2.4.2.1 Empirische Prüfung der Einflüsse auf das Volumen der vermittelten DtA-Förderkredite bei Sparkassen und Privatbanken

Das für die Sparkassen geschätzte Modell hinsichtlich der Abhängigkeit des Förderkreditvolumens je Einwohner von der Höhe des regionalen Pro-Kopf-Einkommens besitzt folgende funktionale Form:

$$\ln\left(\frac{DtAVolSpk_i}{EW_i}\right) = \beta_{1t} + \beta_2 \ln\left(\frac{BIP_i}{EW_i}\right) + u_{it}$$

$$t = 1996, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 89$$

Das Panelregressionsmodell der privaten Geschäftsbanken weist folgende funktionale Form auf:

$$\ln\left(\frac{DtAVolPB_i}{EW_i}\right) = \beta_{1t} + \beta_2 \ln\left(\frac{EW_i}{km^2_i}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{BIP_i}{EW_i}\right) + u_{it}$$

$$t = 1996, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 89$$

---

<sup>1206</sup> Vgl. Teil C:2.2.

Die empirischen Ergebnisse der beiden Panelregressionen sind in der Tabelle D.27 und Tabelle D.28 ersichtlich.

Tabelle D.27:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf das vermittelte DtA-Förderkreditvolumen der Sparkassen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)

DtA-Kreditvolumen der Sparkassen je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1996)	0,351		
Konstante (1997)	0,223		
Konstante (1998)	0,068		
Konstante (1999)	-0,108		
Konstante (2000)	-0,598		
Pro-Kopf-Einkommen	-0,802	0,203	-3,940 ***
$R^2_{\text{kor}}$	0,212		

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 10\%$ . – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Tabelle D.28:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf das vermittelte DtA-Förderkreditvolumen der privaten Kreditbanken je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)

DtA-Kreditvolumen der Privatbanken je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1996)	-2,725		
Konstante (1997)	-2,920		
Konstante (1998)	-3,141		
Konstante (1999)	-3,300		
Konstante (2000)	-4,068		
Bevölkerungsdichte	-0,153	0,059	-2,584 ***
Pro-Kopf-Einkommen	0,463	0,286	1,622
$R^2_{\text{kor}}$	0,187		
F-Statistik	107,949 ***		

\*\*\*  $p \leq 1\%$ . – \*\*  $p \leq 5\%$ . – \*  $p \leq 10\%$ . – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Die beiden Regressionsmodelle besitzen mit 21,2 bzw. 18,7% ein ähnlich hohes korrigiertes Bestimmtheitsmaß.

Vergleicht man zunächst die beiden Regressionskoeffizienten des regionalen Pro-Kopf-Einkommens, so sind eindeutige Unterschiede in der Geschäftspolitik der Institutsgrup-

pen zu erkennen. Während das vermittelte Förderkreditvolumen der Sparkassen bei einer einprozentigen Erhöhung des regionalen Einkommens um 0,8% abnimmt, erhöht sich das Vermittlungsvolumen der privaten Kreditinstitute um 0,46%. Danach fällt die Vermittlungsaktivität der Sparkassen in einkommens- bzw. wirtschaftsschwachen Regionen relativ stärker aus, während die Geschäftsbanken in den prosperierenden Untersuchungsräumen mehr Kredite vermitteln. Dieser Zusammenhang ist bei den Sparkassen auf dem Einprozentniveau signifikant, bei den Privatbanken erreicht die Irrtumswahrscheinlichkeit nahezu das Zehnprozentniveau.

Zwischen der Einwohnerdichte und der Kreditvermittlung der Privatbanken besteht mit -0,15 ein leicht negativer, hoch signifikanter Zusammenhang. Im dargestellten Sparkassenmodell wurde die Bevölkerungsdichte jedoch nicht als unabhängige Variable berücksichtigt, da die zugehörige t-Statistik lediglich auf eine Irrtumswahrscheinlichkeit von etwa 20% hinwies. Um dennoch einen Vergleich der beiden Bankengruppen hinsichtlich des Einflusses der Bevölkerungsdichte zu ermöglichen, wurden hierzu die Regressionskoeffizienten eines alternativen Modells herangezogen, das beide unabhängigen Variablen berücksichtigt. Danach besitzt die Einwohnerdichte eine Elastizität von -0,2 und liegt somit leicht über dem Vergleichswert der Privatbanken. Der Regressionskoeffizient des Pro-Kopf-Einkommens bleibt mit -0,3 auch in dieser zweiten Sparkassenschätzung deutlich negativ.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die Sparkassen ihre Geschäftspolitik – in diesem Fall das DtA-Förderkreditvolumen – in erheblich stärkerem Ausmaß auf ökonomisch und räumlich periphere Regionen ausrichten, als dies die privaten Kreditinstitute tun. Geht man davon aus, dass die ausgereichten Kredite für Investitionen bzw. Existenzgründungen verwendet werden und in der Folge zu Wachstum führen, so unterstützen die Sparkassen – im Gegensatz zu den Privatbanken – das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ferner deuten die Befunde auf eine räumliche Subsidiarität zwischen beiden Bankentypen hin.

#### **2.4.2.2 Empirische Prüfung der Einflüsse auf die Anzahl der vermittelten DtA-Förderkredite bei Sparkassen und Privatbanken**

Die folgenden beiden Gleichungen spezifizieren die Panelregressionsmodelle für Sparkassen und Geschäftsbanken bezüglich der Einflüsse der unabhängigen Variablen auf die Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle.

$$\ln\left(\frac{DtAAnzSpk_i}{EW_i}\right) = \beta_{1t} + \beta_2 \ln\left(\frac{EW_i}{km^2_i}\right) + \beta_3 \ln\left(\frac{BIP_i}{EW_i}\right) + u_i$$

$$t = 1996, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 89$$

$$\ln\left(\frac{DtAAnzPB_i}{EW_i}\right) = \beta_{1t} + \beta_2 \ln\left(\frac{BIP_i}{EW_i}\right) + u_{it}$$

$$t = 1996, \dots, 2000$$

$$i = 1, \dots, 89$$

Die empirischen Ergebnisse der beiden Panelregressionen sind in den Tabellen D.29 und D.30 dargestellt.

Tabelle D.29:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle der Sparkassen je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)

DtA-Förderfälle der Sparkassen je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1996)	-5,210		
Konstante (1997)	-5,358		
Konstante (1998)	-5,513		
Konstante (1999)	-5,645		
Konstante (2000)	-5,970		
Bevölkerungsdichte	-0,112	0,040	-2,826 ***
Pro-Kopf-Einkommen	-0,562	0,191	-2,945 ***
R <sup>2</sup> <sub>kor</sub>	0,272		
F-Statistik	172,108 ***		

\*\*\* p ≤ 1%. – \*\* p ≤ 5%. – \* p ≤ 10%. – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Tabelle D.30:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle der privaten Kreditbanken je Einwohner in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=445)

DtA-Förderfälle der Privatbanken je Einwohner	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante (1996)	-9,586		
Konstante (1997)	-9,875		
Konstante (1998)	-10,135		
Konstante (1999)	-10,408		
Konstante (2000)	-10,947		
Pro-Kopf-Einkommen	0,504	0,126	3,996 ***
R <sup>2</sup> <sub>kor</sub>	0,429		

\*\*\* p ≤ 1%. – \*\* p ≤ 5%. – \* p ≤ 10%. – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; IWH-Regionaldatenbank; Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Analysiert man zunächst den Einfluss des regionalen Einkommens auf die Anzahl der vermittelten Förderkredite, so zeigen sich erneut die charakteristischen Unterschiede zwischen den beiden Bankentypen. Die Sparkassen erhöhen mit sinkendem Pro-Kopf-Einkommen die Anzahl der durchgeleiteten DtA-Kredite (Elastizität -0,56). Hingegen verringern die privaten Geschäftsbanken ihr Förderkreditengagement bei sinkenden regionalen Einkommen (Elastizität 0,50). Beide Zusammenhänge sind hochsignifikant.

Ferner zeigt sich eine negative Korrelation zwischen der Einwohnerdichte und der Anzahl der von den Sparkassen vermittelten Förderkredite. Dieser Zusammenhang besitzt eine Elastizität von -0,11 und ist ebenfalls hochsignifikant. Da der entsprechende Zusammenhang bei den Privatbanken lediglich eine Irrtumswahrscheinlichkeit von etwa 25% aufweist, wurde er im obigen Modell nicht berücksichtigt. Ein alternatives Modell, das gleichzeitig Einkommen und Bevölkerungsdichte als unabhängige Variablen erfasst, weist die Zusammenhangsstärke zwischen der Anzahl der Förderfälle der Privatbanken und der Einwohnerdichte mit -0,04 aus. Dieser Zusammenhang hat damit einen geringeren Betrag als bei den öffentlichen Kreditinstituten. Der Einfluss des Einkommens auf die vermittelten Förderfälle durch die Geschäftsbanken besitzt in diesem zweiten Modell sogar eine Elastizität von 0,60.

Damit zeigt sich, dass die Sparkassen auch hinsichtlich der Anzahl der vermittelten DtA-Förderfälle ihr Engagement eindeutig auf die gering entwickelten und dünn besiedelten Teilräume ausrichteten. Dagegen versorgten die Geschäftsbanken primär die einkommensstarken Regionen. Die Bevölkerungsdichte besitzt hier im Prinzip keinen Einfluss.

Summa summarum ist die Geschäftspolitik der kommunalen Sparkassen in hohem Umfang darauf ausgerichtet, periphere Räume mit Krediten zu versorgen. Aufgrund der vergleichsweise besseren Fremdkapitalversorgung können die Unternehmen in diesen Regionen mehr kreditfinanzierte Investitionen realisieren und c. p. höhere Wachstumseffekte generieren. Auf diese Weise begünstigen die Sparkassen eine regionale Konvergenz in den neuen Bundesländern. Anders dagegen die Kreditpolitik der Privatbanken. Sie bevorzugen bei der Kreditvergabe Regionen mit hohem Einkommen und forcieren insofern mögliche Divergenzprozesse. Auch in diesem Fall ist der unterschiedliche regionale Fokus ein Indiz für eine räumliche Subsidiarität der Sparkassengeschäftstätigkeit.

Da für die Privatbanken keine regional disaggregierten Daten über ihre Kreditengagements vorliegen, soll abschließend ventiliert werden, ob die Erkenntnisse aus dem Förderkreditgeschäft auf das Eigenkreditgeschäft dieser Bankengruppe übertragen werden können.

Zunächst kann davon ausgegangen werden, dass die Vermittlung von öffentlichen Fördergeldern zumindest indirekt an die Eigenkreditvergabe der Banken gekoppelt ist. Der Kapitalbedarf der Unternehmen übersteigt gewöhnlich die maximal zulässige Höhe der öffentlichen Kreditprogramme, sodass die Hausbanken einen Finanzierungsmix anbieten. In diesem Fall ist zwischen beiden Finanzierungsarten eine positive Korrelation zu

beobachten, und die Tendenz der Fokussierung auf die prosperierenden Ballungsräume wäre auch im Eigenkreditgeschäft zu erwarten.

Für diese Argumentation spricht auch die regionale Verteilung der Geschäftsstellen der privaten Kreditinstitute. Wie in Teil D:2.1.4 gezeigt werden konnte, richten die Geschäftsbanken ihr Filialsystem eindeutig auf Regionen mit einem hohen Einkommen (Elastizität 2,0) und/oder mit einer hohen Bevölkerungsdichte (Elastizität 1,1) aus.<sup>1207</sup> Da die Wahrscheinlichkeit der Kreditvergabe in erheblichem Umfang durch die Informations- und Transaktionskosten der Geschäftsbeziehung determiniert wird (diese Kosten steigen mit zunehmender räumlicher Distanz der Geschäftspartner), ist zu erwarten, dass im Kredit- und ebenso im Einlagengeschäft ähnliche räumliche Muster zu beobachten sind wie bei der Finanzinfrastruktur der Privatbanken.

Zusammenfassend besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die privaten Kreditinstitute ihre gesamte Geschäftstätigkeit – d. h. Finanzinfrastruktur, Einlagen- und Kreditgeschäft – auf stärker verdichtete Räume mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen konzentrieren. Periphere Regionen werden von diesem Bankentypus hingegen systematisch benachteiligt. Die öffentlichen Kreditinstitute sind dagegen aufgrund ihrer kommunalen Bindung in allen Teilräumen präsent. Ihre Geschäftspolitik ist nicht durch Gewinnmaximierung, sondern durch die funktionalen Ziele des öffentlichen Auftrags bestimmt. Bei der Erfüllung des räumlichen Distributionsziels der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse nehmen die Sparkassen daher eine wichtige Position ein.

---

<sup>1207</sup> Vgl. Tabelle D.8.

---

## Teil E: Schlussbetrachtung

### 1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ausgehend von der vielfach geäußerten Kritik an der universellen Geschäftstätigkeit der Sparkassen wurde in dieser Arbeit untersucht, ob und inwieweit das kommunale kreditwirtschaftliche Angebot aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt werden kann oder aber besser den Marktkräften überlassen werden sollte. Potenzielle Begründungen für das staatliche Eingreifen bestehen in der Existenz von allokativen Marktmängeln oder eines wirtschaftspolitisch unerwünschten Verteilungsergebnisses. Werden die Sparkassen zur Überwindung von Marktmängeln oder zur Unterstützung wirtschaftspolitischer Ziele eingesetzt, so ist ihre Tätigkeit dennoch nur dann legitim, wenn der entsprechende Nutzen die etwaigen Kosten des Eingriffes übersteigt.

Vor diesem legitimatorischen Hintergrund befasste sich die Arbeit mit einem bestimmten Teilbereich der Sparkassengeschäftstätigkeit, der Finanzintermediation. Dabei lag der Fokus dieser Arbeit zum einen auf den Wirkungen, die aufgrund der Finanzintermediationsleistung zwischen den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und dem kommunalen Versorgungsgebiet entstehen, und zum anderen auf der Betrachtung der Effizienz, mit der die Sparkassen ihre Geschäftstätigkeit verrichten und somit die regionalpolitisch erwünschten Wirkungen des räumlichen Ausgleichs erreichen können. Die empirische Analyse erstreckte sich auf die neuen Bundesländer im Zeitraum von 1992 bzw. 1995 bis 2000.

Im Folgenden sollen die eingangs spezifizierten Fragestellungen aufgegriffen und zusammenfassend beantwortet werden.

*Inwieweit kann die kreditwirtschaftliche Tätigkeit der Banken allgemein positive externe Effekte auslösen?*

Sowohl die mikroökonomische als auch die makroökonomische Theorie der Finanzintermediation geben eindeutige Hinweise auf die Existenz von positiven Externalitäten. Mikroökonomisch zeigt sich, dass das Einschalten von Finanzintermediären zu einer effizienteren Kapitalallokation und zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt führt. Die Finanzintermediäre tragen zu einer Verringerung der Transaktionskosten, zu einer verbesserten Informationsbasis und zur Reduzierung von asymmetrischen Informationsverteilungen zwischen den Marktteilnehmern bei. Als Folge hiervon wird u. a. die Gefahr der Kreditrationierung vermindert, und insbesondere für junge, dynamische Unternehmen bzw. Existenzgründer verbessern sich die Möglichkeiten der Fremdkapitalaufnahme. Darüber hinaus übernehmen die Finanzintermediäre wichtige Funktionen

bei der Liquiditätstransformation und ermöglichen auf diese Weise die Durchführung von Investitionsprojekten, die ohne ihre Tätigkeit nur schwer zu finanzieren wären.

Die auf den Annahmen der Neuen Wachstumstheorie basierenden makroökonomischen Modelle zeigen, dass durch eine effiziente Finanzintermediation die volkswirtschaftliche Sparquote, die Investitionsneigung sowie die Kapitalproduktivität steigen und sich damit auch die gleichgewichtige Wachstumsrate und der Wohlstand einer Volkswirtschaft erhöhen. Dieser Zusammenhang konnte in verschiedenen empirischen Studien gestützt werden. Hinsichtlich der Kausalität, ob also ein hoch entwickeltes Finanzsystem Ursache oder Folge der wirtschaftlichen Entwicklung ist, konstatieren die meisten Untersuchungen eine supply leading-Funktion des Finanzsektors. Danach haben Finanzintermediäre einen ursächlich positiven Einfluss auf das Wachstum einer Volkswirtschaft. Dies kann als positiver externer Effekt der Finanzintermediation interpretiert werden.

Positive Externalitäten sind einerseits wünschenswert, da sie wachstumserhöhend wirken. Sind die positiven Effekte jedoch nicht vom Unternehmen intendiert und können sie nicht im vollen Umfang internalisiert werden, so kann hieraus ein suboptimales Angebot resultieren und insofern ein staatliches Eingreifen legitimieren.

*Ist die kreditwirtschaftliche Leistungserstellung durch Unteilbarkeiten und Subadditivitäten gekennzeichnet?*

Reale Kapitalmärkte zeichnen sich durch die Existenz von Transaktionskosten, Informationsasymmetrien und Ungewissheit aus. Grundsätzlich ist es natürlich allen Wirtschaftseinheiten individuell möglich, finanzielle Ressourcen direkt am Kapitalmarkt anzubieten oder nachzufragen. Dieser Prozess erfordert jedoch von beiden Marktseiten den Einsatz realer Ressourcen und ist somit mit Kosten verbunden. In der Finanzintermediationstheorie wird die Existenz von Intermediären dadurch erklärt, dass sie die Transaktionskosten reduzieren, indem sie im Intermediationsprozess Skalen- oder Verbundvorteile realisieren. Economies of scale ergeben sich insbesondere bei zentralen Einrichtungen wie Computersystemen, Stabsstellen oder allgemein dem back office-Bereich. Produktivitätserhöhend wirkt außerdem der Spezialisierungsgrad, der ebenfalls mit steigender Unternehmensgröße zunehmen kann.

Die Hypothese, dass der Bankensektor tatsächlich durch produktionstechnische Unteilbarkeiten und mindestoptimale Betriebsgrößen geprägt ist, bestätigt sich aus positiver Sicht. So hat in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg ein erheblicher Konzentrationsprozess stattgefunden, im Zuge dessen sich die Anzahl der Bankinstitute um 78% reduzierte (1957-2000). Zwar kann anhand dieses Zusammenhangs noch nicht pauschal auf das Vorliegen von Marktmängeln geschlossen werden, dennoch sind produktionstechnische Unteilbarkeiten eine Ursache des allokativen Marktversagens und können bei Existenz von Marktmacht zur Fehlallokation führen.

*Inwiefern bieten die privaten Kreditinstitute ein räumlich, sachlich und personell ausgewogenes finanzwirtschaftliches Dienstleistungsspektrum an?*

Die Geschäftspolitik der privaten Banken wird im Wesentlichen durch ihre unternehmerische Zielfunktion, d. h. die Maximierung der Kapitalrendite ihrer Anteilseigner, geprägt. Danach sind die Kreditbanken durch einen ertragsorientierten Geschäftsbetrieb gekennzeichnet und richten ihre Geschäftstätigkeit primär auf prosperierende Räume und finanziell lukrative Kunden bzw. Kreditengagements aus.

Für diese Hypothese konnten verschiedene empirische Hinweise gefunden werden. Großbanken und insbesondere Regionalbanken wiesen eine starke räumliche Geschäftsstellenkonzentration auf. Dabei unterhielten sie ihre Zweigstellen bevorzugt in Regionen mit einer hohen Bevölkerungsdichte und einem hohen Einkommen.

Hinsichtlich des Einlagengeschäfts zeigte sich, dass die Geschäftsbanken in vergleichsweise geringem Umfang Spareinlagen mobilisierten und insbesondere im Geschäft mit Privatpersonen einen sehr geringen Marktanteil besaßen. Gleichzeitig entwickelte sich ihr Einlagenvolumen unterdurchschnittlich, die Großbanken verzeichneten sogar einen absoluten Rückgang ihrer Einlagen. Dieser Befund kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Geschäftsbanken den neuen Bundesländern insgesamt nur wenig Aufmerksamkeit schenken und ihre Geschäftstätigkeit stärker auf das Gebiet der wohlhabenderen alten Bundesländer konzentrieren.

Im Kreditgeschäft erwiesen sich die privaten Banken insgesamt als bedeutendster Geldgeber, wenngleich sich das ausgereichte Kreditvolumen im Betrachtungszeitraum weit aus schlechter entwickelte als im Durchschnitt aller Bankengruppen. Die größten Marktanteile erzielten die Privatbanken im Geschäft mit den Unternehmen. Auch hier verloren sie jedoch massiv an Marktbedeutung. Bezüglich der Kreditvergabe an Selbstständige, Privatpersonen und öffentliche Haushalte waren die Kreditbanken lediglich die zweitbedeutendste Institutsgruppe.

Bei den Förderkrediten bestätigte sich die Vermutung, dass die Kreditbanken ihr Geschäft selektiv auf bestimmte Kundengruppen und Regionen ausrichten. Ihr Vermittlungseingagement erstreckte sich in hohem Maße auf einkommensstarke Räume und Regionen mit einer hohen Bevölkerungsdichte. Ökonomisch periphere Regionen wurden hingegen systematisch schlechter versorgt. Darüber hinaus wurden die Förderkredite tendenziell an größere Unternehmen ausgereicht, kleine Unternehmen und Selbstständige erhielten vergleichsweise weniger Kreditzusagen. Dieser Befund bestätigte sich auch bei der Höhe der Kreditausreichungen. Das Förderkreditgeschäft der privaten Kreditbanken wurde vor allem von wenigen Großkrediten geprägt, und das durchschnittlich ausgereichte Kreditvolumen je Förderfall war zwei- bis dreimal so hoch wie das der Sparkassen. Lassen sich diese Erkenntnisse auf das Eigenkreditgeschäft der Privatbanken übertragen, so muss ihre herausragende Stellung bei der Unternehmensfinanzierung

relativiert werden, da der volkswirtschaftlich wichtigen Kreditversorgung von KMU vergleichsweise wenig Bedeutung beigemessen wird.

*Inwieweit unterstützen die kommunalen Kreditinstitute die Regionalpolitik bei der Erreichung der komplementären Ausgleichs- und Stabilisierungsziele?*

Die Geschäftspolitik und die Geschäftstätigkeit der Sparkassen werden in hohem Maße durch den öffentlichen Auftrag und das Regionalprinzip geprägt. Aufgrund ihrer institutionellen Ausrichtung sind die Sparkassen in allen Teilräumen präsent und konzentrieren ihre Geschäftsaktivitäten insbesondere auf die Mobilisierung von Kapital und die Vermögensbildung, die kreditmäßige Versorgung von KMU, Existenzgründern und Privatpersonen sowie die Finanzierung öffentlicher Aufgaben.

Empirisch zeigte sich, dass die Sparkassen eine relativ geringe räumliche Geschäftsstellenkonzentration aufwiesen und, verglichen mit den privaten Banken, ihre Finanzinfrastruktur stärker in dünn besiedelten Räumen unterhielten. Gleichzeitig war der finanzwirtschaftliche Versorgungsgrad auch in einkommensschwachen Regionen stärker ausgeprägt als in Gebieten mit einem höheren Einkommen.

Für das Einlagengeschäft kann ebenfalls konstatiert werden, dass die Sparkassen ihre Aktivitäten vergleichsweise stärker auf ländlich periphere Regionen ausrichteten und dass die Mobilisierung von Kapital hier relativ höher ausfiel. Der gleiche empirische Befund ergab sich auch hinsichtlich der Kreditvergabe an Privatpersonen, an Unternehmen und an öffentliche Gebietskörperschaften. Mit Ausnahme der Kommunalkredite war die Kreditvergabe jedoch positiv mit dem Bruttoinlandsprodukt korreliert, was darauf hindeutet, dass ökonomisch periphere Regionen in diesem Kontext keine besondere geschäftspolitische Aufmerksamkeit erhielten. Eine abschließende Würdigung dieses Zusammenhangs kann jedoch nicht erfolgen, da ein Vergleich mit den Geschäftsaktivitäten der privaten Kreditinstitute aufgrund der fehlenden kleinräumigen Daten nicht möglich war.

Das Förderkreditgeschäft war hingegen dadurch gekennzeichnet, dass das relative Kreditvergabevolumen sowohl in Regionen mit geringem Einkommen als auch mit niedriger Bevölkerungsdichte höher war als in den einkommensstärkeren Ballungsräumen. Insbesondere im Vergleich mit den Aktivitäten der Privatbanken ist in diesem Zusammenhang der geschäftspolitische Fokus der Sparkassen auf periphere Regionen ersichtlich.

Inwieweit die Konzentration der Geschäftstätigkeit auf periphere Räume Ausdruck der geschäftspolitischen Ziele der Sparkassen oder Ergebnis der wenig ausgeprägten Präsenz privatwirtschaftlicher Initiative ist, kann nicht beurteilt werden. Aus positiver Sicht wird jedoch die Hypothese bestätigt, dass die Sparkassen vor allem in dünn besiedelten, einkommensschwachen Regionen die Eckpfeiler der kreditwirtschaftlichen Versorgung sind und insofern regionalpolitische Ausgleichs- und Stabilisierungsziele unterstützen.

*Kann die Geschäftstätigkeit der Sparkassen externe Effekte auslösen und insofern positiv auf das Wirtschaftswachstum wirken?*

Im Rahmen der theoretischen Ausführungen zur Finanzintermediation konnte gezeigt werden, dass Banken durch ihre Geschäftstätigkeit Externalitäten auslösen und die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflussen können. Als relevante Wachstumskanäle wurden dabei die Kapitalmobilisierung, die Investitionsneigung sowie die Kapitalproduktivität identifiziert.

Als Universalkreditinstitute beeinflussen die Sparkassen offensichtlich alle genannten Wachstumskanäle, und die theoretischen Analysen geben keinen Hinweis darauf, dass die Sparkassen die Intermediationstätigkeit weniger effizient ausüben als andere Kreditbanken. Empirisch zeigt sich sogar, dass in den neuen Bundesländern die Sparkassen die Institutsgruppe sind, die mit weitem Abstand am meisten (Spar-)Kapital mobilisiert. Bezüglich des gesamten Kreditvergabevolumens liegen die Sparkassen zwar knapp hinter den privaten Kreditinstituten zurück, dieser Befund lässt sich jedoch unter anderem auf ihre spezifische Kundenstruktur und die damit verbundene geringe Höhe der einzelnen Kreditengagements zurückführen. Die Sparkassen pflegen insbesondere Kontakt zu kleineren Unternehmen, Existenzgründern, Selbstständigen und privaten Haushalten. Gerade kleinere Unternehmenseinheiten sehen sich jedoch häufig mit Problemen bei der Fremdkapitalaufnahme konfrontiert, sodass der Finanzierungsbeitrag der Sparkassen in diesem Bereich als besonders relevant für die wirtschaftliche Entwicklung eingestuft werden kann.

*Stehen die Aktivitäten der Sparkassen in einem subsidiären oder in einem Konkurrenzverhältnis zur Geschäftstätigkeit anderer Kreditinstitute?*

Grundsätzlich stehen die Sparkassen als universell tätige Kreditinstitute natürlich im Wettbewerb mit den privaten Banken. Dies ist von den Landesgesetzgebern auch beabsichtigt und wird als Wettbewerbskorrekturfunktion bezeichnet. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die Wahrung der Subsidiarität allerdings eine wichtige Voraussetzung für die Legitimität der Sparkassen. Das Subsidiaritätsprinzip sollte allerdings nicht dahingehend interpretiert werden, dass die Betätigung der Sparkassen völlig überschneidungsfrei zu den privaten Kreditinstituten erfolgen muss.

Empirisch konnte gezeigt werden, dass beide Bankengruppen unterschiedliche räumliche und kundenspezifische Geschäftsschwerpunkte setzten. Während die Kreditbanken ihre Aktivitäten auf die Ballungsräume konzentrierten, versorgten die Sparkassen die räumlichen Zentren ebenso wie die Peripherie. Ihren Kundenschwerpunkt legten die privaten Banken – nicht zuletzt aufgrund der höheren Gewinnmargen – auf größere Unternehmen und lukrative Privatkunden. Das klassische retail-Geschäft wurde hingegen, zumindest von den Großbanken, vernachlässigt. Anders dagegen die Sparkassen. Ihr Fokus war vor allem auf kleinere Unternehmen, Selbstständige und Privatpersonen

gerichtet. Aufgrund des Kontrahierungszwanges wurden von den Sparkassen auch in signifikantem Umfang einkommensschwächere Bevölkerungskreise betreut.

Inwieweit der beobachtete räumliche und kundenstrukturelle Fokus der Privatbanken strategisch gewählt oder vielmehr Ergebnis der Konkurrenz durch die Sparkassen ist, kann nicht abschließend beurteilt werden. Der Vergleich mit den kapitalmarktbasierenden Finanzsystemen in Großbritannien und den USA liefert jedoch Hinweise zur Beantwortung dieser Frage. Die dort tätigen Privatbanken vernachlässigten zunehmend kleinere Geschäftskunden und einkommensschwache Privatpersonen und grenzten ganze Stadtregionen oder Bezirke von der Versorgung aus. Ferner schlug sich die geringe Wettbewerbsintensität in überhöhten Preisen und Gebühren nieder. Um dennoch eine hinreichende Versorgung sicherzustellen, wurden Hilfsintermediäre wie z. B. Poststellen etabliert und ein vergleichsweise strenger regulatorischer Rahmen gesetzt.

Vor diesem Hintergrund wird insofern die Hypothese vertreten, dass die Geschäftstätigkeit der Sparkassen zumindest teilweise subsidiär zu den privaten Banken erfolgt.

*Ist das mit den Sparkassen verbundene Staatsversagen geringer als das (partielle) Marktversagen in einem wettbewerblich organisierten Bankenmarkt?*

Eine quantitative Bewertung von Staats- und Marktversagen ist eine methodisch kaum zu bewältigende Aufgabe. In dieser Arbeit wurde deshalb die Geschäftstätigkeit der Institutsgruppen unter Effizienzgesichtspunkten qualitativ analysiert.

Hinsichtlich der Durchführung der Finanzintermediation weisen beide Bankengruppen komparative Stärken und Schwächen auf. Während die Privatbanken aufgrund ihrer bundes- bzw. europaweiten Tätigkeit Vorteile bei der Risikodiversifizierung besitzen, können die Sparkassen durch ihre regionale Verankerung die Informationsproduktion vergleichsweise effizient gestalten. Ein eindeutiger Effizienzvorteil ist daher für keine der beiden Institutsgruppen festzustellen.

Das Regionalprinzip der Sparkassen in Verbindung mit der personellen Verflechtung von kommunalen politischen Gremien mit den Aufsichtsorganen der Sparkassen mag zu Interessenskonflikten zwischen dem Vorstand und dem Verwaltungsrat führen. Der Vorstand ist jedoch das alleinverantwortliche Geschäftsführungsorgan und an einem effizienten Geschäftsbetrieb interessiert. Dies gilt umso mehr, als dass die Sparkassen ihr Eigenkapital nur durch Gewinnthessaurierung erhöhen können. Durch die Einbindung der Sparkassen in die hybride Organisationsform des Sparkassenverbundes können ferner die Informationsvorteile und die Flexibilität von dezentralen Geschäftseinheiten und die Größenvorteile der gemeinsamen Produktion von zentralen Dienstleistungen genutzt werden.

Die vergleichsweise effiziente Leistungserstellung der Sparkassen kann auch empirisch beobachtet werden. Im Untersuchungszeitraum zeichneten sich die Sparkassen durch eine höhere Eigenkapitalrentabilität und ein geringeres Cost-Income-Ratio als die Groß-

und Regionalbanken aus. Ein ausgeprägtes Staatsversagen, das die kreditwirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen kategorisch verbieten würde, ist insofern nicht zu konstatieren.

### *Abschließende Würdigung:*

Aus ökonomischer Perspektive bedarf der staatliche Markteingriff in Form der kommunalen Sparkassen einer Rechtfertigung. Ob diese durch allokativen Marktmängel gegeben ist, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Die Untersuchung ergab jedoch Hinweise auf die Existenz von Externalitäten und economies of scale, die zu einem suboptimalen Angebot und verzerrten Preisen führen können.

Eine Legitimation für das kommunale kreditwirtschaftliche Angebot lässt sich aus dem Erreichen des regionalpolitischen Ausgleichsziels ableiten. Die Sparkassen bieten ihre Dienstleistungen in allen Regionen an und sind insbesondere in wirtschaftsschwachen und ländlichen Gebieten ein wichtiger Anbieter von Finanzdienstleistungen. Gerade diesen Regionen wird von Seiten der privaten Kreditwirtschaft nur wenig Beachtung geschenkt. Die vergleichsweise effiziente intermediäre Tätigkeit der Sparkassen kann dabei die Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflussen. So verursachen die Mobilisierung von Kapital und die Kreditversorgung vor allem von kleinen und mittleren bzw. innovativen Unternehmen positive Wirkungen auf Wohlstand und Wirtschaftswachstum. Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen sind somit regionale Akteure, die zur Erreichung des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beitragen können.

## **2 Ausblick**

Die Befunde dieser Arbeit über den Zusammenhang von Sparkasseninstitutionen, Finanzintermediation und der Versorgung des kommunalen Raums bergen interessante Implikationen, insbesondere für die Diskussionen über die öffentliche Rechtsform der Sparkassen. Die vielfach geäußerte Forderung nach Privatisierung oder Fusionierung mit privaten Instituten führt in letzter Konsequenz zum Wegfall des öffentlichen Auftrags und der regionalen Verankerung. Gerade diese beiden Institutionen sind jedoch für das flächendeckende Dienstleistungsangebot und die Versorgung aller Kundengruppen verantwortlich. Auch die komparativen Vorteile der Sparkassen bei der Informationsproduktion sind eng an das Regionalprinzip gekoppelt, sodass die Auflösung der kommunalen Bindung negative Folgen für die Effizienz der finanzintermediatorischen Leistungsbereitstellung hätte. Letztlich sind nicht die Sparkassen per se für die Art und Weise ihrer Geschäftstätigkeit verantwortlich, sondern ihre Institutionen. Mit der Aufweichung oder dem Wegfall solcher Institutionen verlören die Sparkassen genau jene inhärenten Vorteile, die ihnen aus den Institutionen entstehen.

Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber eher eine Konkretisierung des öffentlichen Auftrages in Erwägung ziehen und einen Zielkatalog definieren, als vorschnell die Sparkassen als ein (indirektes) regionalpolitisches Instrument aufzugeben. Anhand des Zielerreichungsgrades könnte dann – unter Beachtung der realwirtschaftlichen und sozioökonomischen Gegebenheiten – auch eine Bewertung der Sparkassentätigkeit erfolgen und mithin ihre Legitimität beurteilt werden.

Die vorliegende Untersuchung über die regionale Bedeutung der Sparkassen stützte sich empirisch auf kleinräumige Bilanzdaten ostdeutscher Institute. Ein vollständiger Vergleich der Geschäftstätigkeit von Sparkassen und privaten Kreditinstituten war aufgrund der fehlenden regional disaggregierten Daten des Einlagen- und Kreditgeschäfts der Privatbanken allerdings nicht möglich. Zur Überprüfung der Ergebnisse dieser Arbeit wären daher weitergehende empirische Analysen erforderlich. Auch eine Ausdehnung des Untersuchungsraumes auf das gesamte Bundesgebiet könnte weitere wichtige Informationen zur regionalen Bedeutung der Sparkassen und zur Frage der Subsidiarität liefern.

Gleiches gilt für die Einbeziehung der Genossenschaftsbanken in eine solche Untersuchung. Die Volks- und Raiffeisenbanken bilden die dritte Säule im deutschen Bankensystem und nehmen institutionell eine Zwischenstellung zwischen Sparkassen und Privatbanken ein. Insbesondere hinsichtlich der Versorgung peripherer Räume und kleinerer Unternehmen könnten die Genossenschaftsbanken wichtige Funktionen übernehmen und insofern die regionale Bedeutung der Sparkassen relativieren.

## Literaturverzeichnis

### Monografien und Zeitschriften

- Abrams, B. A.; Lewis, K. A.* (1987): A median-voter model of economic regulation. *Public Choice*, 52, pp. 125-142.
- Akerlof, G. A.* (1970): The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), pp. 488-500.
- Alchian, A. A.; Demsetz, H. M.* (1972): Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review*, 62, pp. 777-795.
- Alchian, A. A.; Demsetz, H. M.* (1973): The property rights paradigm. *Journal of Economic History*, 33, pp. 16-27.
- Alchian, A. A.* (1977): Some economics of property Rights (1965), in: A. A. Alchian (ed.), *Economic forces at work*, pp. 127-149. Indianapolis.
- Arndt, M.* (1998): Raum ohne Geld. Räumliche Auswirkungen der Konzentrations- und Deregulierungsprozesse des Kreditmarktes, in: H. J. Kujath (Hrsg.), *Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes*, S. 133-158. Berlin.
- Arrow, K. J.* (1953): Le rôle des valeurs boursières pour la repartition la meilleure des risques. *Econométrie Colloques Internationaux du CNRS XI*, S. 41-47. Paris. Übersetzt in (1964). The role of securities in the optimal allocation of risk bearing. *Review of Economic Studies*, 31, pp. 91-96.
- Arrow, K. J.* (1985): The economics of agency, in: J. W. Pratt; R. J. Zeckhauser (eds), *Principals and agents: The structure of business*, S. 37-51. Boston (Mass.).
- Ashauer, G.; Mura, J.* (1982): Geschichte der Sparkassen, in: DSGV (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, S. 259-273. Bd. 2. Stuttgart.
- Ashauer, G.* (1990a): Das Bankwesen in der Deutschen Demokratischen Republik. *Sparkasse*, 1/1990, S. 8-22.
- Ashauer, G.* (1990b). Personalpolitische Weichenstellungen in den ostdeutschen Sparkassen: Vorstandsbestellung. *Sparkasse*, 11/1990, S. 491-493.
- Ashauer, G.* (1993). Das Einlagengeschäft, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), *Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch*, S. 505-525. Stuttgart.
- Ashauer, G.* (2000). Zur Einführung, in: A. Sommer, (Hrsg.), *Geistesgeschichte der deutschen Sparkassen*, S. 7\*-23\*. *Sparkassen in der Geschichte*, Abteilung 2: Reprint, Bd. 8. Stuttgart.
- Ashauer, G. et al.* (1999). Sparkassenorganisation: Verbundunternehmen und -einrichtungen, in: *Knapps Enzyklopädisches Lexikon des Geld-, Bank- und Börsenwesens. Sonderdruck*, S. 17-22. Frankfurt am Main.

- Aßmann, K.* (1982). Eigenkapitalerwirtschaftung, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, S. 13-20. Bd. 2. Stuttgart.
- Atje, R.; Jovanovic, B.* (1993): Stock markets and development. *European Economic Review*, 37, pp. 632-640.
- Bacher, U.* (1996): Anmerkungen zu den Privatisierungstendenzen im Sparkassensektor, in: Genossenschaftsverband Bayern (Raiffeisen/Schulze-Delitzsch) e. V. (Hrsg.), *Genossenschaften – Leitbilder und Perspektiven. Festschrift für Willibald Folz*, S. 228-243. München.
- Bähre, I. L.* (1982): Bankenaufsicht, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, S. 185-197. Bd. 1. Stuttgart.
- Baltensperger, E.; Milde, H.* (1987): *Theorie des Bankverhaltens*. Berlin.
- Bank of England* (2000): *Finance for small firms, a seventh report*. January 2000.
- Baranowski, G.; Raetz, G.* (1998): *Innovationszentren in Deutschland 1998/99. Mit Firmenbeschreibung*. Berlin
- Barjak, F.; Franz, P.; Heimbold, G.; Rosenfeld, M. T. W.* (2000): Regionalanalyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 2/2000*, S. 31-55. Halle (Saale).
- Barnea, A.; Haugen, R. A.; Senbet, L. W.* (1985): *Agency problems and financial contracting*. Englewood Cliffs, NJ.
- Barro, R. J.* (1990): Government spending in a simple model of endogenous growth, *Journal of Political Economy*, 98, pp. 103-125.
- Becker, G. S.* (1996): Politischer Wettbewerb zwischen Interessengruppen, in: G. S. Becker (Hrsg.), *Familie, Gesellschaft und Politik – die ökonomische Perspektive*, S. 185-196. Tübingen.
- Bedau, K.-D.* (1999): *Ersparnis und Vorsorgeaufwendungen nach Haushaltsgruppen*. DIW, Diskussionspapier, 187. Berlin
- Behrends, S.* (2001): *Neue politische Ökonomie: systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien*. München
- Behrens, P.* (1986): *Die ökonomischen Grundlagen des Rechts*. Tübingen.
- Bellgardt, E.* (1997): *Statistik mit SPSS*. München.
- Bencivenga, V. R.; Smith, B. D.* (1991): Financial intermediation and endogenous growth. *Review of Economic Studies*, 58 (2), pp. 195-209.
- Berglöf, E.* (1990): Capital structure as a mechanism of control: a comparison of financial systems, in: M. Aoki; B. Gustafsson; O. E. Williamson (eds), *The firm as a nexus of treaties*, pp. 237-262. London.
- Berndt, H.* (2000): Die Gegenwärtige und künftige Funktion des öffentlichen Sparkassenwesens in Deutschland, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform*, S. 77-85. Stuttgart.

- Berndt, H.* (2001): Der Verbund der Sparkassen-Finanzgruppe: Bewährte Prinzipien und neue Herausforderungen, in: P. Eichhorn; G. Püttner (Hrsg.), Öffentliche Banken. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 27, S. 5-19. Baden-Baden.
- Bernholz, P.* (1969): Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie. *Kyklos*, 22, S. 276-288.
- Binkowski, P.; Beeck, H.* (1995): Finanzinnovationen. 3. neubearb. und erw. Aufl. Bonn.
- Bitz, M.* (1994): Risikosituation und Ungewissheitssituation, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1826 und S. 2158. München.
- Bitz, M.* (1995): Finanzdienstleistungen. 2. durchges. Aufl. München.
- Blankart, C. B.* (1975): Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie. *Public Finance*, 30, S. 166-185.
- Blankart, C. B.* (1980): Ökonomie der öffentlichen Unternehmen. München.
- Blankart, C. B.* (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 4. Auflage. München.
- Blankenburg, G.* (2000): Die Politökonomie der Sparkassenprivatisierung. *Wirtschaftsdienst*, 80, S. 45-50.
- Bleicher, K.* (1991): Organisation, in: F. X. Bea; E. Dichtl; M. Schweitzer (Hrsg.), Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Bd. 2: Führung. 5. Aufl., S. 101-184. Stuttgart.
- Bleicher, K.* (1992): Unternehmenskultur, in: Gabler Wirtschaftslexikon: Band 4, SP – Z. 13. Auflage. S. 3404-3406. Wiesbaden.
- Blien, U. et al.* (2001): Neue Bundesländer: Einflussfaktoren der Regionalentwicklung. Studie von IAB/DIW im Auftrag der KfW. Nürnberg.
- Blume, H. H.* (2000): Sparkassen im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Auftrag und kreditwirtschaftlichem Wettbewerb. Eine Untersuchung am Beispiel des niedersächsischen Sparkassenrechts. Baden-Baden.
- Böhm-Bawerk, E. von* (1961): Kapital und Kapitalzins. Zweite Abteilung: Positive Theorie des Kapitals. 4. Auflage. Meisenheim/Glan.
- Borchert, M.* (1994a): Geldfunktionen, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 761-762. München.
- Borchert, M.* (1994b): Kreditmarkt, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1243-1244. München.
- Borchert, M.* (1994c): Zins, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 2446-2447. München.
- Bortz, J.* (1993): Statistik für Sozialwissenschaftler. 4. Auflage. Berlin.
- Boyd, J. H.; Prescott, E. C.* (1986): Financial intermediary-coalitions. *Journal of Economic Theory*, 38 (2), pp. 211-232.
- Braun, G.* (1997): Mecklenburg-Vorpommern im internationalen Standortwettbewerb: Zwischen Modernisierung und Marginalität, in: G. Braun (Hrsg.), Mecklenburg-

- Vorpommern im internationalen Wettbewerb. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforchung, Heft 11, S. 133-174. Rostock.
- Brede, H.* (Hrsg.) (2001): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Baden-Baden.
- Bröcker, J.* (1994): Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik, in: U. Blien, H. Herrmann; M. Koller (Hrsg.), Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 184, S. 30-50. Nürnberg.
- Brockhaus* (2001): Multimedial 2002 premium. Mannheim
- Brümmerhoff, D.; Lehmann, E.* (2000): Öffentlich-rechtliche Sparkassen oder wie gemeinnützig ist der öffentliche Auftrag? Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 23 (2), S. 131-148.
- Bruns, H.* (1991): Die Deutsche Girozentrale als Zentralinstitut der ostdeutschen Sparkassen. Sparkasse, 3/1991, S. 100-102.
- Buchanan, J. M.* (1988): Contractarian political economy and constitutional interpretation. American Economic Review, Papers and Proceedings, 78 (2), pp. 135-139.
- Buchanan, J. M.* (1989): Die Verfassung der Wirtschaftspolitik, in: H.-C. Recktenwald (Hrsg.), Die Nobelpreisträger der ökonomischen Wissenschaft 1969-1988, Band 2, S. 932-947. Düsseldorf.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (2002): Kultur als Faktor der Stadt- und Regionalentwicklung in Europa. Heft 4/5.2002. Bonn.
- Buscher, H. S.* (2002): Kapital für Arbeit: Der JobFloater kommt ab November 2002, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/2002, S. 371-376. Halle (Saale).
- Büschgen, H. E.* (1991): Bankbetriebslehre: Bankgeschäfte und Bankmanagement. 3. Aufl., Wiesbaden.
- Büschgen, H. E.* (1998): Bankbetriebslehre: Bankgeschäfte und Bankmanagement. 5. Aufl., Wiesbaden.
- Cameron, R.* (1967): Banking in the early stages of industrialization: A study in comparative economic history. New York.
- Campbell, T. S.; Kracaw, W. A.* (1980): Information production, market signalling, and the theory of financial intermediation. Journal of Finance, 35, pp. 863-882.
- Canals, J.* (1997): Universal banking: international comparisons and theoretical perspectives. New York
- Carlberg, M.* (1978): Öffentliche Unternehmen als Instrument der Regionalpolitik. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1 (4), S. 15-25.
- Chandler, A. D. Jr.* (1962): Strategy and structure. Cambridge, Mass.
- Chipman, J.* (1970): External economies of scale and competitive equilibrium. Quaterly Journal of Economics, 84, pp. 347-385.

- Coase, R. H.* (1937): The nature of the firm. *Economica*, 4, pp. 386-405. Wiederabgedruckt in: O. E. Williamson (Hrsg.), *Industrial organization*, pp. 3-22, Cheltenham, UK.
- Cox, H.* (1994): Kommunale Sparkassen privatisieren? Bemerkungen aus ordnungs- und wettbewerbstheoretischer Sicht. *Kredit und Kapital*, 27 (2), S. 235-267.
- Cox, H.* (Hrsg.) (2000): *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden.
- Cruickshank, D.* (2000): *Competition in UK banking: a report to the Chancellor of the Exchequer*. London.
- Debreu, G.* (1959): *Theory of value*. New York.
- Dehe, H. G.* (1982): Öffentlicher Auftrag, in: DSGV (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, Bd. 3, S. 210-218. Stuttgart.
- Demetriades, P. O.; Hussein, K. A.* (1996): Does financial development cause economic growth? Time series evidence from 16 countries. *Journal of Development Economics*, 51(2), pp. 387-411.
- Demsetz, H. M.* (1967): Toward a theory of property rights. *American Economic Review*, 57, pp. 347-359.
- Dennig, U.* (1991): Die Finanzstruktur in den neuen Bundesländern. *Wirtschaftsdienst*, 3/1991, S. 125-131.
- Dette, I.* (1991): Veränderungen im Sparkassenrecht einschließlich der Entwicklung in den neuen Bundesländern. *Sparkasse*, 12/1991, S. 566-572.
- Deutsche Bank Research* (2000): „To obig to fail“ – Wettbewerbseffekte und Implikationen für die Bankenaufsicht. Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag* (1968): Kurzfassung des Berichts der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung. Drucksache V/3500 vom 18.11.1968.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.* (Hrsg.) (1999): *Standort: hier: Sparkassen und Stiftungen: Ein Nachschlagewerk*. Bonn.
- Diamond, D. W.; Dybvig, P. H.* (1983): Bank runs, deposit insurance, and liquidity. *Journal of Political Economy*, 91 (3), pp. 401-419.
- Diamond, D. W.* (1984): Financial intermediation and delegated monitoring. *Review of Economic Studies*, 51 (3), pp. 393-414.
- Dietl, H.* (2001): Spezifische Investitionen und Hold up: Kernelemente einer Theorie der Unternehmung?, in: I. Pies; M. Leschke (Hrsg.), *Oliver Williamsons Organisationsökonomik*, S. 29-46. Tübingen.
- Doberanzke, V.* (1993): *Exklusive Finanzierung mittelständischer Unternehmen*. Wiesbaden.

- Donges, J. B.; Eekhoff, J.; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O.* (2001): Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen. Schriftenreihe: Band 38. Frankfurter Institut. Bad Homburg.
- Dörries, G.* (1988): Zur Rechtsstellung der von Landesbanken unter besonderer Berücksichtigung der Westdeutschen Landesbank. Frankfurt am Main.
- Downs, A.* (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- Downs, A.* (1974): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme – Eine Theorie der Bürokratie, in: H. P. Widmaier (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, S. 199-207. Frankfurt am Main.
- Dülp, H.* (1982): Organverfassung, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, S. 266-274. Bd. 3. Stuttgart.
- Düren, A.* (2000). Angebot und Qualität von Finanzdienstleistungen für Verbraucher und mittelständische Unternehmen: Eine Analyse des Finanzmarktes in Großbritannien – unter Berücksichtigung des deutschen Finanzmarktes. DSGV, Analysen: Volkswirtschaft/Finanzmärkte. Berlin
- Duwendag, D.* (1993): Das Geld und seine Aufgabe – Geldfunktionen, Geldmenge, Geldwert, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch, S. 3-45. Stuttgart.
- Duwendag, D.; Ketterer, K.-H.; Kösters, W.; Pohl, R.; Simmert D. B.* (1993): Geldtheorie und Geldpolitik. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium monetärer Fachbegriffe. 4. überarb. und erw. Aufl. Köln.
- Eckey, H.-F.; Kosfeld, R.; Dreger, C.* (2001): Ökonometrie. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Eckstein, P. P.* (1999): Angewandte Statistik mit SPSS. Praktische Einführung für Wirtschaftswissenschaftler. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Edling, H.* (2001): Der Staat in der Wirtschaft. Grundlagen der öffentlichen Finanzen im internationalen Kontext. München.
- Ehlers, D.* (1998): Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft. Deutsches Verwaltungsblatt, 113 (10), S. 497 ff.
- Ehrmann, M.; Worms, A.* (2001): Interbank lending and monetary policy transmission: Evidence for Germany. ECB Working Paper No. 73, July 2001. Frankfurt am Main.
- Ehrmann, M. et al.* (2001): Financial systems and the role of banks in monetary policy transmission in the Euro area. ECB Working Paper No. 105, December 2001. Frankfurt am Main.
- Eichhorn, P.* (2001): Marktnahe und marktferne Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: H. Brede (Hrsg.), Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 83-91. Baden-Baden.
- Eichwald, B.* (1993): Die Kreditarten, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), Obst, Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch, S. 413-491. Stuttgart.
- Elsas, R.* (2001): Die Bedeutung der Hausbank. Eine ökonomische Analyse. Wiesbaden.

- Elsner, W.* (1986): *Ökonomische Institutionenanalyse*. Berlin
- Engerer, H.; Schrooten, M.* (2004): Deutscher Bankensektor im Umbruch – Sparkassen und Genossenschaftsbanken relativ gut positioniert. Wochenbericht des DIW Berlin, 24/04.
- Erhard, L.* (1957): *Wohlstand für alle*. Düsseldorf.
- Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D.* (1999). *Neue Institutionenökonomik*. Stuttgart.
- EU-Wettbewerbskommission* (2002): *European Union competition policy 2001. XXXI<sup>st</sup> Report on competition policy*. Brüssel.
- Fama, E. F.; Jensen, M. C.* (1983a): Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26, pp. 301-325.
- Fama, E. F.; Jensen, M. C.* (1983b): Agency problems and residual claims. *Journal of Law and Economics*, 26, pp. 327-349.
- Fama, E. F.; Miller, M. H.* (1972): *The theory of finance*. Hinsdale, Ill.
- Fama, E. F.* (1985): What's different about banks? *Journal of Monetary Economics*, 15 (1), pp. 29-40.
- Faust, H.* (1982): Zweigstellen, in: DSGV (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, Bd. 4, S. 477-486. Stuttgart.
- Fehl, U.* (1994a): Moral Hazard, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, S. 1494. München.
- Fehl, U.* (1994b): Knappheit, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, S. 1130. München.
- Fettig, W.; Späth, L.* (Hrsg.) (1997): *Privatisierung kommunaler Aufgaben*. Baden-Baden.
- Finzel, F.; Thuy, P.* (1996): Privatisierung der Sparkassen – tagespolitische Modeerscheinung oder ordnungspolitische Notwendigkeit. *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 47, S. 241-261. Stuttgart.
- Finzel, F.* (1999): *Der Aufbau monetärer Institutionen zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung: Theorie und historisches Beispiel*. Aachen.
- Fischer, J.* (1979): *Regionalwirtschaftliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben. Dargestellt am Beispiel der Realausgaben*. Frankfurt am Main.
- Fischer, K.* (1990): *Hausbankbeziehungen als Instrument der Bindung zwischen Banken und Unternehmen. Eine theoretische und empirische Analyse*. Bonn.
- Fischer, M.* (1982): Deutscher Sparkassen- und Giroverband ö. K., in: DSGV (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, Bd. 1, S. 463-465. Stuttgart.
- Fischer, R.* (1982): Rechtsnatur öffentlicher Sparkassen, in: DSGV (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, Bd. 3, S. 416-428. Stuttgart.
- Forsthoff, E.* (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger. Königsberger rechtswissenschaftliche Forschungen. Band 2*. Stuttgart.

- Franke, G.* (2000): Deutsche Finanzmarktregulierungen nach dem Zweiten Weltkrieg zwischen Risikoschutz und Wettbewerbssicherung. Discussion Paper Series, CoFE, 00/31.
- Freixas, X.; Rochet, J.-C.* (1997): Microeconomics of banking. Cambridge, Mass.
- Frese, E.* (1993): Geschäftssegmentierung als organisatorisches Konzept zur Leitbildfunktion mittelständischer Strukturen für Großunternehmen. Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 12/1993, S. 999-1024.
- Frey, B. S.* (1988): Ökonomische Theorie der Politik, in: W. Albers (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 5, S. 658-667. Stuttgart.
- Fricke, D.* (1972): Das Sparverhalten der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Überprüfung der Sparfunktion. Beiträge zur Verhaltensforschung; 14. Berlin.
- Friedrich, P.* (1987): Ordnungspolitische Rahmenbedingungen und öffentliche Unternehmenstätigkeit, in: T. Thiemeyer (Hrsg.), Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 28, S. 15-51. Baden-Baden.
- Frietsch, H.* (1991): Bestimmungsgründe der Sparquote. Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen: Abteilung A, Wirtschaftswissenschaft; 144. Berlin
- Fritsch, M.; Grotz, R.; Brixy, U.; Niese, M.; Otto, A.* (2001): Gründungen in Deutschland: Datenquellen, Niveau und räumlich-sektorale Struktur. Freiberg Working Papers, No. 12.
- Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J.* (2001): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. 4. Auflage. München.
- Fry, M. J.* (1996): In favour of financial liberalisation. Department of Economics Discussion Paper, No. 96/24. Birmingham
- Fuest, W.; Kroker, R.; Schatz, K.-W.* (2002): Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und die Daseinsvorsorge. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik; 269. Köln
- Furubotn, E. G.; Pejovich, S.* (1972): Property rights and economic theory. A survey of recent literature. Journal of Economic Literature, 10, pp. 1137-1162.
- Furubotn, E. G.; Richter, R.* (1991): The new institutional economics: An assessment, in: E. G. Furubotn; R. Richter (Hrsg.), The new institutional economics: a collection of articles from the Journal of institutional and theoretical economics, pp. 1-32.
- Gabler* (1992): Gabler Wirtschaftslexikon: Band 1, A – E. 13. Auflage. Wiesbaden.
- Gärtner, S.* (2003): Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potenzial für die Zukunft oder Illusion? Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, 2003-05. Gelsenkirchen.
- Geiger, H.* (1982): Verbund in der Sparkassenorganisation, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 4, S. 258-266. Stuttgart.

- Geiger, H.* (1992): Die deutsche Sparkassenorganisation. Stuttgart, Frankfurt am Main.
- Gerschenkron, A.* (1962): Economic backwardness in historical perspective. Cambridge, Mass.
- Gertler, M.* (1988): Financial structure and aggregate economic activity: an overview. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 20 (3), pp. 559-588.
- Gerum, E.* (1994a): Betriebsverfassungsgesetz 1952, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, S. 277-278. München.
- Gerum, E.* (1994b): Betriebsverfassungsgesetz 1972, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, S. 278-279. München.
- Gerum, E.* (1994c): Mitbestimmungsgesetz 1976, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, S. 1477-1478. München.
- Gesswein, J. P.* (1986): Die Berücksichtigung des Geldes und der Banken als gesellschaftliche Institutionen in der Property Rights-Theorie. München.
- Geyer, G.; Venn A.* (2001): *Ökonomische Prozesse – Globalisierung und Transformation*. Hamburg.
- Giese, H.* (1990): DDR-Sparkassen auf dem Weg in den Wettbewerb. *Sparkasse*, 7/1990, S. 303-305.
- Gleiss; Lutz; Hootz; Hirsch* (2000): Beschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union vom 21.12.1999. Brüssel.
- Goldsmith, R.* (1969): *Financial structure and development*. New Haven.
- Göppl, H.* (1986): Allgemeine Grundlagen des Bankbetriebs, in: *Südwestdeutsche Genossenschafts-Zentralbank AG* (Hrsg.), *Beiträge zur Banktheorie und Wirtschaftspolitik*, S. 9-27. Frankfurt am Main.
- Grabow, B., Henckel, D.; Hollbach-Grömig, B.* (1995): *Weiche Standortfaktoren*. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89. Stuttgart.
- Graff, M.* (1999): *Financial development and economic growth. A new empirical analysis*. Dresden Discussion Paper Series in Economics, Nr. 5/99. Dresden.
- Greenwood, J.; Jovanovic, B.* (1990): Financial development, growth, and the distribution of income. *Journal of Political Economy*, 98 (5), pp. 1076-1108.
- Greenwood, J.; Smith, B. D.* (1997): Financial markets in development, and the development of financial markets. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 21 (1), pp. 145-181.
- Grill, W.; Gramlich, L.; Eller, R.* (1995): *Gabler-Bank-Lexikon*. 11. vollst. neu bearb. u. erw. Aufl. Wiesbaden.
- Gröner, H.* (1983): Property Rights-Theorie und staatlich regulierte Industrien, in: A. Schüller (Hrsg.), *Property Rights und ökonomische Theorie*, S. 219-239. München.
- Grossman, G. M.; Helpman, E.* (1991): Quality ladders in the theory of economic growth. *Review of Economic Studies*, 58 (1), pp. 43-61.

- Gröttrup, H.* (1984): Daseinsvorsorge, in: R. Voigt (Hrsg.), Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, S. 94-97. Opladen.
- Grunert, R.* (2002): Unterschiede im Sparbetrag bei fast gleich hoher Sparquote in Ost- und Westdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2002, S. 58. Halle (Saale).
- Grüske, K.-D.; Schenk, M.* (1999): Finanzausgleich und regionale wirtschaftliche Entwicklung, in: A. Maußner; K. G. Binder (Hrsg.), Festschrift für Joachim Klaus zum 65. Geburtstag, S. 59-91. Berlin.
- Grüske, K.-D.* (1985): Personale Verteilung und Effizienz der Umverteilung: Analyse und Synthese. Göttingen.
- Güde, U.* (1982): Geschäftspolitik der Sparkassen, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 2, S. 229-246. Stuttgart.
- Gujarati, D. N.* (1995): Basic econometrics. 3rd Edition. New York.
- Gurley, J. G.; Shaw, E. S.* (1955): Financial aspects of economic development. American Economic Review, 45 (4), pp. 515-538.
- Harms, J.* (2001): Daseinsvorsorge im Wettbewerb. Zur Abgrenzung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne der Art. 16 und 86 EG-Vertrag, in: H. Brede (Hrsg.), Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 25-33. Baden-Baden.
- Hart, O.* (1995): Corporate governance: some theory and implications. The Economic Journal, 105, pp. 678-689.
- Hartmann-Wendels, T.* (1989): Principal-Agent-Theorie und asymmetrische Informationsverteilung. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 59 (7), pp. 714-734.
- Haslag, J. H.; Koo, J.* (1999): Financial repression, financial development and economic growth. Research Department Working Paper: Federal Reserve Bank of Dallas, 99,02.
- Hedtkamp, G.* (1995): Die Bedeutung der Infrastruktur in makroökonomischer Sicht, in: A. Oberhauser (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III. Aufbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich, S. 9-69. Berlin.
- Heinevetter, K.* (1982): Sparkassenaufsicht, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, S. 45-56. Bd. 4. Stuttgart.
- Hellermann, J.* (2000): Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. Tübingen.
- Hellwig, M.* (1988): Kreditrationierung und Kreditsicherheiten bei asymmetrischer Information: Der Fall des Monopolmarktes, in: B. Rudolph; J. Wilhelm (Hrsg.), Bankpolitik, finanzielle Unternehmensführung und die Theorie der Finanzmärkte, S. 135-162. Berlin.
- Hellwig, M.* (1991): Banking, financial intermediation and corporate finance, in: Giovanni, A.; C. Mayer (Hrsg.), European financial integration, pp. 35-63. Cambridge.

- Hellwig, M.* (1997): Unternehmensfinanzierung, Unternehmenskontrolle und Ressourcenallokation: Was leistet das Finanzsystem?, in: B. Gahlen, H. Hesse; H. J. Ramser (Hrsg.), Finanzmärkte, S. 211-243. Tübingen.
- Henneke, H.-G.* (Hrsg.) (2000a): Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform. Stuttgart.
- Henneke, H.-G.* (2000b): Entwicklungsperspektiven kommunaler Sparkassen in Deutschland, in: F. Kirchhof; H.-G. Henneke (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven kommunaler Sparkassen in Deutschland, S. 81-138. Stuttgart.
- Hennemann, H.* (1990): DDR-Sparkassen auf Marktkurs. Sparkasse, 4/1990, S. 146-147.
- Hennicke, W.* (1982): Wertpapiergeschäfte, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, S. 377-390. Bd. 4. Stuttgart.
- Herbst, G.* (1982): Gemeinschaftskredite, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 2, S. 192-201. Stuttgart.
- Herder-Dorneich, P.* (1959): Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie: Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit. Freiburg.
- Herz, B.* (2002): Finanzinstitutionen, in: R. Hrbek; M. Nettesheim (Hrsg.), Die Europäische Union und mitgliedsstaatliche Daseinsvorsorge, S. 123-137. Baden-Baden.
- Hesse, G.* (1983): Zur Erklärung der Änderung von Handlungsrechten mit Hilfe der ökonomischen Theorie, in: A. Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, S. 79-109. München.
- Hildebrandt, S.* (1999): Lean Banking als Reorganisationsmuster für deutsche und französische Kreditinstitute? Anmerkungen zur Tragfähigkeit eines leitbildprägenden Managementkonzepts. Discussion Paper FS 99-101. Berlin.
- Hinterhuber, H. H.* (1989): Strategische Unternehmensführung. 2. Strategisches Handeln. 4. Auflage. Berlin.
- Hirschmann, A. O.* (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven, Connecticut.
- Holst, J.* (1996): Kredit und Vertrauen. Zum Vertrauen des Kreditgebers in das Kreditnehmerverhalten. Göttingen.
- Holtmann, C.-F.* (1998): Wiederaufbau des Sparkassenwesens, in: W. Gottschalk; G. Püttner (Hrsg.), Die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern nach 1990, S. 113-124. Baden-Baden.
- Horbach, J.* (1992): Neue politische Ökonomie und Umweltpolitik. Frankfurt am Main.
- Hösch, U.* (2000): Die kommunale Wirtschaftstätigkeit. Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge. Tübingen.
- Hügler, W. J.* (2001): Finanzsysteme, wirtschaftliches Wachstum und die Rolle des Staates. Ein funktionaler Ansatz unter Berücksichtigung der Reform Erfahrung latein-amerikanischer Länder. Marburg.
- Hujer, R.* (1994): Mikroanalytische Modelle, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1454. München.

- Hummel, M.* (1990): Kultur als Standortfaktor. Das Beispiel der Region Siegen. ifo Studien zu Kultur und Wirtschaft, Bd. 4. München.
- Immenga, U.; Rudo, J.* (1997): Die Beurteilung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken nach dem EU-Beihilferecht. Baden-Baden.
- Inman, R.* (1991): Markets, governments, and the 'new' political economy, in: A. J. Auerbach; M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of public economics, Vol. II, pp. 647-777. Amsterdam.
- Institut für Marktforschung GmbH Leipzig* (1996): Die Ostdeutschen und das Geld. Leipzig.
- Jensen, M. C.; Meckling, W. H.* (1976): Theorie of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 3 (4), pp. 305-360.
- JP Morgan* (1999): German Banks – Sparkassen: The tough get going. 27.09.1999.
- Jung, W. S.* (1986): Financial development and economic growth: international evidence. Economic Development and Cultural Change, 34 (2), pp. 333-346.
- Karl-Bräuer-Institut* (1994): Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken. Schriften des Karl-Bräuer-Instituts Nr. 78. Wiesbaden.
- Kaulmann, T.* (1987): Property rights und Unternehmungstheorie: Stand und Weiterentwicklung der empirischen Forschung. München.
- Keil, E.* (1982): Regionale Sparkassen- und Giroverbände, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, S. 429-436. Bd. 3. Stuttgart.
- Kieser, A.; Kubicek, A.* (1992): Organisation. 3. Auflage. Berlin.
- Kieser, A.* (1994): Organisationskultur, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1585-1586. München.
- King, R. G.; Levine, R.* (1993a): Finance and growth: Schumpeter might be right. Quarterly Journal of Economics, 108 (3), pp. 717-738.
- King, R. G.; Levine, R.* (1993b): Finance, entrepreneurship, and growth. Journal of Monetary Economics, 32 (3), pp. 513-542.
- Kirchgässner, G.* (2000): Homo Oeconomicus. 2. Auflage. Tübingen.
- Kirchhoff, U.; Müller-Godeffroy, H.* (1992): Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen. Wissenschaft für die Praxis: Abt. 3, Analysen; Bd. 1. Stuttgart.
- Kirchhoff, U.* (2001): Die Lage der Kreditwirtschaft im nationalen und europäischen Wettbewerb, in: H. Brede (Hrsg.), Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, S. 133-144. Baden-Baden.
- Kitterer, W.* (1994): Haushaltsplan, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 901-902. München.
- Klatt, S.* (1994): Regionale Wirtschaftspolitik, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1792-1793. München.

- Klaus, J.; Schleicher, H.* (1983): Räumliche Wirtschaftspolitik. München.
- Klein, B.; Crawford, R. A.; Alchian, A. A.* (1978): Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. *Journal of Law and Economics*, 21, pp. 297-326.
- Kleinfeld, R.* (1996): Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Opladen.
- Kloten, N.* (1993): Geldversorgung und Notenbankpolitik, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), *Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch*, S. 91-136. Stuttgart.
- Klump, R.* (1999): Keynes und die Neoklassiker: Verbindungen zwischen Keynesianischer Makroökonomik und Neoklassischer Wachstumstheorie, in: A. Maußner; K. G. Binder (Hrsg.): *Festschrift für Joachim Klaus zum 65. Geburtstag*, S. 191-207. Berlin.
- Köhler, H.* (1999): Sparkassenorganisation: Struktur, Ziele, Leistungen, in: *Knapps Enzyklopädisches Lexikon des Geld-, Bank- und Börsenwesens. Sonderdruck*, S. 3-7. Frankfurt am Main.
- Koller, M.; Schwengler, B.* (2000): Struktur und Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen in den Regionen. IAB, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 232. Nürnberg.
- Köllhofer, D.; Sprißler, W.* (1993): Informationswesen und Kontrolle im Bankbetrieb, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), *Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch*, S. 782-910. Stuttgart.
- Kregel, B.* (1998): *Kommunalrecht Sachsen-Anhalt: ein Handbuch für die Praxis*. 2. neubearb. Auflage. Berlin.
- Kromphardt, J.; Scheidt, B.* (1998): Wachstumstheorie, in: *Gabler Wirtschaftslexikon*, 14. Auflage, Multimedia-Ausgabe, Wiesbaden.
- Kromphardt, J.* (1988): Wachstumstheorie III: postkeynesianische, in: W. Albers (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 8, S. 512-522. Stuttgart.
- Krugman, P.* (1991): *Geography and trade*. Cambridge, Massachusetts.
- Krümmel, H.-J.* (1982): Geldmarkt und Kapitalmarkt, in: *DSGV* (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, S. 164-179. Bd. 2. Stuttgart.
- Krummrich, K.* (1991): Strukturwandel in der ostdeutschen Kreditwirtschaft. *Sparkasse*, 10/1991, S. 468-476.
- Kruse, E.* (2000): Kommunale Sparkassen im Blickfeld des europäischen Beihilferechts, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform*, S. 89-107. Stuttgart.
- Krüsselberg, H.-G.* (1983): Property Rights-Theorie und Wohlfahrtsökonomik, in: A. Schüller (Hrsg.), *Property Rights und ökonomische Theorie*, S. 45-77. München.
- Kwan, A. C. C.; Wu, Y.; Zhang, J.* (1998): An exogeneity analysis of financial deepening and economic growth: evidence from Hong Kong, South Korea and Taiwan. *Journal of International Trade and Economic Development*, 7 (3), pp. 339-354.

- Lageman, B.; Löbke, K.* (1999): Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 27. Essen.
- Lamberti, J.* (2001): Einstieg in die Methoden der empirischer Forschung. Tübingen.
- Landsberg, G.* (1997): Rechtliche und politische Probleme der Privatisierung in der Abwasser- und Entsorgungswirtschaft – aus kommunaler Perspektive, in: W. Fettig; L. Späth (Hrsg.), Privatisierung kommunaler Aufgaben, S. 29-43. Baden-Baden.
- Langschied, J.* (1993): Der Sparkassenverbund: Entwicklung und Gegenwartsprobleme. Wiesbaden.
- Leipold, H.* (1983): Der Einfluß von Property Rights auf hierarchische und marktliche Transaktionen in sozialistischen Wirtschaftssystemen, in: A. Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, S. 185-217. München.
- Leipold, H.* (1994a): Neue Institutionenökonomik, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 1521-1522. München.
- Leipold, H.* (1994b): Theorie des institutionellen Wandels, in: E. Dichtl; O. Issing (Hrsg.), Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, S. 2088-2089. München.
- Leland, H. E.; Pyle, D. H.* (1977): Informational asymmetries, financial structure, and financial intermediation. *Journal of Finance*, 32, pp. 371-387.
- Leschke, M.* (2001): Spezifische Investitionen und Hold up: Welche Gründe gibt es noch für die Wahl von „governance structures“?, in: I. Pies; M. Leschke (Hrsg.), Oliver Williamsons Organisationsökonomik, S. 55-58. Tübingen.
- Levine, R.; Zervos, S.* (1998): Stock markets, banks, and economic growth. *American Economic Review*, 88 (3). pp. 537-558.
- Levine, R.* (1997): Financial development and economic growth: views and agenda. *Journal of Economic Literature*, 35 (2), pp. 688-726.
- Levine, R.* (1999). Law, finance, and economic growth. *Journal of Financial Intermediation*, 8 (1/2), pp. 8-35.
- Lindner-Lehmann, M.; Lehmann, E. E.; Neuberger, D.* (1998): Kreditvergabe der Banken an kleine und mittelständische Unternehmen. Rostock.
- Lippe, P. von der* (1996): Statistische Wohlfahrtsindikatoren – Die Messung des Lebensstandards, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wohlfahrtsmessung – Aufgabe der Statistik im gesellschaftlichen Wandel. Schriftenreihe Forum, Band 29, S. 39-72. Stuttgart.
- Livonius, Hilger von – Freiherr von Eyb* (2001): Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute und EU-Beihilferegime. Eine Betrachtung aus deutscher Sicht. Frankfurt am Main.
- Lucas, R. E.* (1988): On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), pp. 3-42.
- Maier, G.; Tödting, F.* (1995): Regional- und Stadtökonomik. Standorttheorie und Raumstruktur. 2. Auflage. Wien.

- Maier, G.; Tödtling, F.* (1996): Regional- und Stadtökonomik. 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien.
- Mann, G.* (1996): Die Transformation des Bankensystems in Ostdeutschland. Transformationsökonomie, Bd. 9. München.
- Marshall, A.* (1966): Principles of economics. 8. Auflage. London.
- Maselli, A.* (2000): Unternehmensfinanzierung, Kapitalmarktunterschiede und Regulierungspraxis – Eine vergleichende Analyse für Deutschland und die USA, in: DSGV, Analysen: Volkswirtschaft/Finanzmärkte. Berlin.
- Matthes, J.* (2000): Das deutsche Corporate-Governance-System. Wandel von der Stakeholder-Orientierung zum Shareholder-Value-Denken. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 259.
- Matuschka, A. Graf; Döttinger, W.* (1993): Vermögensverwaltung, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch, S. 576-586. Stuttgart.
- Maurer, A.* (2001): Organisationssoziologie versus Organisationsökonomik? Oliver Williamson und die Analyse formal-hierarchischer Organisationsformen, in: I. Pies; M. Leschke (Hrsg.), Oliver Williamsons Organisationsökonomik, S. 59-79. Tübingen.
- Maußner, A.; Kalusche, P.* (1982): Kommunale Unternehmen als Instrument der regionalen Strukturpolitik. Baden-Baden.
- Mayer, C.* (1988): New issues in corporate finance. European Economic Review, 32, pp. 1167-1189.
- McChesney, F. S.* (1987): Rent extraction and rent creation in the economic theory of regulation. Journal of Legal Studies, 16 (1), pp. 101-118.
- McKinnon, R.* (1973): Money and capital in economic development. Washington.
- McKinnon, R.* (1991): The order of economic liberalization. Baltimore.
- Menkhoff, L.; Tolksdorf, N.* (1999): Finanzmärkte in der Krise? Zur Abkopplung des Finanzsektors von der Realwirtschaft. Wissenschaft für die Praxis: Abt. 1, Forschung, Bd. 11. Stuttgart.
- Merton, R. C.; Bodie, Z.* (1995): A conceptual framework for analyzing the financial environment, in: D. B. Crane, et al. (eds), The global financial system: a functional perspective, pp. 3-32. Boston.
- Meyer, H.* (2000): Kommunale Verfasstheit der Sparkassen. Anforderungen an Landesgesetzgeber und die Sparkassenorganisation, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform, S. 141-166. Stuttgart.
- Meyer, W.* (1983): Entwicklung und Bedeutung des Property Rights-Ansatzes in der Nationalökonomie, in: A. Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, S. 1-44. München.
- Modigliani, F.; Miller, M.* (1958): The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. American Economic Review, 48. pp. 261-297.

- Möller, K. (1990): Neues DDR-Sparkassengesetz. Sparkasse, 7/1990, S. 306-307.
- Möller, K. (1991): Die kommunale Sparkasse. 2. überarb. Auflage. Stuttgart.
- Monopolkommission (1992): Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik. Hauptgutachten 1990/1991, Nr. IX. Baden-Baden.
- Monopolkommission (1998): Ordnungspolitische Leitlinien für ein funktionsfähiges Finanzsystem. Sondergutachten 26. Baden-Baden.
- Möschel, W. (1993): Privatisierung als ordnungspolitische Aufgabe, in: J. Ipsen (Hrsg.), Sparkassen im Wandel. 3. Bad Iburger Gespräche. Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 21. Oktober 1992, S. 117-132. Köln.
- Mueller, D. C.; Murrell, P. (1985): Interest groups and the political economy of government size, in: F. Forte; A. Peacock (eds), Public expenditure and government growth, pp. 13-36. Oxford.
- Mühlenkamp, H. (2002): „Marktversagen“ als ökonomische Begründung für Interventionen der öffentlichen Hand, in: R. Hrbek; M. Nettesheim (Hrsg.), Die Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, S. 65-78. Baden-Baden.
- Müller, R. (1999): Der Beitrag ausländischer Banken zur Intermediationsleistung regulierter Finanzsysteme. Dargestellt am Beispiel Südkorea. Baden-Baden.
- Müller-Armack, A. (1956): Soziale Marktwirtschaft, in: E. v. Beckerath (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, S. 390-392. Stuttgart.
- Mura, J. (1987): Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte. Sparkassen in der Geschichte, Abteilung 3: Forschung, Bd. 2. Stuttgart.
- Mura, J. (Hrsg.) (1994): Sparkassenhistorisches Symposium 1993. Sparkassenorganisation und Wirtschaftswachstum – historische Aspekte und Zukunftsperspektiven. Stuttgart.
- Mura, J. (1995): Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte II. Sparkassen in der Geschichte, Abteilung 3: Forschung, Bd. 9. Stuttgart.
- Mura, J. (1999): Sparkassenorganisation: Geschichte, in: Die deutsche Sparkassenorganisation. Sonderdruck aus: Knapps Enzyklopädisches Lexikon des Geld-, Bank- und Börsenwesens, S. 8-9. Frankfurt am Main.
- Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B.; Kullmer L. (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Band 1. 6. aktualisierte Auflage. Tübingen.
- Myrdal, G. (1957): Economic theory and underdeveloped regions. London.
- Naßmacher, H.; Naßmacher, K.-H. (1999): Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.
- Neuberger, D.; Schindler, M. (2001): Nutzen und Kosten des öffentlichen Auftrags bei Sparkassen und Landesbanken, in: P. Eichhorn; G. Püttner (Hrsg.), Öffentliche Banken. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 27, S. 86-117. Baden-Baden.
- Neuberger, D. (1989): Finanzstruktur, Wettbewerb und Kapitalakkumulation. Frankfurt am Main.

- Neuberger, D.* (1994): Kreditvergabe durch Banken. Tübingen.
- Neuberger, D.* (1996): Johann Heinrich von Thünen als Förderer der Finanzintermediation. Thünen-Series of Applied Economic Theory, Working Paper No. 1. Rostock.
- Neuberger, D.* (1998): Mikroökonomik der Bank: eine industrieökonomische Perspektive. München.
- Neuberger, D.* (1999): Kreditsicherheiten, Risikoallokation und Inflation der Vermögenswerte, in: A. Maußner; K. G. Binder (Hrsg.), Ökonomie und Ökologie. Festschrift für Joachim Klaus zum 65. Geburtstag, S. 209-222, Berlin.
- Neuburger, H.; Stokes, H.* (1974): German banks and german growth, 1883-1913: An empirical view. *Journal of Economic History*, 34, pp. 710-731.
- Neumann, M.* (1990): Zukunftsperspektiven im Wandel. Lange Wellen in Wirtschaft und Politik. Tübingen.
- Neumann, M.* (1991a): Theoretische Volkswirtschaftslehre I. Makroökonomische Theorie: Beschäftigung, Inflation und Zahlungsbilanz. 4. Auflage. München.
- Neumann, M.* (1991b): Theoretische Volkswirtschaftslehre II. Produktion, Nachfrage und Allokation. 3. Auflage. München.
- Neumann, M.* (1994): Theoretische Volkswirtschaftslehre III: Wachstum, Wettbewerb und Verteilung. München.
- New Economics Foundation* (1997): Financial exclusion in London. Gesehen bei: Berndt, H. (2000). Die Gegenwärtige und künftige Funktion des öffentlichen Sparkassenwesens in Deutschland, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform, S. 83. Stuttgart.
- Newiger, N.* (1999): Sparkassenorganisation: Rechtsgrundlage der Sparkassen, in: Knapps Enzyklopädisches Lexikon des Geld-, Bank- und Börsenwesens. Sonderdruck, S. 9-11. Frankfurt am Main.
- Neyer, U.* (2000): Fehlallokation von Kapital als Folge asymmetrisch verteilter Informationen auf den Kreditmärkten – Implikationen für den Aufbauprozess der ostdeutschen Wirtschaft. Schriften des IWH, Bd. 7. Baden-Baden.
- Niebuhr, A.* (1999): Räumliche Wachstumsstrukturen. Theoretische Erklärungsansätze und empirische Befunde für die Bundesrepublik Deutschland. München.
- Niederöcker, B.* (2002): Finanzierungsalternativen in kleinen und mittleren Unternehmen. Eine neo-institutionalistische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Innovationsfinanzierung. Wiesbaden.
- Nikolov, S.* (2000): Die Rolle der Banken im Finanzsystem. Eine komparative Analyse der Bankensysteme in Deutschland und den USA. Marburg.
- Niskanen, W. A.* (1974a): Bureaucracy and representative government. 2<sup>nd</sup> ed. Chicago.
- Niskanen, W. A.* (1974b): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie, in: H. P. Widmaier (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, S. 208-222. Frankfurt am Main.

- NORD-LB* (1999): *Wirtschaft Sachsen-Anhalt – Die 100 größten Unternehmen in Sachsen-Anhalt*. Hannover.
- North, D. C.* (1988): *Theorie des institutionellen Wandels*. Tübingen.
- North, D. C.* (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen.
- Oberbeckmann, H. L.* (1982a): Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V., in: *DSGV* (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, S. 456-462. Bd. 1. Stuttgart.
- Oberbeckmann, H. L.* (1982b): Regionalprinzip, in: *DSGV* (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sparkassen*, S. 437-445. Bd. 3. Stuttgart.
- Oebbecke, J.* (2000): Der Schutz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform*, S. 11-30. Stuttgart.
- Offe, C.* (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: G. Kress; D. Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft*, S. 155-189. Frankfurt am Main.
- Olson, M.* (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns*. Tübingen.
- Olson, M.* (1991): *Aufstieg und Niedergang von Nationen*. 2. Auflage. Tübingen.
- Otterbach, A.* (1996): *Gesamtwirtschaftliche Einflüsse auf das Sparverhalten privater Haushalte*. Frankfurt am Main.
- Pagano, M.* (1993): Financial markets and growth: an overview. *European Economic Review*, 37 (2-3), pp. 613-622.
- Paschke, W.* (1961): *Bestimmungsgründe des persönlichen Sparens. Ein Beitrag zur ökonomischen Verhaltensforschung*. Berlin.
- Patrick, H. T.* (1966): Financial development and economic growth in underdeveloped countries. *Economic Development and Cultural Change*, 14 (2), pp. 174-189.
- Pejovich, S.* (1976): The capitalist corporation and the socialist firm; a study of comparative efficiency. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 112 (1), S. 1-25.
- Perold, A. F.* (1995): The payment system and derivative instruments, in: D. B. Crane et al. (eds), *The global financial system: a functional perspective*, pp. 33-79. Boston.
- Perroux, F.* (1955): Note sur la Notion de Pole de Croissance. *Economie Appliquée*, 8, S. 307-320.
- Petersen, M. A.; Rajan, R. G.* (1995): The effects of credit market competition on lending relationships: Evidence from small business data. *Journal of Finance*, 49, pp. 407-443.
- Pfähler, W.; Hofmann, U.; Lehmann-Grube, U.* (1995): Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung. Kritische Bestandsaufnahme, Erweiterungen und Fallstudien, in: A. Oberhauser (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III. Aufbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich*, S. 71-187. Berlin.

- Philipp, D.* (2000): Finanzierungsanforderungen aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft, in: O. J. Keese; G. A. Schröder; D. B. Simmert (Hrsg.), *Finanzdienstleistungsmärkte. Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute*, S. 503-512. Stuttgart.
- Picot, A.* (1991): Ökonomische Theorien der Organisation – Ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotenzial, in: D. Ordeltcheide; B. Rudolph; E. Büselmann (Hrsg.), *Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie*, S. 143-170. Stuttgart.
- Pies, I.* (2001): Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag Oliver Williamsons, in: I. Pies; M. Leschke (Hrsg.), *Oliver Williamsons Organisationsökonomik*, S. 1-27. Tübingen.
- Pohl, H.* (2000): Universalisierung und Strukturwandel des deutschen Sparkassenwesens nach 1945, in: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation e. V. (Hrsg.), *Die europäischen Sparkassen nach 1945 – auf dem Weg zu Universal-Kreditinstituten. 6. Europäisches Kolloquium für Sparkassengeschichte. Sparkassen in der Geschichte, Abteilung 1: Dokumentation, Bd. 21. S. 99-123. Stuttgart.*
- Pohl, R.* (Hrsg.) (1995): *Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Analytica: Berlin.*
- Popper, K. R.* (1992): *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Teil 2: Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen. 7. Aufl. Tübingen.*
- Posner, R. A.* (1974): Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5 (2), pp. 335-358.
- Postlewaite, A.* (1994): Asymmetric information, in: P. Newman; M. Milgate; J. Eatwell (eds), *The new Palgrave dictionary of money and finance*, pp. 78-81, London.
- Pratt, J. W.; Zeckhauser, R. J.* (1985): Principals and agents: An overview, in: J. W. Pratt; R. J. Zeckhauser (eds), *Principals and agents: The structure of business*, pp. 1-35, Boston (Mass.).
- Prowse, S. D.* (1994): *Corporate governance in an international perspective. BIS Economic Papers No. 41. Basel.*
- Pyle, D. H.* (1971): On the theory of financial intermediation. *Journal of Finance*, 26, pp. 737-747.
- Quantitative Micro Software* (2000): *EViews 4 user's guide. Irvine.*
- Rajan, R. G.; Zingales, L.* (1998): Financial dependence and growth. *American Economic Review*, 88 (3), pp. 559-586.
- Rebelo, S. T.* (1991): Long-run policy analysis and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 99 (3), pp. 500-521.
- Recktenwald, H. C.* (1983): *Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft. München.*
- Rehm, H.* (1993): Öffentlich-rechtliche Sparkassen: Privatisierung, weil erfolgreich im Wettbewerb? *Wertpapiermitteilungen*, 47, S. 133-139.

- Reichard, C.* (2001a): Gemeinden als Marktteilnehmer, in: C. Reichard (Hrsg.), Kommunen am Markt, S. 61-79. Berlin.
- Reichard, C.* (Hrsg.) (2001b): Kommunen am Markt. Berlin.
- Reinelt, I.* (1990): Der Beitrag der Sparkassen zum kommunalen Gemeinwohl. Diss., Univ. Mannheim.
- Richter, R.* (1991): Institutionenökonomische Aspekte der Theorie der Unternehmung, in: D. Ordeltjeide; B. Rudolph; E. Büsselmann (Hrsg.), Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, S. 395-429. Stuttgart.
- Robinson, J.* (1952): The generalization of the general theory, in: Robinson, J. (ed.), The rate of interest and other essays, pp. 67-142. London.
- Rodewald, B.* (2001): Mittelstand und Kreditversorgung – Bauernopfer der Globalisierung?, in: H. Tietmeyer; B. Rolfes (Hrsg.), Globalisierung der Finanzindustrie. Beiträge zum Duisburger Banken-Symposium, S. 103-121. Wiesbaden.
- Rolvering, H.-S.* (1997): Der wechselseitige Zusammenhang zwischen den kommunalen Sparkassen und dem kommunalen Raum am Beispiel der Sparkassen in Westfalen-Lippe in den Jahren von 1958 bis 1970. Münster.
- Romer, P. M.* (1986): Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94 (5), pp. 1002-1037.
- Romer, P. M.* (1990): Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98 (5/2), pp. 71-102.
- Rosen, H. S.; Windisch, R.* (1992): Finanzwissenschaft I. München.
- Ross, S. A.* (1973): The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review*, 63 (2), pp. 134-139.
- Roubini, N.; Sala-I-Martin, X.* (1992): Financial repression and economic growth. *Journal of Development Economics*, 39 (1), pp. 5-30.
- Rudolph, B.* (1994): Einführung, in: J. Mura (Hrsg.), Sparkassenhistorisches Symposium 1993. Sparkassenorganisation und Wirtschaftswachstum – historische Aspekte und Zukunftsperspektiven, S. 13-17. Stuttgart.
- Rümker, D.* (1996): Bei der Außenfinanzierung stehen öffentlichen Banken nicht die gleichen Möglichkeiten offen wie anderen Bankengruppen. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 49 (24), S. 1192-1196.
- Sahner, H.* (1994): Regionalentwicklung: Kultur als Standortfaktor. Halle und sein Umland – unterschätzte Möglichkeiten. *Der Hallesche Graureiher* 94-7. Halle (Saale).
- Saint-Paul, G.* (1992): Technological choice, financial markets and economic development. *European Economic Review*, 36 (4), pp. 763-781.
- Scheidl, K.* (1993): Die Geschäftsbanken, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch, S. 216-258. Stuttgart.
- Schimmelmann, W. von* (1993): Bankorganisation, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch, S. 940-956. Stuttgart.

- Schindler, M.; Neuberger, D.* (2000): Ist der öffentliche Auftrag im deutschen Sparkassensektor zeitgemäß? Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftstheorie. Working Paper No. 26. Rostock.
- Schlieper, U.* (1988): Externe Effekte, in: W. Albers (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 2, S. 524-530. Stuttgart.
- Schlierbach, H.* (1982a): Anstaltslast, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 1, S. 76-81. Stuttgart.
- Schlierbach, H.* (1982b): Gewährträgerhaftung, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 2, S. 297-300. Stuttgart.
- Schlierbach, H.* (1982c): Sparkassenrecht, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 4, S. 138-149. Stuttgart.
- Schmidt, D.* (1968): Der öffentliche Auftrag der Sparkassen. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 21, S. 1024-1029.
- Schmidt, G. A.* (1990): Sparkassenverbände im intermediären Raum zwischen Ökonomie und Politik. Ein Beitrag zur Neuen Politischen Ökonomie. Köln.
- Schmidt, H.* (1988): Einzelkredit und Kreditportefeuille, in: B. Rudolph; J. Willhelm (Hrsg.), Bankpolitik, finanzielle Unternehmensführung und die Theorie der Finanzmärkte, S. 245-259. Berlin.
- Schmitz, F.* (2000): Zukunft der Bankfinanzierung für den Mittelstand in Europa. Unveröffentlichtes Manuskript. Vorgetragen am: Round Table Mittelstand, 12. Oktober 2000, Essen. Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und KMU.
- Scholtens, L. J. R.* (1993): On the foundations of financial intermediation: a review of the literature. Kredit und Kapital, 26 (1), S. 112-141.
- Schotter, A.* (1986): The evolution of rules, in: R. N. Langlois (ed.), Economics as a process: Essays in the new institutional economics, pp. 117-133. Cambridge.
- Schrumpf, H.; Müller, B.* (1998): Regionale Kreditinstitute und Wirtschaftsentwicklung. Wissenschaft für die Praxis: Abt. 1, Forschung; Bd. 9. Stuttgart.
- Schrumpf, H.; Müller, B.* (2001): Sparkassen und Regionalentwicklung: Eine empirische Studie für die Bundesrepublik Deutschland. Wissenschaft für die Praxis: Abt. 1, Forschung; Bd. 16. Stuttgart.
- Schüller, A.* (1983a): Einführung, in: A. Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, S. VII-XXI. München.
- Schüller, A.* (1983b): Property Rights, Theorie der Firma und wettbewerbliches Marktsystem, in: A. Schüller (Hrsg.), Property Rights und ökonomische Theorie, S. 145-183. München.
- Schumpeter, J.* (1987): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. 7. Auflage. Berlin.
- Schuster, L.* (1998): Die gesellschaftliche Verantwortung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften. Diskussionsbeiträge der Katholischen Universität Eichstätt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt. Nr. 112. Ingolstadt.

- Schwiete, M.* (1998): Finanzsysteme und wirtschaftliche Entwicklung: Theoretische Aspekte, Vergleich westlicher Finanzsysteme und Systemtransformation in Osteuropa. Berlin.
- Schwintowski, H.-P.* (2003): Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 26 (3), S. 283-310.
- Seitz, H.* (1995): Infrastruktur und industrielle Entwicklung in Städten, in: B. Gahlen; H. Hesse; H. J. Ramser (Hrsg.), Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik, S. 125-147. Tübingen.
- Seitz, H.* (1998): Die ökonomischen Effekte der kommunalen Infrastruktur: Eine theoretische und empirische Bestandaufnahme. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 24 (4), S. 450-468.
- Shaw, E. S.* (1973): Financial deepening in economic development. New York.
- Simon, H. A.* (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. American Economic Review, 49, pp. 253-283.
- Simon, H. A.* (1978): Rationality as process and product of thought. American Economic Review, Papers and Proceedings, 68 (2), pp. 1-16.
- Simon, H. A.* (1981): Entscheidungsverhalten in Organisationen. Landsberg am Lech.
- Sinn, H.-W.* (1997): Der Staat im Bankwesen. Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland. München.
- Smith, A.* (1776/1789): An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. E. Cannan (Hrsg.), 1994, New York.
- Snelting, M.; Schuhmacher, C.; Komar, W.; Franz, P.* (1998): Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. IWH-Sonderheft 3/1998. Halle (Saale).
- Solow, R. M.* (1956): A contribution to the theory of economic growth. Quarterly Journal of Economics, 70, pp. 65-94.
- Sommer, A.* (2000): Geistesgeschichte der deutschen Sparkassen. Sparkassen in der Geschichte, Abteilung 2: Reprint, Bd. 8. Stuttgart.
- Spremann, K.* (1990): Investition und Finanzierung. 3. Auflage. München.
- Staehe, W. H.* (1999): Management: eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 8. Auflage. München.
- Steffen, K.-H.* (2001): Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand. München.
- Steiner, J.* (1994): Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung: Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion. Frankfurt am Main.
- Steinmann, H.; Schreyögg, G.* (1993): Management: Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte, Funktionen, Fallstudien. 3. Auflage. Wiesbaden.

- 
- Stern, K.; Nierhaus, M.* (1991): Das Regionalprinzip im öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesen. Heidelberg.
- Stern, K.* (1984): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. 2. Auflage. München.
- Stern, K.* (2000): Die institutionellen Grundlagen der Sparkassenorganisation. Archiv für Kommunalwissenschaften, 39(1), S. 1-13.
- Stern, N.* (1989): The economics of development: A survey. Economic Journal, 99, pp. 597-685.
- Stern, N.* (1991): The determinants of growth. Economic Journal, 101, pp. 122-133.
- Stigler, G. J.* (1971): The theory of economic regulation. Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1), pp. 3-21.
- Stiglitz, J. E.; Weiss, A.* (1981): Credit rationing in markets with imperfect information. American Economic Review, 71 (3), pp. 393-410.
- Stiglitz, J. E.* (1977): The theory of local public goods, in M. Feldstein; R. P. Inman (eds), The economics of public services, pp. 274-333. London.
- Stiglitz, J. E.* (1985): Credit markets and the control of capital. Journal of Money, Credit and Banking, 17 (2), pp. 133-152.
- Stillhart, G.* (2002): Theorie der Finanzintermediation und Regulierung von Banken. Bern.
- Strunk, I.* (1990): Veränderungen im Sparkassenrecht. Sparkasse, 12/1990, S. 559-565.
- Süchting, J.* (1993): Marketing, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch, S. 991-1042. Stuttgart.
- Süß, H.* (2001): Die Bedeutung der Sparkassen in Ostdeutschland für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen am Beispiel der Stadtsparkasse Dresden, in: P. Eichhorn; G. Püttner (Hrsg.), Öffentliche Banken. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 27, S. 138-145. Baden-Baden.
- Szagunn, V.; Wohlschieß, K.* (1993): Die Bankenaufsicht, in: N. Kloten; J. H. von Stein (Hrsg.), Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen. Ein Handbuch, S. 259-286. Stuttgart.
- Teichmann, U.* (2001): Wirtschaftspolitik. 5. Auflage. München.
- Thadden, E.-L. von* (1995): Long-term contracts, short-term investment and monitoring. Review of Economic Studies, 62, pp. 557-575.
- Tiebout, C.* (1956): A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, 64, pp. 416-424.
- Townsend, R. M.* (1979): Optimal contracts and competitive markets with costly state verification. Journal of Economic Theory, 21, pp. 265-293.
- Tullock, G.* (1967): The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. Western Economic Journal, 5, pp. 224-232.

- Vierkötter, G.* (1982): Personalvertretung, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 3, S. 317-328. Stuttgart.
- Vinod, H. D.; Ullah, A.* (1981): Recent advances in regression methods. New York.
- Voigt, R.* (Hrsg.) (1984): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen.
- Völling, J.* (1982a): Beteiligungen, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 1, S. 307-313. Stuttgart.
- Völling, J.* (1982b): Girozentralen und Subsidiaritätsprinzip, in: DSGV (Hrsg.), Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 2, S. 314-321. Stuttgart.
- Völter, A.* (2000): Die Sparkassen und das Retail banking. Stuttgart.
- Vonderheid, U.* (1991): Grenzen der Privatisierung der Sparkassen. Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen, 14 (3), S. 269-281.
- Vosgerau, H.-J.* (1988): Wachstumstheorie II: neoklassische, in: W. Albers (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 8, S. 492-512. Stuttgart.
- Wallerath, M.* (Hrsg.) (2001): Kommunen im Wettbewerb. Baden-Baden.
- Welcker, J.* (1991): Anmerkungen zur Entwicklung des Bankwesens in den fünf neuen Bundesländern. Sparkasse, 5/1991, S. 198-203.
- Wenger, E.; Terberger, E.* (1988): Die Beziehung zwischen Agent und Prinzipal als Baustein einer ökonomischen Theorie der Organisation. Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 17 (10), S. 506-514.
- Wengler, M. O.; Schäfer, R. G.* (2003): Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und Mobilfunk: Empirische Evidenz für Deutschland und ein Survey internationaler Studien. WIK Diskussionsbeiträge, Nr. 249. Bad Honnef.
- Wengler, M. O.* (2001): Gemeinnütziges Engagement der Sparkassen: Umfang und regionale Wirkungen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/2001, S. 298-305. Halle (Saale).
- Wengler, M. O.* (2002): Externe Effekte von öffentlichen Unternehmen: Die Geschäftstätigkeit der kommunalen Sparkassen, in: Heinrich, C.; Kujath, H.-J. (Hrsg.), Die Bedeutung von externen Effekten und Kollektivgütern für die regionale Entwicklung, S. 109-127. Münster.
- Wesierski, B.* (2001): Die wachsende Bedeutung der öffentlichen Banken für die mittelständische Wirtschaft, in: P. Eichhorn; G. Püttner (Hrsg.), Öffentliche Banken. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 27, S. 146-152. Baden-Baden.
- Wieland, J.* (2000): Das Spannungsverhältnis von nationalstaatlichem Aufgabenbestimmungsrecht, öffentlichem Auftrag und EG-Recht. Sparkassen als öffentliche Auftragnehmer, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform, S. 109-123. Stuttgart.

- Wilkins, M.; Entrop, O.; Völker, J.* (2001): Strukturen und Methoden von Basel II – Grundlegende Veränderungen der Bankenaufsicht. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 4/2001, S. 187-193.
- Williamson, O. E.* (1975): Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications. New York.
- Williamson, O. E.* (1984): The economics of governance: Framework and implications. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 140, pp. 195-223.
- Williamson, O. E.* (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen.
- Williamson, O. E.* (1991): Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. Administrative Science Quarterly, 36, pp. 269-296.
- Winkler, A.* (2001): Finanzsystementwicklung, Konsumentenkredite und Wirtschaftswachstum, in: H. Schmidt; E. Ketzler; S. Prigge (Hrsg.), Wolfgang Stützel – Moderne Konzepte für Finanzmärkte, Beschäftigung und Wirtschaftsverfassung, S. 491-507, Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (1992): Monopolkommission gegen funktionsfähigen Wettbewerb im Bankensektor, Stellungnahme zum 9. Hauptgutachten der Monopolkommission. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 45, S. 993 f.
- Witte, H.; Maue, H.-J.; Voigt, F.* (1981): Eine Untersuchung der kreditwirtschaftlichen Versorgung der Regionen in Nordrhein-Westfalen. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, 3011, Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Opladen.
- Wolf, B.* (1984): Zur Bedeutung der finanziellen Infrastruktur in Entwicklungsländern. Berlin.
- Worms, A.* (2001): The reaction of bank lending to monetary policy measures in Germany. ECB Working Paper No. 96, December 2001. Frankfurt am Main.
- Wysocki, J.* (1980): Untersuchungen zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der deutschen Sparkassen im 19. Jahrhundert. Stuttgart.
- Wysocki, J.* (1994): Sparkassenorganisation und Wirtschaftswachstum von den Anfängen bis 1914, in: J. Mura (Hrsg.), Sparkassenhistorisches Symposium 1993. Sparkassenorganisation und Wirtschaftswachstum – historische Aspekte und Zukunftsperspektiven, S. 21-37. Stuttgart.
- Zimmermann, H.; Henke, K.-D.* (2001): Finanzwissenschaft. 8. Auflage, München.
- Zimmermann, H.* (2001): Wider den Internalisierungszwang. Argumente gegen eine übermäßige Nutzung des Konzepts der externen Effekte, in: H.-F. Eckey et al. (Hrsg.), Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftspolitische Herausforderungen, S. 319-334, Stuttgart.

**Statistiken, Jahresabschlüsse und Periodika**

- Bank for International Settlements* (1996): Statistics on payment systems in the group of ten countries. Basel.
- Bank for International Settlements* (2002): Statistics on payment and settlement systems in selectet countries. Basel.
- Deutsche Bundesbank*: Bankenstatistik. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht (verschiedene Ausgaben). Frankfurt am Main.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.*: Jahresbericht (verschiedene Jahrgänge). Bonn.
- DSGV-Büro „Standort: hier“* (2001): Beiträge für gemeinnützige Zwecke und Einrichtungen in der Region im Jahr 2000.
- D-Info* (1999): Topware D-Info '99. Adress- und Telekommunikationsauskunft (Ausgabe Herbst 99), Redaktionsstand 30. Juli 1999. Mannheim.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle*: IWH-Regionaldatenbank: Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter. Halle (Saale).
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle*: Bankenerhebung 2000. Unveröffentlicht.
- Landeszentralbank in Berlin und Brandenburg*: Jahresbericht (verschiedene Jahrgänge). Berlin.
- Landeszentralbank in Berlin und Brandenburg*: Quartalsbericht (verschiedene Ausgaben). Berlin.
- Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt*: Jahresbericht (verschiedene Jahrgänge). Hannover.
- Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt*: Quartalsbericht (verschiedene Ausgaben). Hannover.
- Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein*: Jahresbericht (verschiedene Jahrgänge). Hamburg.
- Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein*: Quartalsbericht (verschiedene Ausgaben). Hamburg.
- Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen*: Jahresbericht (verschiedene Jahrgänge). Leipzig.
- Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen*: Quartalsbericht (verschiedene Ausgaben). Leipzig.
- Nord-LB* (2002): Geschäftsbericht 2001. Hannover.
- Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband*: Jahresbericht (verschiedene Jahrgänge). Berlin.
- Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband* (2001): Menschen, Märkte und Regionen. Die Nutzenbilanz 2000 der ostdeutschen Sparkassen. Berlin.

*Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband*: Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000.

*Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen*: Jahresbericht (verschiedene Jahrgänge). Frankfurt am Main.

*Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen*: Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000.

### **Verzeichnis der Gesetze, Rechtsverordnungen und Rechtssprechungen**

BauROG. *Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998)*. Vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2902).

BbgGO. *Gemeindeordnung für das Land Brandenburg*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (BbgGVBl. I S.154). Zuletzt geändert am 18. Dezember 2001 (BbgGVBl. I S.298).

BbgSpkG. *Brandenburgisches Sparkassengesetz*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 1996 (BbgGVBl. I S. 210). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. November 1998 (BbgGVBl. I S. 218, 219).

Bulletin EU 9-1996.

Bulletin EU 9-2000.

Bulletin EU 12-2000.

Bulletin EU 10-2001.

Drucksache LSA 3/4648. *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt*. Drucksache des Landtags von Sachsen-Anhalt vom 15.06.2001.

EGV. *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Unterzeichnet in Rom am 25. März 1957. Konsolidierte Fassung.

EuGH. Vom 15.7.1964. Rs. 6/64 Slg. 1964, 1251. *Costa/ENEL*.

Gesetz über den Sachsen-Finanzverband. *Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen einschließlich der Sächsischen Aufbaubank GmbH*. Vom 3. Mai 1999 (SächsGVBl. S. 190, 195).

GG. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1). Zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 27.10.1994 (BGBl. S. 3146).

GO LSA. *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1993 (GVBl. LSA S. 568). Zuletzt geändert am 26. Oktober 2001 (GVBl. LSA S. 439).

- Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute.* Vom 20. Januar 1969 (BAnz. Nr. 17). Zuletzt geändert durch Bek. vom 2.10.1996 (BAnz. Nr. 193).
- Grundsatz I. *Grundsatz I über die Eigenmittel der Institute.* Bekanntmachung vom 29. Oktober 1997 (BAnz. Nr. 210). Zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 20. Juli 2000 (BAnz. Nr. 160).
- Grundsatz II. *Bekanntmachung über die Änderung und Ergänzung der Grundsätze über die Eigenmittel und die Liquidität der Institute.* Bekanntmachung vom 20. Januar 1969 (BAnz. Nr. 17). Zuletzt geändert am 25. November 1998.
- KV M-V. *Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern.* In der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 1998 (GVBl. M-V S. 29, ber. S. 890). Zuletzt geändert am 9. August 2000 (GVBl. M-V S. 360).
- KWG. *Gesetz über das Kreditwesen.* In der Neufassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776). Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1310).
- Landtag von Sachsen-Anhalt. Drucksache 3/4648, vom 15.06.2001. *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt.*
- MuSa LSA. *Mustersatzung für die Sparkassen des Landes Sachsen-Anhalt.* (GVBl. LSA Nr. 2/1995, S. 9). Ausgegeben am 13. Januar 1995.
- OSGV-Satzung. *Satzung des Sparkassen- und Giroverbandes für die Sparkassen in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, im Freistaat Sachsen und im Land Sachsen-Anhalt (Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband).* In der Fassung vom 16. Oktober 2001.
- OSGV-Staatsvertrag. *Staatsvertrag über den Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband.* Gesetz vom 5. April 1993 (GVBl. I/93 S. 90), geändert durch Staatsvertrag vom 29. September 2000 (GVBl. I/00 S. 192).
- SächsGemO. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen.* In der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1999 (SächsGVBl. S. 345).
- SächsSparkG (1993). *Sparkassengesetz des Freistaates Sachsen.* In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 1993 (SächsGVBl. S. 1149).
- SächsSparkG (1999). *Sparkassengesetz des Freistaates Sachsen.* Vom 7. Dezember 1993 (SächsGVBl. S. 1149). In der Fassung des Artikels 2 des Gesetzes zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen vom 3. Mai 1999 (SächsGVBl. S. 190, 195).
- SächsSparkG (2002). *Sparkassengesetz des Freistaates Sachsen.* Vom 7. Dezember 1993 (SächsGVBl. S. 1149). Geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen vom 3. Mai 1999 (SächsGVBl. S. 190, 195). In der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Erhaltung der kommunal verankerten Sparkassen im Freistaat Sachsen vom 6. Februar 2002 (SächsGVBl. S. 70).

- SpkG LSA. *Sparkassengesetz des Landes Sachsen-Anhalt*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Juli 1994 (GVBl. LSA S. 823).
- SpkG M-V. *Sparkassengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juli 1994 (GVBl. M-V S. 761). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Oktober 1999 (GVBl. M-V S. 488).
- SpkVO LSA. *Sparkassenverordnung des Landes Sachsen-Anhalt*. Ausgegeben am 31. Mai 1996 (GVBl. LSA S. 172).
- ThürKO. *Thüringer Kommunalordnung*. Vom 16. August 1993 (ThürGVBl. S. 501). In der Fassung der Neubekanntmachung der Thüringer Kommunalordnung vom 14. April 1998 (ThürGVBl. S. 73).
- ThürMuSa. *Thüringer Mustersatzung für kommunale Sparkassen*. (ThürStAnz Nr. 7/2000, S. 356).
- ThürSpkG. *Thüringer Sparkassengesetz*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 1994 (ThürGVBl. S. 911).
- ThürSpkVO. *Thüringer Sparkassenverordnung*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Juli 1999 (ThürGVBl. S. 445).

### **Zeitungen und Pressemitteilungen**

- Europäische Union*, 01.03.2002. Pressenachrichten: Deutschland will Vereinbarungen mit der Kommission über staatliche Garantien für Landesbanken und Sparkassen umsetzen. IP/02/343.
- FAZ*, 19.07.2001. Im Brüsseler Bankenstreit mussten beide Seiten nachgeben. S. 14.
- Frankfurter Rundschau*, 19.11.1999. Der Mittelstand leidet und schweigt.
- Handelsblatt*, 16.06.2000. Kredite online zu schwer. S. 25.
- Handelsblatt*, 19.07.2000. Rendite im Retail-Banking wird zunächst weiter sinken. S. 17.
- Handelsblatt*, 15.09.2000. Privatbanken fordern fairen Wettbewerb. S. 29
- Handelsblatt*, 15.11.2000. Koch hält am Einstieg in die Helaba fest. S. 20.
- Handelsblatt*, 20.11.2000. Clement: Kein Alleingang bei der WestLB. S. 7
- Handelsblatt*, 22.11.2000. Simonis fürchtet Zerschlagung der Sparkassen. S. 6
- Mitteldeutsche Zeitung*, 16.02.2000. Sparkassen im Osten fehlen Kreditnehmer. S. 25.
- Stuttgarter Zeitung*, 05.11.2003. Junge Leute wegen Handys überschuldet.
- Süddeutsche Zeitung*, 11.01.2001. Reemtsma hat ein trainiertes Herz für Sportler.
- Welt am Sonntag*, 28.12.2003. Wahnsinn UMTS. Mobilcom beendet Milliarden-Abenteuer.

**Quellen aus dem Internet**

- Achilles, C.*, 04.03.1999. Sparkassen gewinnen deutliche Marktanteile bei Existenzgründungen, in:  
„<http://www.dsgv.de/dsgv/dsgvweb2/Die+Sparkassen+gewinnen+deutliche+Marktanteile+bei+Existenzgründungen>.“ Gelesen bei Schindler Neuberger (2000), S. 23.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing (BSM)*, 19.06.2001, in:  
„<http://www.sozialmarketing.de/zahlen.htm>.“ Gelesen am 19.06.2001.
- ddp*, 11.11.2004. Koalition sagt Nein zur Privatisierung von Sparkassen, in:  
<http://www.manager-magazin.de/unternehmen/vwdnews/0,2828,ticker-23331812,00.html>. Gelesen am 23.11.2004.
- DSGV*, 17.07.2002. DekaBank Deutsche Girozentrale, in: „<http://www.dsgv.de/openworx.php?def=einzel&vlg=einzel2&id=89>.“ Gelesen am 17.07.2002.
- DSGV*, 01.11.2004. Finanzorganigramm 2003, in: „[http://www.dsgv.de/owx\\_medien/media10/1091.pdf](http://www.dsgv.de/owx_medien/media10/1091.pdf).“ Gelesen am 01.11.2004.
- FTD*, 21.08.2002. In der Kredit-Klemme, in: „<http://www.ftd.de/ub/fi/1029851162688.html?nv=rs>.“ Gelesen am 28.11.2002.
- Heintzen, M.*, 18.01.2002. Der unitarische Bundesstaat, in: „<http://www.fu-berlin.de/jura/fachbereich/lehreundforschung/professoren/heintzen/ws0102/oyer1/rtf/2002-01-18.rtf>.“ Gelesen am 27.03.2002.
- Institut für Mittelstandsforschung*, 10.02.1999. Kontinuum standortrelevanter Faktoren, in: „[http://www.ifm-bonn.org/ergebnis/81nf\\_ab1.htm](http://www.ifm-bonn.org/ergebnis/81nf_ab1.htm).“ Gelesen am 11.01.2001.
- Kaiser, S.*, 31.10.2002. Der Kontrahierungszwang beim Girokonto in Europa – ein rechtsvergleichender Überblick, in: „<http://www.vur-online.de/ae/dfaaah.html>.“ Gelesen am 31.10.2002.
- KfW Mittelstandsbank*, 09.08.2003. Zur Entstehung, in: „<http://www.kfw-mittelstandsbank.de/mportal/WirueberUns/d040Historie/d040Historie.jsp>.“ Gelesen am 09.08.2003.
- Phoenix online*, 07.06.2001. Koalitionsbruch in Berlin – Wohin steuert die SPD?, in: „<http://www.phoenix.de/old/themen/topt/062001/01816>.“ Gelesen am 07.06.2001.
- Rhein Zeitung online*, 15.06.2001. Diepgen zieht vor dem Sturz positive Bilanz, in: „<http://rhein-zeitung.de/on/01/06/15/topnews/diepgen.html>.“ Gelesen am 15.06.2001.
- Sachsen Finanzverband*, 10.09.2002. Chronik des SFV, in: „<http://www.sachsenfinanzverband.de/verband/daten/chronik.html>.“ Gelesen am 10.09.2002.
- Sachsen LB*, 19.07.2002. Anteilseigner/Gewährträger, in: „<http://www.sachsenlb.de/content/konzern/sachsenlb/eigentuemer.html>.“ Gelesen am 19.07.2002.
- Sparkassen Finanzgruppe*, 23.02.2004. Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe, in: „[http://www.sparkassen-finanzgruppe.de/owx\\_medien/media0/23.pdf](http://www.sparkassen-finanzgruppe.de/owx_medien/media0/23.pdf).“ Gelesen am 23.02.2004.

- 
- SPIEGEL ONLINE*, 06.06.2003. Banken vergeben zu wenig Kredite, in: „<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,251865,00.html>.“ Gelesen am 06.06.2003.
- SPIEGEL ONLINE*, 12.11.2003. 2,3 Milliarden Euro müssen raus, in: „<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,273593,00.html>.“ Gelesen am 12.11.2003.
- SPIEGEL ONLINE*, 09.03.2003. 60 % mehr Gehalt für Ackermann., in: „<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,289693,00.html>.“ Gelesen am 09.03.2003.
- SPIEGEL ONLINE*, 27.08.2004. Gerangel um die Klein-Kredite, in: „<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,315526,00.html>.“ Gelesen am 31.08.2004.
- Statistisches Bundesamt*, 28.03.2003. Zeitreihenservice – Definitionen, in: „<http://www-zr.destatis.de/def/definha.htm>.“ Gelesen am 28.03.2003.
- Süddeutsche Zeitung online*, 17.05.2001. Rückhalt für öffentliche Banken, in: „<http://www.sueddeutsche.de/aktuell/sz/artikel43594.php>.“ Gelesen am 17.05.2001.
- Werner, S., 31.10.2002. Rechtliche Aspekte von Zahlungssystemen im Internet. CBL Web-Doc. 5/2002, in: „[http://rechtsinformatik.jura.uni-sb.de/cbl/comments/cbl-comment\\_2002005.html](http://rechtsinformatik.jura.uni-sb.de/cbl/comments/cbl-comment_2002005.html).“ Gelesen am 31.10.2002.



## Teil F: Anhang

### Tabellenanhang

Tabelle F.1:

Panelregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die räumliche Geschäftsstellendichte der Sparkassen in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1996-2000 (N=423)

Geschäftsstellendichte Sparkassen	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik
Konstante	-5,246	0,486	-10,794 ***
Einwohnerdichte	1,040	0,021	50,167 ***
Pro-Kopf-Einkommen	-0,931	0,093	-10,008 ***
Durchschnittl. Unternehmensumsatz	-0,295	0,062	-4,768 ***
Bilanzsumme je Einwohner	0,655	0,076	8,625 ***
R <sup>2</sup> <sub>kor</sub>	0,896		
F-Statistik	913,709 ***		

\*\*\* p ≤ 1%. – \*\* p ≤ 5%. – \* p ≤ 10%. – White heteroskedastizität-konsistente Standardfehler und Kovarianzen.

Quellen: OSGV & SGV Hessen-Thüringen. Unveröffentlichte Daten: Geschäftszahlen der Sparkassen 1995-2000; IWH-Regionaldatenbank: Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.2:

Querschnittsregressionsanalyse zum Einfluss regionaler Strukturindikatoren auf die räumliche Geschäftsstellendichte der Groß- und Regionalbanken in den Vergleichsregionen der neuen Bundesländer 1998 (N=86)

Geschäftsstellendichte Groß- und Regionalbanken	$\beta$	SE $\beta$	t-Statistik	VIF
Konstante	-14,147	0,891	-15,875 ***	
Einwohnerdichte	1,136	0,045	25,037 ***	1,592
Pro-Kopf-Einkommen	1,986	0,217	9,154 ***	1,971
Durchschnittl. Unternehmensumsatz	-0,432	0,143	-3,026 ***	1,333
R <sup>2</sup> <sub>kor</sub>	0,948		White Heteroskedastizität-Statistik	1,085
F-Statistik	522,419 ***		Jarque-Bera Statistik	3,434

\*\*\* p ≤ 1%. – \*\* p ≤ 5%. – \* p ≤ 10%.

Quellen: D-Info (1999); IWH-Regionaldatenbank: Zahlen des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.3:  
Einlagen und aufgenommene Kredite (insgesamt) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen - in Mio. DM -		Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -			
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Brandenburg</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	18 210	27 922	36 472	53,3	30,6	100,3	58,5	62,8	70,6
Kreditbanken	6 665	8 513	7 778	27,7	-8,6	16,7	21,4	19,1	15,0
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	5 753	6 649	4 534	15,6	-31,8	-21,2	18,5	14,9	8,8
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	912	1 864	3 245	104,4	74,1	255,8	2,9	4,2	6,3
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	31 130	44 487	51 696	42,9	16,2	66,1	100,0	100,0	100,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	11 699	16 184	16 550	38,3	2,3	41,5	55,9	56,0	56,8
Kreditbanken	4 800	6 303	6 249	31,3	-0,9	30,2	22,9	21,8	21,5
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 890	4 911	2 324	26,2	-52,7	-40,3	18,6	17,0	8,0
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	910	1 392	3 925	53,0	182,0	331,4	4,3	4,8	13,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	20 928	28 892	29 113	38,1	0,8	39,1	100,0	100,0	100,0
<b>Sachsen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	41 138	58 134	60 642	41,3	4,3	47,4	61,9	58,8	57,0
Kreditbanken	15 498	21 647	21 524	39,7	-0,6	38,9	23,3	21,9	20,2
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	11 904	14 498	11 256	21,8	-22,4	-5,4	17,9	14,7	10,6
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	3 594	7 149	10 268	98,9	43,6	185,7	5,4	7,2	9,7
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	66 442	98 816	106 303	48,7	7,6	60,0	100,0	100,0	100,0

Fortsetzung Tabelle F.3:

	Volumen - in Mio. DM -			Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
	<b>Sachsen-Anhalt</b>								
Sparkassensektor <sup>d</sup>	19 507	27 469	30 128	40,8	9,7	54,4	59,8	60,5	65,0
Kreditbanken	7 505	10 059	8 623	34,0	-14,3	14,9	23,0	22,2	18,6
<i>Großbanken</i> <sup>e</sup>	6 511	7 396	4 620	13,6	-37,5	-29,0	20,0	16,3	10,0
<i>Regionalbanken</i> <sup>e</sup>	994	2 663	4 004	167,9	50,3	302,8	3,0	5,9	8,6
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	32 611	45 374	46 359	39,1	2,2	42,2	100,0	100,0	100,0
<b>Thüringen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	18 450	25 088	26 695	36,0	6,4	44,7	59,4	57,1	59,0
Kreditbanken	6 841	9 448	9 529	38,1	0,9	39,3	22,0	21,5	21,1
<i>Großbanken</i> <sup>e</sup>	5 408	6 947	5 848	28,5	-15,8	8,1	17,4	15,8	12,9
<i>Regionalbanken</i> <sup>e</sup>	1 433	2 501	3 681	74,5	47,2	156,9	4,6	5,7	8,1
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	31 035	43 907	45 244	41,5	3,0	45,8	100,0	100,0	100,0
<b>Neue Bundesländer</b>									
Sparkassensektor <sup>b, c, d</sup>	109 004	154 797	170 488	42,0	10,1	56,4	59,8	59,2	61,2
Kreditbanken	41 309	55 970	53 703	35,5	-4,1	30,0	22,7	21,4	19,3
<i>Großbanken</i> <sup>e</sup>	33 466	40 401	28 581	20,7	-29,3	-14,6	18,4	15,5	10,3
<i>Regionalbanken</i> <sup>e</sup>	7 843	15 569	25 123	98,5	61,4	220,3	4,3	6,0	9,0
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	182 146	261 476	278 716	43,6	6,6	53,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Jeweils zum 31.12. – <sup>b</sup> Brandenburg; Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>c</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen; Ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken. 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>e</sup> Ab 1999: Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>f</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.4:  
Einlagen und aufgenommene Kredite (Sichteinlagen) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen - in Mio. DM -			Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Brandenburg</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	6 049	8 972	8 471	48,3	-5,6	40,0	55,0	59,1	60,2
Kreditbanken	2 719	3 513	3 102	29,2	-11,7	14,1	24,7	23,1	22,0
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 387	2 595	2 163	8,7	-16,6	-9,4	21,7	17,1	15,4
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	332	918	939	176,5	2,3	182,8	3,0	6,0	6,7
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	11 005	15 177	14 072	37,9	-7,3	27,9	100,0	100,0	100,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	4 120	5 638	5 465	36,8	-3,1	32,6	54,7	53,7	54,0
Kreditbanken	1 763	2 605	2 388	47,8	-8,3	35,5	23,4	24,8	23,6
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	1 490	2 048	1 103	37,4	-46,1	-26,0	19,8	19,5	10,9
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	273	557	1 285	104,0	130,7	370,7	3,6	5,3	12,7
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	7 535	10 491	10 127	39,2	-3,5	34,4	100,0	100,0	100,0
<b>Sachsen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	13 696	17 478	16 771	27,6	-4,0	22,5	58,6	54,6	53,2
Kreditbanken	5 989	8 723	7 638	45,7	-12,4	27,5	25,6	27,3	24,2
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	4 746	5 589	4 641	17,8	-17,0	-2,2	20,3	17,5	14,7
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	1 243	3 134	2 996	152,1	-4,4	141,1	5,3	9,8	9,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	23 375	31 993	31 512	36,9	-1,5	34,8	100,0	100,0	100,0

Fortsetzung Tabelle F.4:

	Volumen - in Mio. DM -		Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -			
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Sachsen-Anhalt</b>									
Sparkassensektor <sup>d</sup>	6 737	8 803	8 872	30,7	0,8	31,7	57,4	56,1	61,1
Kreditbanken	3 000	4 043	3 077	34,8	-23,9	2,6	25,5	25,8	21,2
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 586	3 057	1 997	18,2	-34,7	-22,8	22,0	19,5	13,8
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	414	986	1 080	138,2	9,5	160,8	3,5	6,3	7,4
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	11 745	15 698	14 522	33,7	-7,5	23,6	100,0	100,0	100,0
<b>Thüringen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	6 114	8 034	8 025	31,4	-0,1	31,3	57,3	55,2	56,2
Kreditbanken	2 571	3 579	3 358	39,2	-6,2	30,6	24,1	24,6	23,5
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 149	2 557	2 355	19,0	-7,9	9,6	20,1	17,6	16,5
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	422	1 022	1 003	142,2	-1,8	137,8	4,0	7,0	7,0
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	10 676	14 561	14 272	36,4	-2,0	33,7	100,0	100,0	100,0
<b>Neue Bundesländer</b>									
Sparkassensektor <sup>b, c, d</sup>	36 716	48 925	47 603	33,3	-2,7	29,7	57,1	55,6	56,3
Kreditbanken	16 042	22 463	19 562	40,0	-12,9	21,9	24,9	25,5	23,1
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	13 358	15 846	12 259	18,6	-22,6	-8,2	20,8	18,0	14,5
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	2 684	6 617	7 303	146,5	10,4	172,1	4,2	7,5	8,6
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	64 336	87 920	84 506	36,7	-3,9	31,4	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Jeweils zum 31.12. – <sup>b</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>c</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken. 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>e</sup> Ab 1999: Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>f</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.5:  
Einlagen und aufgenommene Kredite (Termineinlagen, Sparbriefe, Spareinlagen) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen - in Mio. DM -			Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Brandenburg</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	12 161	18 950	28 002	55,8	47,8	130,3	60,4	64,7	74,4
Kreditbanken	3 946	5 000	4 676	26,7	-6,5	18,5	19,6	17,1	12,4
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 366	4 054	2 370	20,4	-41,5	-29,6	16,7	13,8	6,3
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	580	946	2 306	63,1	143,8	297,6	2,9	3,2	6,1
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	20 125	29 310	37 624	45,6	28,4	87,0	100,0	100,0	100,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	7 579	10 546	11 086	39,1	5,1	46,3	56,6	57,3	58,4
Kreditbanken	3 037	3 698	3 861	21,8	4,4	27,1	22,7	20,1	20,3
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 400	2 863	1 220	19,3	-57,4	-49,1	17,9	15,6	6,4
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	637	835	2 640	31,1	216,2	314,5	4,8	4,5	13,9
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	13 393	18 401	18 985	37,4	3,2	41,8	100,0	100,0	100,0
<b>Sachsen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	27 442	40 656	43 871	48,2	7,9	59,9	63,7	60,8	58,7
Kreditbanken	9 509	12 924	13 886	35,9	7,4	46,0	22,1	19,3	18,6
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	7 158	8 909	6 615	24,5	-25,8	-7,6	16,6	13,3	8,8
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	2 351	4 015	7 272	70,8	81,1	209,3	5,5	6,0	9,7
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	43 067	66 823	74 791	55,2	11,9	73,7	100,0	100,0	100,0

Fortsetzung Tabelle F.5:

	Volumen - in Mio. DM -		Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -			
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Sachsen-Anhalt</b>									
Sparkassensektor <sup>d</sup>	12 770	18 666	21 256	46,2	13,9	66,5	61,2	62,9	66,8
Kreditbanken	4 505	6 016	5 547	33,5	-7,8	23,1	21,6	20,3	17,4
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 925	4 339	2 623	10,5	-39,6	-33,2	18,8	14,6	8,2
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	580	1 677	2 924	189,1	74,4	404,1	2,8	5,7	9,2
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	20 866	29 676	31 837	42,2	7,3	52,6	100,0	100,0	100,0
<b>Thüringen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	12 336	17 054	18 670	38,2	9,5	51,3	60,6	58,1	60,3
Kreditbanken	4 270	5 869	6 171	37,4	5,1	44,5	21,0	20,0	19,9
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 259	4 390	3 493	34,7	-20,4	7,2	16,0	15,0	11,3
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	1 011	1 479	2 678	46,3	81,0	164,8	5,0	5,0	8,6
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	20 359	29 346	30 973	44,1	5,5	52,1	100,0	100,0	100,0
<b>Neue Bundesländer</b>									
Sparkassensektor <sup>b, c, d</sup>	72 288	105 872	122 885	46,5	16,1	70,0	61,4	61,0	63,3
Kreditbanken	25 267	33 507	34 141	32,6	1,9	35,1	21,4	19,3	17,6
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	20 108	24 555	16 321	22,1	-33,5	-18,8	17,1	14,1	8,4
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	5 159	8 952	17 820	73,5	99,1	245,4	4,4	5,2	9,2
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	117 810	173 556	194 210	47,3	11,9	64,9	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Jeweils zum 31.12. – <sup>b</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>c</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken. 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>e</sup> Ab 1999: Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>f</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.6:  
Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten (insgesamt) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Brandenburg</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	63,8	36,3	34,0	69,9	72,9	12,1	15,8	5,3	4,5	49,5
Kreditbanken	18,7	45,6	36,9	11,6	22,9	-6,4	-7,5	2,5	-1,6	-31,0
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	14,2	34,5	26,9	9,0	16,7	-9,7	-11,8	-4,5	-5,5	-28,6
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	4,5	11,1	10,0	2,6	6,2	3,3	4,3	7,0	3,9	-2,3
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	17,6	18,1	29,1	18,5	4,3	-5,7	-8,3	-7,7	-2,9	-18,5
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	56,2	32,7	32,1	64,3	47,6	0,9	3,5	4,7	-1,8	3,4
Kreditbanken	22,0	45,9	38,1	13,7	45,7	-1,5	-2,0	2,1	0,2	-3,2
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	15,2	33,6	23,7	9,5	28,5	-10,6	-13,8	-16,2	-7,4	-22,8
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,8	12,3	14,4	4,2	17,2	9,1	11,8	18,4	7,6	19,6
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	21,9	21,3	29,8	22,1	6,7	0,5	-1,5	-6,8	1,6	-0,2
<b>Sachsen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	59,5	22,4	35,0	71,4	44,4	-4,9	-1,7	-0,1	-0,6	-13,4
Kreditbanken	21,8	43,3	42,3	14,3	39,4	-3,1	-18,6	-2,7	0,1	-9,3
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	14,3	30,2	26,7	9,0	25,4	-7,3	-19,0	-6,6	-4,6	-18,3
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	7,5	13,1	15,6	5,2	14,0	4,3	0,4	3,9	4,7	9,1
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,7	34,3	22,7	14,3	16,2	7,9	20,3	2,8	0,4	22,7

Fortsetzung Tabelle F.6:

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unter- nehmen	Selbst- ständige	Privat- personen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unter- nehmen	Selbst- ständige	Privat- personen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Sachsen-Anhalt</b>										
Sparkassensektor <sup>c</sup>	61,7	35,9	35,4	69,3	51,3	5,2	14,7	16,8	0,1	17,4
Kreditbanken	21,0	45,6	39,2	13,6	39,8	-4,4	-14,6	-1,8	-1,0	-14,1
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	15,5	35,6	27,7	9,8	28,3	-10,0	-21,8	-10,4	-5,8	-27,9
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	5,5	10,0	11,5	3,9	11,5	5,6	7,3	8,5	4,8	13,9
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	17,3	18,5	25,4	17,1	8,9	-0,8	-0,1	-14,9	0,9	-3,4
<b>Thüringen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	58,4	36,2	34,5	64,7	54,2	-0,4	0,3	8,7	-1,5	7,3
Kreditbanken	21,3	44,1	37,0	15,0	37,1	-1,0	-8,0	-2,8	0,2	-7,7
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	15,0	33,1	26,5	10,2	25,1	-4,5	-10,7	-3,4	-3,6	-11,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,3	11,0	10,5	4,8	12,1	3,5	2,7	0,6	3,8	3,7
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	20,2	19,7	28,5	20,4	8,7	1,4	7,7	-5,9	1,3	0,4
<b>Neue Bundesländer</b>										
Sparkassensektor <sup>a, b, c</sup>	60,1	30,0	34,4	68,9	55,2	1,3	4,0	5,9	0,2	11,7
Kreditbanken	21,0	44,4	39,4	13,8	34,8	-3,4	-12,6	-1,0	-0,4	-15,9
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	14,7	32,5	26,5	9,4	23,6	-8,1	-16,4	-7,7	-5,1	-22,6
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,4	11,8	12,9	4,4	11,2	4,7	3,8	6,7	4,7	6,6
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,9	25,7	26,2	17,4	10,0	2,1	8,6	-4,8	0,2	4,2

<sup>a</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>b</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>e</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich für jedes Bundesland spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.7:  
Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten (Sichteinlagen) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Brandenburg</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	59,5	37,8	38,0	70,2	75,9	5,2	11,5	1,4	-4,6	34,7
Kreditbanken	22,5	43,9	33,3	11,6	18,1	-2,7	-8,2	3,8	3,8	-11,7
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,5	35,0	25,4	8,8	14,6	-6,3	-9,2	-3,3	-0,6	-13,9
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	4,9	8,9	7,9	2,8	3,5	3,7	1,0	7,1	4,5	2,3
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,1	18,2	28,8	18,3	6,1	-2,6	-3,3	-5,2	0,7	-23,1
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	54,1	34,3	35,7	65,6	68,0	-0,7	2,5	-0,5	-3,6	-9,7
Kreditbanken	23,6	44,2	35,6	12,0	22,5	0,2	-5,0	4,5	3,3	10,4
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,2	34,1	24,4	8,2	17,1	-8,9	-10,3	-13,6	-4,4	-10,5
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,4	10,1	11,2	3,7	5,4	9,1	5,2	18,1	7,6	20,9
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	22,3	21,5	28,7	22,5	9,5	0,5	2,5	-4,0	0,3	-0,7
<b>Sachsen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	56,3	26,1	38,9	73,4	49,7	-5,4	6,0	1,1	-7,4	-28,0
Kreditbanken	25,7	51,1	38,1	12,8	24,9	-1,4	-9,1	-2,2	6,5	-21,4
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,3	36,1	25,3	7,7	18,4	-5,6	-12,3	-7,0	0,6	-19,1
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	8,4	14,9	12,8	5,1	6,5	4,2	3,2	4,7	5,9	-2,4
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,0	22,9	23,1	13,8	25,4	6,8	3,2	1,1	0,9	49,5

Fortsetzung Tabelle F.7:

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Sachsen-Anhalt</b>										
Sparkassensektor <sup>c</sup>	58,3	35,2	39,2	70,5	68,2	3,7	12,8	12,8	-6,1	16,3
Kreditbanken	23,6	46,5	33,6	12,1	22,7	-4,4	-16,5	1,8	4,1	-15,6
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	18,2	38,2	24,5	8,4	18,5	-8,3	-17,5	-6,2	-1,1	-16,0
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	5,5	8,3	9,1	3,6	4,3	3,9	1,0	8,0	5,1	0,5
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,0	18,3	27,2	17,4	9,1	0,6	3,7	-14,6	2,0	-0,7
<b>Thüringen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	56,5	37,6	38,0	66,8	65,7	-1,0	-1,6	13,9	-5,4	13,0
Kreditbanken	23,7	44,4	32,3	13,2	25,5	-0,6	-6,8	-4,1	5,0	-16,4
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,3	34,7	22,8	8,6	20,9	-3,6	-7,1	-7,0	0,7	-18,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,5	9,8	9,5	4,6	4,6	3,1	0,3	2,9	4,3	2,0
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	19,8	17,9	29,6	20,0	8,8	1,6	8,4	-9,8	0,4	3,4
<b>Neue Bundesländer</b>										
Sparkassensektor <sup>a, b, c</sup>	57,0	32,5	38,2	70,3	62,6	-0,7	6,3	5,1	-6,0	-4,9
Kreditbanken	24,2	47,2	35,2	12,4	22,2	-1,8	-9,3	0,3	5,0	-16,2
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,5	35,8	24,6	8,2	17,4	-6,3	-11,5	-7,1	-0,5	-17,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,7	11,3	10,6	4,2	4,8	4,5	2,2	7,4	5,5	1,2
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,8	20,3	26,6	17,3	15,2	2,5	3,0	-5,4	1,0	21,1

<sup>a</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>b</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>e</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich für jedes Bundesland spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.8:  
Durchschnittliche Marktanteile bei Einlagen und aufgenommenen Krediten (Sichteinlagen) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Brandenburg</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	59,5	37,8	38,0	70,2	75,9	5,2	11,5	1,4	-4,6	34,7
Kreditbanken	22,5	43,9	33,3	11,6	18,1	-2,7	-8,2	3,8	3,8	-11,7
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,5	35,0	25,4	8,8	14,6	-6,3	-9,2	-3,3	-0,6	-13,9
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	4,9	8,9	7,9	2,8	3,5	3,7	1,0	7,1	4,5	2,3
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,1	18,2	28,8	18,3	6,1	-2,6	-3,3	-5,2	0,7	-23,1
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	54,1	34,3	35,7	65,6	68,0	-0,7	2,5	-0,5	-3,6	-9,7
Kreditbanken	23,6	44,2	35,6	12,0	22,5	0,2	-5,0	4,5	3,3	10,4
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,2	34,1	24,4	8,2	17,1	-8,9	-10,3	-13,6	-4,4	-10,5
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,4	10,1	11,2	3,7	5,4	9,1	5,2	18,1	7,6	20,9
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	22,3	21,5	28,7	22,5	9,5	0,5	2,5	-4,0	0,3	-0,7
<b>Sachsen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	56,3	26,1	38,9	73,4	49,7	-5,4	6,0	1,1	-7,4	-28,0
Kreditbanken	25,7	51,1	38,1	12,8	24,9	-1,4	-9,1	-2,2	6,5	-21,4
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,3	36,1	25,3	7,7	18,4	-5,6	-12,3	-7,0	0,6	-19,1
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	8,4	14,9	12,8	5,1	6,5	4,2	3,2	4,7	5,9	-2,4
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,0	22,9	23,1	13,8	25,4	6,8	3,2	1,1	0,9	49,5

Fortsetzung Tabelle F.8:

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Sachsen-Anhalt</b>										
Sparkassensektor <sup>c</sup>	58,3	35,2	39,2	70,5	68,2	3,7	12,8	12,8	-6,1	16,3
Kreditbanken	23,6	46,5	33,6	12,1	22,7	-4,4	-16,5	1,8	4,1	-15,6
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	18,2	38,2	24,5	8,4	18,5	-8,3	-17,5	-6,2	-1,1	-16,0
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	5,5	8,3	9,1	3,6	4,3	3,9	1,0	8,0	5,1	0,5
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,0	18,3	27,2	17,4	9,1	0,6	3,7	-14,6	2,0	-0,7
<b>Thüringen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	56,5	37,6	38,0	66,8	65,7	-1,0	-1,6	13,9	-5,4	13,0
Kreditbanken	23,7	44,4	32,3	13,2	25,5	-0,6	-6,8	-4,1	5,0	-16,4
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,3	34,7	22,8	8,6	20,9	-3,6	-7,1	-7,0	0,7	-18,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,5	9,8	9,5	4,6	4,6	3,1	0,3	2,9	4,3	2,0
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	19,8	17,9	29,6	20,0	8,8	1,6	8,4	-9,8	0,4	3,4
<b>Neue Bundesländer</b>										
Sparkassensektor <sup>a, b, c</sup>	57,0	32,5	38,2	70,3	62,6	-0,7	6,3	5,1	-6,0	-4,9
Kreditbanken	24,2	47,2	35,2	12,4	22,2	-1,8	-9,3	0,3	5,0	-16,2
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,5	35,8	24,6	8,2	17,4	-6,3	-11,5	-7,1	-0,5	-17,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	6,7	11,3	10,6	4,2	4,8	4,5	2,2	7,4	5,5	1,2
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,8	20,3	26,6	17,3	15,2	2,5	3,0	-5,4	1,0	21,1

<sup>a</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>b</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>e</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich für jedes Bundesland spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.9:  
Kredite an Nichtbanken (insgesamt) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen - in Mio. DM -			Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Brandenburg</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	5 484	15 117	24 935	175,7	64,9	354,7	42,8	53,2	55,5
Kreditbanken	4 368	8 621	15 864	97,4	84,0	263,2	34,1	30,3	35,3
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 867	6 559	7 546	69,6	15,0	95,1	30,1	23,1	16,8
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	501	2 062	8 318	311,6	303,4	1 560,3	3,9	7,3	18,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	12 828	28 433	44 929	121,6	58,0	250,2	100,0	100,0	100,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	4 440	9 101	12 359	105,0	35,8	178,4	41,0	36,0	34,1
Kreditbanken	4 297	9 699	15 922	125,7	64,2	270,5	39,7	38,4	44,0
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 437	6 920	6 364	101,3	-8,0	85,2	31,8	27,4	17,6
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	860	2 779	9 558	223,1	243,9	1 011,4	7,9	11,0	26,4
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	10 821	25 290	36 208	133,7	43,2	234,6	100,0	100,0	100,0
<b>Sachsen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	10 886	22 549	27 264	107,1	20,9	150,5	32,3	24,7	23,6
Kreditbanken	16 250	28 698	36 775	76,6	28,1	126,3	48,2	31,5	31,8
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	11 435	17 170	16 574	50,2	-3,5	44,9	33,9	18,8	14,3
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	4 815	11 528	20 202	139,4	75,2	319,6	14,3	12,6	17,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	33 693	91 203	115 726	170,7	26,9	243,5	100,0	100,0	100,0

Fortsetzung Tabelle F.9:

	Volumen - in Mio. DM -		Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -			
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Sachsen-Anhalt</b>									
Sparkassensektor <sup>d</sup>	6 796	13 476	22 402	98,3	66,2	229,6	40,4	44,2	52,0
Kreditbanken	7 300	11 292	16 433	54,7	45,5	125,1	43,4	37,0	38,1
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	6 164	8 163	8 457	32,4	3,6	37,2	36,7	26,8	19,6
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	1 136	3 129	7 976	175,4	154,9	602,1	6,8	10,3	18,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	16 816	30 505	43 089	81,4	41,3	156,2	100,0	100,0	100,0
<b>Thüringen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	7 304	13 237	15 494	81,2	17,1	112,1	43,1	34,8	33,6
Kreditbanken	6 970	12 382	17 571	77,6	41,9	152,1	41,1	32,5	38,1
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	5 743	9 116	8 786	58,7	-3,6	53,0	33,9	24,0	19,0
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	1 227	3 266	8 786	166,2	169,0	616,1	7,2	8,6	19,0
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	16 940	38 042	46 130	124,6	21,3	172,3	100,0	100,0	100,0
<b>Neue Bundesländer</b>									
Sparkassensektor <sup>b, c, d</sup>	34 910	73 480	102 454	110,5	39,4	193,5	38,3	34,4	35,8
Kreditbanken	39 185	70 692	102 565	80,4	45,1	161,7	43,0	33,1	35,9
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	30 646	47 928	47 727	56,4	-0,4	55,7	33,6	22,5	16,7
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	8 539	22 764	54 840	166,6	140,9	542,2	9,4	10,7	19,2
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	91 098	213 473	286 082	134,3	34,0	214,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Jeweils zum 31.12. – <sup>b</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>c</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken. 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>e</sup> Ab 1999: Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>f</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.10:  
Kredite an Nichtbanken (kurz- und mittelfristig) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen - in Mio. DM -			Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Brandenburg</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	1 622	2 245	2 879	38,4	28,2	77,5	29,3	34,6	45,3
Kreditbanken	2 856	3 117	2 519	9,1	-19,2	-11,8	51,6	48,1	39,6
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 554	2 314	1 794	-9,4	-22,5	-29,8	46,1	35,7	28,2
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	302	803	726	165,9	-9,6	140,4	5,5	12,4	11,4
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	5 536	6 481	6 357	17,1	-1,9	14,8	100,0	100,0	100,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	1 470	1 214	1 776	-17,4	46,3	20,8	30,5	21,5	30,1
Kreditbanken	2 766	3 174	3 015	14,8	-5,0	9,0	57,3	56,2	51,1
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 287	2 002	1 187	-12,5	-40,7	-48,1	47,4	35,5	20,1
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	479	1 172	1 828	144,7	56,0	281,6	9,9	20,8	31,0
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	4 825	5 645	5 905	17,0	4,6	22,4	100,0	100,0	100,0
<b>Sachsen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	3 524	4 292	5 336	21,8	24,3	51,4	20,1	24,5	30,4
Kreditbanken	10 939	10 521	10 802	-3,8	2,7	-1,3	62,4	60,0	61,6
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	7 992	4 672	4 035	-41,5	-13,6	-49,5	45,6	26,7	23,0
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	2 947	5 849	6 768	98,5	15,7	129,7	16,8	33,4	38,6
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	17 527	20 258	23 951	15,6	18,2	36,7	100,0	115,6	136,7

Frotsetzung Tabelle F.10:

	Volumen - in Mio. DM -			Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Sachsen-Anhalt</b>									
Sparkassensektor <sup>d</sup>	1 999	2 044	2 951	2,3	44,4	47,6	27,0	32,4	46,1
Kreditbanken	4 478	3 058	2 461	-31,7	-19,5	-45,0	60,4	48,4	38,5
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 830	1 863	1 260	-51,4	-32,4	-67,1	51,7	29,5	19,7
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	648	1 195	1 201	84,4	0,5	85,3	8,7	18,9	18,8
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	7 408	6 312	6 398	-14,8	1,4	-13,6	100,0	100,0	100,0
<b>Thüringen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	2 365	2 092	2 502	-11,5	19,6	5,8	31,5	27,4	32,6
Kreditbanken	4 346	3 678	3 229	-15,4	-12,2	-25,7	58,0	48,1	42,1
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 678	2 303	1 811	-37,4	-21,4	-50,8	49,0	30,1	23,6
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	668	1 375	1 418	105,8	3,1	112,3	8,9	18,0	18,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	7 499	7 648	7 665	2,0	0,2	2,2	100,0	100,0	100,0
<b>Neue Bundesländer</b>									
Sparkassensektor <sup>b, c, d</sup>	10 980	11 887	15 444	8,3	29,9	40,7	25,7	25,6	30,7
Kreditbanken	25 385	23 548	22 026	-7,2	-6,5	-13,2	59,3	50,8	43,8
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	20 341	13 154	10 087	-35,3	-23,3	-50,4	47,5	28,4	20,1
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	5 044	10 394	11 941	106,1	14,9	136,7	11,8	22,4	23,8
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	42 795	46 344	50 276	8,3	8,5	17,5	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Jeweils zum 31.12. – <sup>b</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>c</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Sachsen-Anhalt: 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken. 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>e</sup> Ab 1999: Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>f</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.11:  
Kredite an Nichtbanken (langfristig) nach Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992, 1996 und 2000

	Volumen - in Mio. DM -			Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -		
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Brandenburg</b>									
Sparkassensektor <sup>b</sup>	3 862	12 872	22 056	233,3	71,3	471,1	53,0	58,6	57,2
Kreditbanken	1 512	5 504	13 345	264,0	142,5	782,6	20,7	25,1	34,6
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	1 313	4 245	5 752	223,3	35,5	338,1	18,0	19,3	14,9
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	199	1 259	7 593	532,7	503,1	3715,6	2,7	5,7	19,7
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	7 292	21 952	38 573	201,0	75,7	429,0	100,0	100,0	100,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	2 970	7 887	10 583	165,6	34,2	256,3	49,5	40,1	34,9
Kreditbanken	1 531	6 525	12 907	326,2	97,8	743,0	25,5	33,2	42,6
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	1 150	4 918	5 177	327,7	5,3	350,2	19,2	25,0	17,1
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	381	1 607	7 729	321,8	381,0	1928,6	6,4	8,2	25,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	5 996	19 645	30 304	227,6	54,3	405,4	100,0	100,0	100,0
<b>Sachsen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	7 362	18 257	21 929	148,0	20,1	197,9	45,5	25,7	23,9
Kreditbanken	5 311	18 177	25 973	242,3	42,9	389,0	32,9	25,6	28,3
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	3 443	12 498	12 539	263,0	0,3	264,2	21,3	17,6	13,7
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	1 868	5 679	13 435	204,0	136,6	619,2	11,6	8,0	14,6
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	16 166	70 945	91 775	338,9	29,4	467,7	100,0	100,0	100,0

Fortsetzung Tabelle F.11:

	Volumen - in Mio. DM -		Veränderungsrate - in % -			Marktanteile - in % -			
	1992 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>	1992-1996	1996-2000	1992-2000	1992	1996	2000
<b>Sachsen-Anhalt</b>									
Sparkassensektor <sup>d</sup>	4 797	11 432	19 451	138,3	70,1	305,5	51,0	47,3	53,0
Kreditbanken	2 822	8 234	13 972	191,8	69,7	395,1	30,0	34,0	38,1
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 334	6 300	7 197	169,9	14,2	208,4	24,8	26,0	19,6
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	488	1 934	6 775	296,3	250,3	1 288,3	5,2	8,0	18,5
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	9 408	24 193	36 691	157,2	51,7	290,0	100,0	100,0	100,0
<b>Thüringen</b>									
Sparkassensektor <sup>c</sup>	4 939	11 145	12 993	125,7	16,6	163,1	52,3	36,7	33,8
Kreditbanken	2 624	8 704	14 342	231,7	64,8	446,6	27,8	28,6	37,3
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	2 065	6 813	6 974	229,9	2,4	237,7	21,9	22,4	18,1
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	559	1 891	7 368	238,3	289,6	1 218,1	5,9	6,2	19,2
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	9 441	30 394	38 465	221,9	26,6	307,4	100,0	100,0	100,0
<b>Neue Bundesländer</b>									
Sparkassensektor <sup>b, c, d</sup>	23 930	61 593	87 012	157,4	41,3	263,6	49,5	36,9	36,9
Kreditbanken	13 800	47 144	80 539	241,6	70,8	483,6	28,6	28,2	34,2
<i>Großbanken<sup>e</sup></i>	10 305	34 774	37 639	237,4	8,2	265,2	21,3	20,8	16,0
<i>Regionalbanken<sup>e</sup></i>	3 495	12 370	42 900	253,9	246,8	1 127,5	7,2	7,4	18,2
Alle Bankengruppen <sup>f</sup>	48 303	167 129	235 808	246,0	41,1	388,2	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Jeweils zum 31.12. – <sup>b</sup> Brandenburg; Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>c</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen; Ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Sachsen-Anhalt; 1992 und 2000 Sparkassen und Landesbanken. 1996 ausschließlich Sparkassen. – <sup>e</sup> Ab 1999; Abnahme/Zunahme bedingt durch Änderung des Berichtskreises. – <sup>f</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.12:  
Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe (insgesamt) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Brandenburg</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	50,8	37,9	45,0	60,7	80,1	12,7	24,0	9,2	0,6	3,9
Kreditbanken	33,0	48,7	28,7	22,8	19,1	1,3	-8,3	4,4	9,7	-2,7
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	22,1	31,9	21,4	15,1	12,6	-13,3	-34,0	-3,1	1,4	-19,1
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	10,9	16,8	7,3	7,7	6,6	14,6	25,7	7,6	8,3	16,4
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	16,2	13,4	26,3	16,5	0,8	-14,0	-15,7	-13,6	-10,3	-1,1
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	36,7	22,1	42,0	48,8	41,7	-6,9	-3,9	1,2	-10,8	-51,5
Kreditbanken	39,8	52,5	37,6	30,4	28,2	4,3	-3,0	5,2	22,1	4,8
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	24,8	33,8	25,8	16,1	17,5	-14,2	-25,7	-10,0	1,4	-11,2
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	15,0	18,7	11,8	14,3	10,7	18,4	22,7	15,2	20,7	16,0
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	23,6	25,4	20,4	20,8	30,1	2,6	6,8	-6,3	-11,3	46,7
<b>Sachsen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	28,0	16,8	39,5	36,1	31,1	-8,8	2,8	-2,4	-23,8	-15,4
Kreditbanken	37,4	50,8	34,5	31,8	16,1	-16,5	-32,2	-1,6	4,6	12,5
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	20,9	29,6	20,7	13,9	11,7	-19,6	-37,4	-3,6	-3,1	2,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	16,5	21,2	13,8	17,9	4,4	3,2	5,1	2,0	7,7	10,1
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	34,6	32,4	25,9	32,1	52,8	25,2	29,4	3,9	19,2	2,9

Fortsetzung Tabelle F.12:

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Sachsen-Anhalt</b>										
Sparkassensektor <sup>c</sup>	42,1	25,8	49,2	54,8	47,3	11,6	24,1	9,3	-8,2	-10,4
Kreditbanken	38,1	54,8	31,7	29,6	20,1	-5,3	-18,9	1,9	10,6	14,0
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	25,8	35,7	22,7	19,6	15,5	-17,0	-37,1	-4,3	-1,9	4,1
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	12,3	19,1	9,0	9,9	4,6	11,8	18,3	6,2	12,4	9,8
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	19,8	19,4	19,2	15,6	32,6	-6,3	-5,2	-11,3	-2,4	-3,6
<b>Thüringen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	36,2	24,1	40,9	49,4	34,0	-9,5	-10,2	4,0	-14,6	-48,6
Kreditbanken	35,2	47,3	35,4	32,0	14,5	-3,1	-11,5	1,3	15,5	3,6
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	23,3	29,8	24,2	21,0	11,4	-14,9	-32,9	-2,4	1,6	-4,5
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	11,9	17,4	11,2	11,0	3,1	11,8	21,4	3,7	13,9	8,1
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	28,5	28,6	23,7	18,6	51,5	12,6	21,7	-5,3	-0,9	45,0
<b>Neue Bundesländer</b>										
Sparkassensektor <sup>a, b, c</sup>	36,0	23,2	42,5	46,9	40,1	-2,5	6,2	3,0	-14,2	-18,2
Kreditbanken	36,8	50,6	33,8	29,9	17,7	-7,2	-20,0	1,6	10,7	8,7
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	22,8	31,4	22,4	16,6	12,7	-17,0	-35,0	-4,4	-1,0	-2,5
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	14,0	19,2	11,3	13,3	5,0	9,8	15,0	5,9	11,7	11,2
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	27,2	26,2	23,7	23,3	42,2	9,7	13,9	-4,6	3,5	9,5

<sup>a</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>b</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>e</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich für jedes Bundesland spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.13:  
Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe (kurz- und mittelfristig) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Brandenburg</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	36,8	26,4	36,8	50,4	69,9	16,0	27,5	5,6	-7,4	6,4
Kreditbanken	45,4	59,3	31,2	30,7	29,0	-12,0	-22,4	4,2	6,5	-5,3
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	34,1	47,8	20,4	15,4	26,9	-17,9	-30,6	-2,4	2,1	-6,6
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	11,3	11,6	10,7	15,3	2,1	6,0	8,2	6,7	4,3	1,3
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	17,8	14,2	32,0	18,9	1,0	-4,0	-5,1	-9,8	0,9	-1,1
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	27,5	19,9	36,0	38,9	32,7	-0,4	7,0	-8,7	-23,6	-37,6
Kreditbanken	53,7	62,0	39,9	40,9	64,2	-6,3	-15,1	7,8	21,6	35,1
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	33,7	43,4	23,4	13,5	38,4	-27,3	-33,6	-9,3	-6,9	0,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	20,1	18,5	16,5	27,4	26,0	21,0	18,6	17,2	28,5	35,3
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	18,8	18,1	24,1	20,1	3,1	6,7	8,1	0,9	2,0	2,5
<b>Sachsen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	22,2	15,7	37,5	27,5	24,5	2,2	9,6	-4,7	-21,2	4,5
Kreditbanken	53,3	62,6	39,1	59,0	19,6	-17,3	-30,3	1,5	17,1	10,3
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	25,2	35,1	17,3	10,1	15,6	-28,8	-39,8	-0,9	-3,8	0,8
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	28,1	27,5	21,8	48,9	4,0	11,4	9,6	2,4	20,9	9,5
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	24,5	21,7	23,4	13,5	55,8	15,1	20,7	3,2	4,1	-14,8

Fortsetzung Tabelle F.13:

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unter- nehmen	Selbst- ständige	Privat- personen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unter- nehmen	Selbst- ständige	Privat- personen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Sachsen-Anhalt</b>										
Sparkassensektor <sup>c</sup>	33,1	25,8	40,7	44,7	41,2	19,1	28,2	2,1	-21,3	30,2
Kreditbanken	47,7	59,9	34,0	37,1	30,7	-22,0	-31,2	3,6	13,9	-28,1
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	31,7	44,6	18,2	14,7	23,9	-32,0	-39,8	-1,7	-4,1	-31,6
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	16,0	15,3	15,8	22,4	6,8	10,0	8,6	5,4	17,9	3,6
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	19,3	14,4	25,3	18,2	28,1	2,8	3,0	-5,7	7,5	-2,1
<b>Thüringen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	30,4	23,8	32,7	41,2	43,5	1,1	3,5	-1,7	-20,2	-10,2
Kreditbanken	47,8	54,6	39,8	39,4	37,9	-15,8	-24,9	4,0	12,7	-6,5
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	30,6	38,5	21,2	15,9	33,5	-25,4	-38,5	1,9	2,8	-9,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	17,1	16,1	18,7	23,5	4,4	9,6	13,6	2,1	9,9	2,9
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	21,9	21,6	27,4	19,3	18,6	14,7	21,3	-2,3	7,5	16,6
<b>Neue Bundesländer</b>										
Sparkassensektor <sup>a, b, c</sup>	27,6	20,2	36,8	36,7	36,3	5,1	12,2	-2,1	-21,6	10,6
Kreditbanken	50,6	60,5	37,3	46,6	28,5	-15,5	-26,7	3,9	17,6	4,0
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	29,3	39,8	19,3	12,8	23,1	-27,5	-38,3	-1,9	-2,8	-3,0
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	21,3	20,7	18,1	33,9	5,5	12,0	11,6	5,8	20,4	7,0
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	21,8	19,3	25,8	16,6	35,2	10,4	14,5	-1,8	4,0	-14,6

<sup>a</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>b</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>e</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich für jedes Bundesland spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.14:  
Durchschnittliche Marktanteile bei der Kreditvergabe (langfristig) nach Kundengruppen, Bankengruppen und Bundesländern in den Jahren 1992-2000

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unter- nehmen	Selbst- ständige	Privat- personen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unter- nehmen	Selbst- ständige	Privat- personen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Brandenburg</b>										
Sparkassensektor <sup>a</sup>	55,6	45,0	47,3	62,3	85,1	4,2	9,8	9,0	0,9	-17,0
Kreditbanken	28,3	40,6	28,0	21,4	14,2	13,9	18,2	4,5	11,5	17,7
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	17,9	22,7	21,7	15,1	7,0	-3,1	-11,5	-3,6	1,5	-1,2
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	10,4	17,9	6,3	6,3	7,2	17,0	29,8	8,1	10,0	18,9
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	16,1	14,4	24,6	16,3	0,7	-18,1	-28,1	-13,5	-12,4	-0,7
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	40,1	25,1	43,3	50,2	47,9	-14,6	-20,6	4,0	-9,0	-63,4
Kreditbanken	34,6	44,8	37,1	28,7	17,5	17,1	22,1	4,3	23,2	23,1
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	21,2	26,4	26,5	16,4	10,0	-2,1	-1,6	-10,9	2,8	5,6
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	13,3	18,4	10,6	12,3	7,5	19,2	23,7	15,2	20,4	17,6
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	25,4	30,1	19,6	21,1	34,6	-2,4	-1,5	-8,3	-14,2	40,3
<b>Sachsen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	31,4	18,8	40,1	38,1	39,6	-21,6	-10,2	-1,4	-26,0	-53,7
Kreditbanken	30,7	42,2	33,1	26,1	13,3	-4,6	-17,1	-2,2	4,9	24,8
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	18,3	24,0	21,9	14,8	9,0	-7,6	-16,1	-5,4	-3,6	14,1
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	12,4	18,2	11,2	11,3	4,4	3,1	-0,9	3,2	8,4	10,7
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	37,9	38,9	26,8	35,9	47,1	26,2	27,3	3,6	21,2	28,9

Fortsetzung Tabelle F.14:

	Durchschnittliche Marktanteile					Veränderung				
	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte	Gesamt	Unternehmen	Selbstständige	Privatpersonen	Öffentliche Haushalte
	- in % -					- in Prozentpunkten -				
<b>Sachsen-Anhalt</b>										
Sparkassensektor <sup>c</sup>	45,9	27,8	51,3	56,2	56,0	2,0	12,9	10,6	-6,2	-27,9
Kreditbanken	34,1	49,5	31,1	28,4	15,7	8,1	-0,5	1,2	10,6	31,9
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	22,9	29,4	23,9	20,4	11,6	-5,2	-19,1	-6,3	-2,2	19,3
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	11,1	20,0	7,2	8,1	4,0	13,3	18,6	7,4	12,8	12,5
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	20,1	22,8	17,7	15,4	28,3	-10,1	-12,4	-11,8	-4,4	-4,0
<b>Thüringen</b>										
Sparkassensektor <sup>b</sup>	38,5	25,8	43,0	50,6	34,8	-18,5	-28,6	5,1	-13,8	-70,0
Kreditbanken	30,8	41,3	34,2	30,7	9,4	9,5	12,2	0,5	16,5	20,9
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	20,5	23,5	25,1	21,9	6,6	-3,7	-10,3	-4,6	0,9	11,4
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	10,3	17,8	9,1	8,8	2,8	13,2	22,6	5,1	15,6	9,5
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	30,7	32,9	22,7	18,6	55,8	9,0	16,4	-5,5	-2,7	49,1
<b>Neue Bundesländer</b>										
Sparkassensektor <sup>a, b, c</sup>	39,6	26,2	44,1	48,7	45,4	-12,6	-7,9	4,2	-13,7	-49,2
Kreditbanken	31,3	43,1	32,8	26,9	13,0	5,6	0,5	1,0	11,3	24,4
<i>Großbanken<sup>d</sup></i>	19,7	24,8	23,4	17,2	8,5	-5,4	-13,6	-6,0	-1,1	11,6
<i>Regionalbanken<sup>d</sup></i>	11,6	18,3	9,4	9,7	4,6	11,0	14,0	7,0	12,4	12,7
Sonstige Bankengruppen <sup>e</sup>	29,1	30,7	23,2	24,5	41,5	7,1	7,4	-5,2	2,4	24,8

<sup>a</sup> Brandenburg: Sparkassen, Landesbanken, Bausparkassen und landeseigene Kreditanstalten. – <sup>b</sup> Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen: Ausschließlich Sparkassen. – <sup>c</sup> Sachsen-Anhalt: 1992-1994 und 2000 Sparkassen und Landesbanken; 1995-1999 ausschließlich Sparkassen. – <sup>d</sup> Ab 1999: Veränderungen der Marktanteile sind aufgrund von Änderungen des Berichtskreises möglich. – <sup>e</sup> Vor allem Genossenschaftsbanken.

Werte addieren sich für jedes Bundesland spaltenweise zu 100% bzw. zu null. Abweichungen der Spaltensummen zu 100% bzw. null durch Rundungen.

Quellen: Quartalsberichte der Landeszentralbanken; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.15:  
Vermittelte KfW-Förderkredite nach Unternehmensgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1995-2000

	Förderkreditvolumen						Marktanteile					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	- in Mio. DM -						- in % -					
<b>Jahresumsatz &lt; 1 Mio. DM</b>												
Sparkassen	315,8	328,5	276,3	325,5	329,7	194,6	31,8	30,6	29,8	36,2	35,3	36,1
Kreditbanken	511,1	592,2	458,9	426,2	382,1	234,1	51,5	55,2	49,5	47,4	40,9	43,5
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	991,7	1 071,8	926,8	899,1	934,3	538,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Jahresumsatz zwischen 1 und 10 Mio. DM</b>												
Sparkassen	326,0	340,3	337,6	359,7	394,9	261,0	29,4	29,8	32,3	36,7	37,6	39,2
Kreditbanken	577,8	591,9	491,7	440,7	457,5	303,8	52,1	51,9	47,0	44,9	43,6	45,6
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	1 108,9	1 140,4	1 045,0	980,9	1 049,8	665,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Jahresumsatz &gt; 10 Mio. DM</b>												
Sparkassen	351,4	430,2	424,6	506,0	507,1	467,0	19,0	19,5	19,6	25,0	26,9	37,2
Kreditbanken	1 293,2	1 574,9	1 503,2	1 372,3	1 098,4	676,6	69,8	71,5	69,5	67,7	58,3	54,0
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	1 851,5	2 203,6	2 162,9	2 027,1	1 883,9	1 254,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Insgesamt</b>												
Sparkassen	993,1	1 099,0	1 038,5	1 191,2	1 231,7	922,6	25,1	24,9	25,1	30,5	31,8	37,5
Kreditbanken	2 382,1	2 759,0	2 453,7	2 239,2	1 938,0	1 214,5	60,3	62,5	59,3	57,3	50,1	49,4
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	3 952,1	4 415,8	4 134,7	3 907,0	3 868,0	2 458,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der KfW; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.16:  
Vermittelte DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000

	Förderkreditvolumen					Marktanteile				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
	- in Mio. DM -					- in % -				
<b>Kreditvolumen &lt; 200 TDM</b>										
Sparkassen	350,1	285,0	240,6	229,7	174,2	37,0	38,8	40,7	46,7	47,9
Kreditbanken	273,0	206,1	163,5	122,8	81,0	28,9	28,1	27,6	25,0	22,3
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	945,7	734,5	591,7	491,3	363,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Kreditvolumen zwischen 200 TDM und 1 Mio. DM</b>										
Sparkassen	704,5	584,0	440,1	409,0	248,1	32,4	33,4	34,1	38,3	37,4
Kreditbanken	893,2	740,4	531,3	413,8	257,6	41,1	42,3	41,2	38,8	38,8
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	2 171,3	1 748,5	1 290,6	1 066,9	663,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Kreditvolumen &gt; 1 Mio. DM</b>										
Sparkassen	551,2	505,4	508,2	381,9	294,0	26,0	25,4	26,0	24,1	24,8
Kreditbanken	1 428,8	1 320,2	1 250,7	989,1	807,8	67,5	66,4	63,9	62,5	68,2
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	2 116,6	1 988,1	1 956,6	1 582,8	1 184,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Insgesamt</b>										
Sparkassen	1 605,8	1 374,4	1 188,9	1 020,6	716,2	30,7	30,7	31,0	32,5	32,4
Kreditbanken	2 595,0	2 266,6	1 945,5	1 525,7	1 146,4	49,6	50,7	50,7	48,6	51,9
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	5 233,6	4 471,1	3 838,9	3 141,1	2 210,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quelle: Unveröffentlichte Daten der DtA; Eigene Berechnungen.

Tabelle F.17:  
Anzahl der vermittelten DtA-Förderkredite (Existenzgründungen und Umweltprojekte) nach Kreditgrößenklassen und Bankengruppen in den neuen Bundesländern in den Jahren 1996-2000

	Förderkredite					Marktanteile				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
	- Anzahl -					- in % -				
<b>Kreditvolumen &lt; 200 TDM</b>										
Sparkassen	4 939	4 074	3 553	3 252	2 555	40,2	42,1	44,4	49,9	51,6
Kreditbanken	3 241	2 414	1 992	1 476	984	26,4	24,9	24,9	22,7	19,9
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	12 278	9 676	7 999	6 516	4 953	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Kreditvolumen zwischen 200 TDM und 1 Mio. DM</b>										
Sparkassen	1 753	1 421	1 110	947	565	32,4	33,9	35,0	39,1	38,1
Kreditbanken	2 133	1 677	1 217	884	516	39,4	40,0	38,4	36,5	34,8
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	5 413	4 194	3 171	2 421	1 484	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Kreditvolumen &gt; 1 Mio. DM</b>										
Sparkassen	200	194	190	138	98	28,7	30,9	30,6	24,3	31,9
Kreditbanken	410	360	337	288	176	58,8	57,3	54,3	50,7	57,3
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	697	628	621	568	307	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Insgesamt</b>										
Sparkassen	6 892	5 689	4 853	4 337	3 218	37,5	39,2	41,2	45,6	47,7
Kreditbanken	5 784	4 451	3 546	2 648	1 676	31,5	30,7	30,1	27,9	24,9
Alle Bankengruppen <sup>a</sup>	18 388	14 498	11 791	9 505	6 744	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup>Einschließlich Genossenschaftsbanken.

Quellen: Unveröffentlichte Daten der DtA; Eigene Berechnungen.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH

Hausanschrift: Delitzscher Straße 118, 06116 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 16 02 07, 06038 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53 - 60, Telefax: (03 45) 77 53 820

ISBN 978-3-930963-88-1