

# Die Kosten von Wahlversprechen: Wie lokale Sparkassen eine neue Landesregierung finanzieren

Michael Koetter, Shasha Li, Paulina Scheit

Staatliche Banken in Deutschland verfolgen einen lokalen Entwicklungsauftrag in ihrer jeweiligen Gemeinde. Da sie dem Staat gehören, sind sie jedoch politischem Einfluss ausgesetzt. Dies birgt das Risiko, dass eine politisierte Mittelvergabe den Entwicklungsauftrag beeinträchtigt. Dennoch ist erstaunlich wenig darüber bekannt, ob die Kreditvergabe durch Banken in staatlichem Besitz in erster Linie dem Ziel der Entwicklung der Region oder einem politischen Ziel dient. In diesem Beitrag wird untersucht, wie sich ein Wechsel der Regierungspartei auf Landesebene auf die Kreditvergabe durch Sparkassen an die Landesregierung in Deutschland zwischen 1992 und 2018 ausgewirkt hat. Die Schätzergebnisse bestätigen: Lokale Sparkassen erhöhen nach einem wahlbedingten Wechsel der Regierungspartei die Kreditvergabe an die Landesregierung – auf Kosten der Kreditvergabe an lokale Haushalte. Ein Regierungswechsel kann also die Indienstnahme der Sparkassen für landespolitische Ziele aktivieren und möglicherweise ihren öffentlichen Auftrag zur lokalen Entwicklung beeinträchtigen.

*JEL-Klassifikation: D72, G21, P16*

*Schlagwörter: Deutschland, politischer Kreditzyklus, Sparkassen, staatliche Banken, Wahlen*

Staatliche Beteiligung am Eigentum und an der Führung von Banken ist ein weltweit verbreitetes Phänomen. In Deutschland umfassen die staatseigenen Sparkassen und ihre Spitzeninstitute ein Netz von etwa 15 000 Filialen, beschäftigen mehr als 250 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und verwalten Vermögenswerte in Höhe von einer Billion Euro. Sie sind der wichtigste Anbieter von Krediten an kleine und mittelgroße Betriebe in Deutschland und stehen für ein Viertel der gesamten Kreditvergabe an Unternehmen und Haushalte. Sparkassen sind ein wichtiger Akteur im Bankensystem. Die diesem Beitrag zugrunde liegende wissenschaftliche Arbeit<sup>1</sup> untersucht den Zusammenhang zwischen politischen Zyklen auf Landesebene und der Kreditvergabe an die Landesregierung durch staatseigene Banken.

## Staatliche Banken – Mittel zur Regionalentwicklung oder politische Instrumentalisierung?

In der wissenschaftlichen Literatur werden zwei gegensätzliche Ansichten bezüglich der Implikationen staatlichen Eigentums an Banken vertreten. Die „Entwicklungshypothese“ besagt, dass Regierungen da-

durch ein Mittel haben, um strategische Industrien zu entwickeln oder langfristige Entwicklungsziele zu finanzieren, die private Banken nicht finanzieren würden. Öffentliche Banken können die lokale Entwicklung begleiten, indem sie Kredite an Kreditnehmer vergeben, die sonst keine Kredite erhalten würden. Dagegen besagt die „politische Hypothese“, dass ein staatliches Engagement zu einer politisierten und ineffizienten Ressourcenzuweisung bei den Banken selbst, einer Aufweichung der Haushaltszwänge und einer Verringerung der wirtschaftlichen Effizienz führen. Für die Beurteilung der Auswirkungen staatlichen Eigentums an Banken ist es also entscheidend zu verstehen, ob die Kreditvergabe in erster Linie einem Entwicklungsziel oder einem politischen Ziel dient.

Empirische Belege in sich entwickelnden Bankensystemen zeigen, dass Finanzinstitute oft für politische Zwecke in Dienst genommen werden. Eine Forschungslücke besteht jedoch in Bezug auf den Zusammenhang zwischen politischer Fluktuation und Bankkrediten in einem Industrieland wie Deutschland mit geringer Korruption und gut funktionierenden Institutionen. Wahlzyklen bei der Kreditvergabe von Banken sind bereits für mehrere Länder dokumentiert worden, aber die meisten Studien berichten über Auswirkungen auf die Kreditvergabe von Banken *im Vorfeld* von Wahlen. In Bezug auf deutsche Sparkassen deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die

<sup>1</sup> Vgl. Koetter, M.; Popov, A.: Political Cycles in Bank Lending to the Government, in: *The Review of Financial Studies*, Vol. 34 (6), 2021, 3138-3180.

**Abbildung 1**  
Wechsel in den Regierungskoalitionen der Bundesländer zwischen 1992 und 2018



Anmerkung: Koalitionszusammensetzung in den Bundesländern während des Untersuchungszeitraums zwischen 1992 und 2018. Der stimmenstärkste Koalitionspartner und damit die führende Partei ist jeweils in der ersten Zeile dargestellt. Die Parteien sind: CDU (schwarz), SPD (rot), Bündnis 90/Die Grünen (grün), FDP (gelb), DIE LINKE (rosa), Partei Rechtsstaatlicher Offensive (Hamburg, orange), Südschleswigscher Wählerverband (Schleswig-Holstein, orange).

Quelle: Koetter, M.; Popov, A., a. a. O., 3149 (figure 2).

Kreditvergabe im Vorfeld von Kommunalwahlen zunimmt, um die wirtschaftliche Lage, die Stimmung der Wähler und die Aussichten auf eine Wiederwahl der amtierenden Kommunalpolitiker zu verbessern. Im Gegensatz dazu untersucht die hier zugrunde liegende Studie das Kreditvergabeverhalten staatlicher Banken in Deutschland *nach* einer Wahl. Sie geht der Frage nach, wie öffentliche Sparkassen in Deutschland zwischen 1992 und 2018 ihre Kreditvergabe an die Landesregierung nach einem Regierungswechsel auf Landesebene anpassen.

### Landespolitik und Bankensektor in Deutschland

Die politischen Bedingungen und die Struktur des Bankensektors in Deutschland bieten ein ideales Testfeld für eine solche Analyse. Deutschland gliedert sich in 438 Stadt- und Landkreise, verteilt auf 16 Bundes-

länder. In den Bundesländern finden regelmäßig im Abstand von vier oder fünf Jahren Wahlen statt, die die Zusammensetzung der Landesparlamente und die daraus resultierenden Regierungskoalitionen bestimmen.

Abbildung 1 zeigt die Veränderungen in der Koalitionszusammensetzung in den einzelnen Bundesländern während des Untersuchungszeitraums zwischen 1992 und 2018. Der stimmenstärkste Koalitionspartner und damit die führende Partei ist in der ersten Zeile dargestellt. Folgende Parteien sind in allen Bundesländern auf allen Regierungsebenen aktiv und waren mindestens einmal an einer Regierungskoalition beteiligt: CDU (schwarz), SPD (rot), Bündnis 90/Die Grünen (grün), FDP (gelb) und DIE LINKE (rosa).

Der deutsche Bankensektor besteht aus Privatbanken, Genossenschaftsbanken sowie Sparkassen und deren Spitzeninstituten (Landesbanken). Private Banken sind auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Im Gegen-

satz dazu verfolgen Genossenschaftsbanken und Sparkassen den Auftrag, dem öffentlichen Interesse zu dienen und das lokale Wirtschaftswachstum in der Region, in der sie ansässig sind, zu unterstützen. Genossenschaftsbanken und Sparkassen haben einen ähnlichen Auftrag, sind beide regional strukturiert und betreuen einen vergleichbaren Kundenkreis. Aber sie unterscheiden sich darin, wie sehr sie politischem Einfluss ausgesetzt sind. Genossenschaftsbanken sind rechtlich unabhängig von staatlichen Institutionen. Politiker haben keine formale Möglichkeit, ihre Geschäftspolitik zu beeinflussen. Im Gegensatz dazu sind Kommunalpolitiker von Amts wegen Mitglieder in den Aufsichtsräten der örtlichen Sparkassen. Die Rechtsaufsicht über den gesamten Sparkassensektor eines Bundeslandes liegt beim Finanz- oder Wirtschaftsministerium des Landes. Diese Organisationsstruktur legt die Möglichkeit nahe, dass der politische Kreislauf auf Landesebene die Entscheidungsfindung der lokalen Sparkassen beeinflussen und deren Entwicklungsziel beeinträchtigen könnte. Die Aufsichtsbehörden könnten versuchen, die Sparkassen direkt zu beeinflussen, oder lokale Politiker könnten die Kreditvergebekapazitäten „ihrer“ Banken nutzen, um sich mit der Landesregierung gutzustellen.

### Methodisches Vorgehen zur Identifikation des Zusammenhangs

In der zugrunde liegenden Studie wird eine Differenz-in-Differenzen-Schätzung verwendet. Durch dieses Verfahren kann die Neigung lokaler Sparkassen, ihre Kreditvergabe an die Landesregierung in Reaktion auf einen Regierungswechsel auf Landesebene anzupassen, im Vergleich zu Genossenschaftsbanken im selben Landkreis abgeschätzt werden. Der Fokus liegt auf den Wahlen auf Landesebene und der Kreditvergabe an Landesbehörden, da die Kreditvergabe an die kommunale Ebene Teil eines lokalen Entwicklungsziels sein könnte. Die Genossenschaftsbanken werden aufgrund ihrer Ähnlichkeit mit den Sparkassen und ihrer Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme als geeignete Kontrollgruppe ausgewählt. Der interessierende Koeffizient erfasst den Unterschied in der Kreditvergabe an die Landesregierung zwischen Sparkassen und Genossenschaftsbanken im selben Landkreis in Bundesländern mit einem wahlbedingten Parteiwechsel im Vergleich zu Bundesländern, in denen die amtierende Partei nach einer Wahl an der Macht blieb. Die Autoren untersuchen die Bilanzen der Banken in den zwölf Mona-

ten vor und nach einer Wahl und ermitteln den interessierenden Koeffizienten mit Hilfe der Methode der kleinsten Quadrate (OLS) in Verbindung mit Kontrollvariablen und fixen Effekten, um andere, überlagernde Einflüsse auf die Kreditvergabe der Banken, etwa aufgrund von bankspezifischen Eigenschaften, unterschiedlichen lokalen Wirtschaftsbedingungen und unbeobachtbaren landesspezifischen Schocks im Wahljahr, auszuschließen.

### Beobachtung eines politischen Zyklus

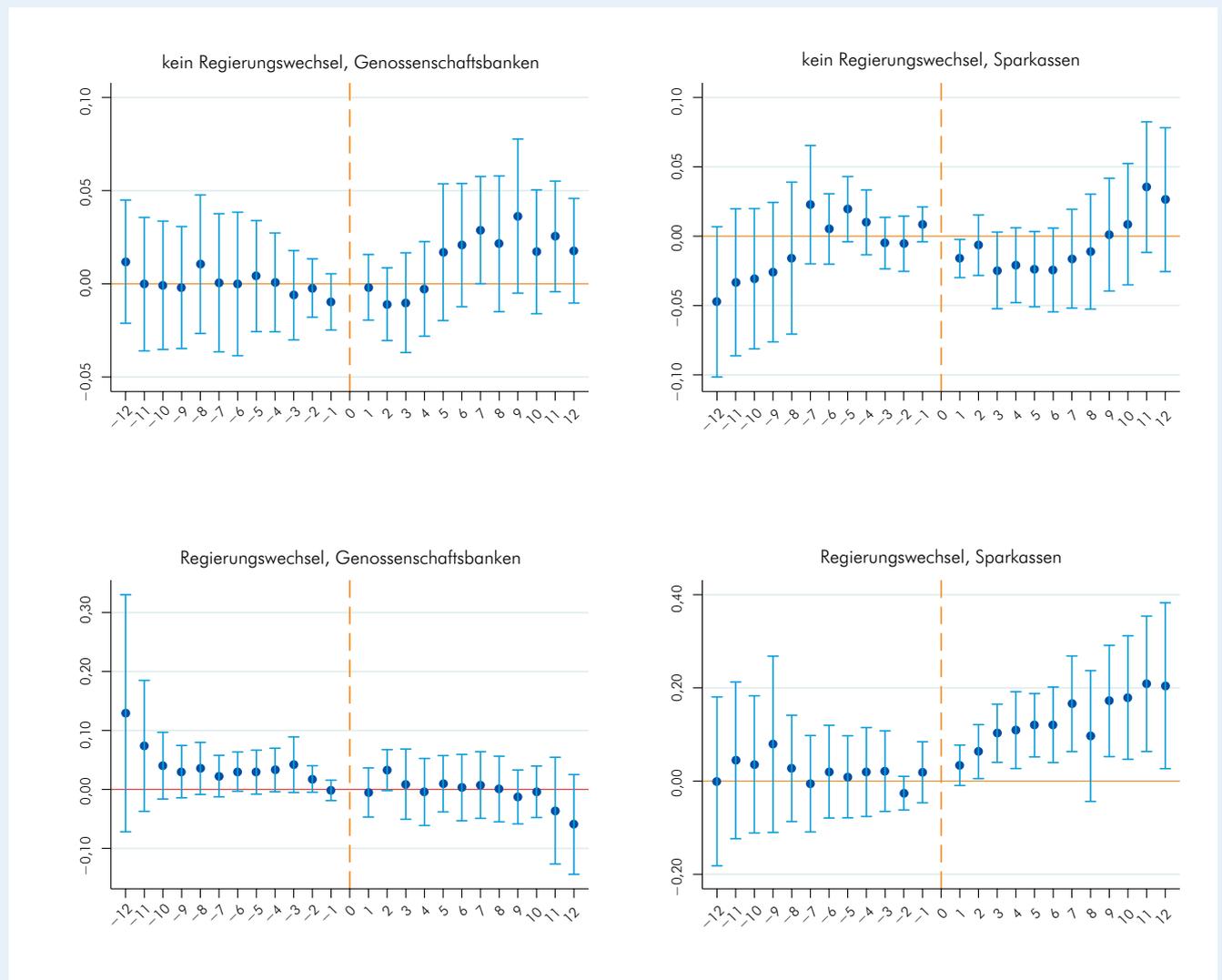
Die Ergebnisse dieser Schätzung zeigen, dass ein wahlbedingter Wechsel der Regierungspartei bei der durchschnittlichen Bank nicht mit einem signifikanten Anstieg der Kreditvergabe an die Landesregierung verbunden ist. Bei den Sparkassen hingegen führt er zu einem signifikanten Anstieg der Kreditvergabe an das Land. Sparkassen erhöhen ihre Kreditvergabe im Jahr nach einer Wahl, bei der es zu einem Machtwechsel kommt, um etwa 41,5%, und zwar im Vergleich zur Kontrollgruppe der Genossenschaftsbanken in Wahljahren, die nicht zu einem Wechsel der Regierungspartei führen. Dieser Effekt ist auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant.

Die Verhaltensänderung der Sparkassen ist in Abbildung 2 zu sehen, in der Punktschätzungen und 95%-Konfidenzbänder für die Kreditvergabe an die Landesregierung im Jahr vor und nach dem Wahlmonat für die Gruppe der Sparkassen und Genossenschaftsbanken dargestellt sind. Dabei wird zwischen den Fällen „kein Regierungswechsel“ (oben) und „Regierungswechsel“ (unten) unterschieden. Es zeigt sich, dass die Genossenschaftsbanken ihre Kreditvergabe im Verhältnis zur Bilanzsumme nach der Wahl in beiden Fällen nicht anpassen. Auch Sparkassen passen ihre Kreditvergabe nach einer Wahl nicht an, wenn diese von der amtierenden Partei gewonnen wurde. Sie erhöhen aber die Kreditvergabe an die Landesregierung erheblich, wenn eine Wahl zu einem Regierungswechsel geführt hat (unten rechts).

Die damit verbundene prozentuale Veränderung von 41,5% entspricht einem Anstieg von 4,1 Mio. Euro für die durchschnittliche Sparkasse. Nimmt man deren Spitzeninstitute in die Stichprobe auf, so beträgt der Anstieg 42 Mio. Euro für die durchschnittliche Bank in Staatsbesitz.

Diese Beobachtungen spiegeln sich in einem wahlbedingten Zyklus der gesamten Kreditaufnahme des Landes und der öffentlichen Ausgaben wider. Nach einer Wahl mit einem Parteiwechsel erhöht die Landes-

**Abbildung 2**  
Regressionskoeffizienten und Konfidenzbänder für die Kreditvergabe an die Landesregierung



Anmerkung: Monatliche Punktschätzungen und 95%-Konfidenzbänder für die Kreditvergabe an die Landesregierung im Jahr vor (-12 bis -1) und nach (1 bis 12) dem Wahlmonat für die Gruppe der Sparkassen und Genossenschaftsbanken.

Quelle: Koetter, M.; Popov, A., a. a. O., 3159 (figure 4).

regierung die Kreditaufnahme im Durchschnitt um 5,32%, während die Kreditaufnahme um 8,41% sinkt, wenn die amtierende Partei an der Macht bleibt.

### Verdrängung der Kreditvergabe an private Haushalte

Der Anstieg der Kreditvergabe an das eigene Bundesland wird vollständig erklärt durch einen gleichzeitigen Rückgang der privaten Kreditvergabe an lokale Wirtschaftseinheiten um 4,3 Mio. Euro für die durchschnittliche Sparkasse. Dieser Rückgang betrifft vor allem die privaten Haushalte. In Ländern mit politischen Machtwechseln reduzieren die Sparkassen die Hypothekarkredite um etwa 2,7%. Die Kreditvergabe

an Unternehmen steigt um 2,3%, wobei dieser Effekt nicht signifikant ist. Die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Kreditvergabe an private Haushalte und Unternehmen lassen sich durch Informationsasymmetrien erklären. Die Banken erfahren nichts über die Bonität der kreditnehmenden privaten Haushalte, da sie nicht über die erforderlichen geschützten Informationen verfügen. Im Falle von Unternehmen können sie im Laufe der Kreditbeziehung proprietäre Informationen über die Qualität eines Unternehmens erlangen und so selbst dann weiter Kredit geben, wenn die Kreditvergabe insgesamt reduziert oder umverteilt werden muss. Außerdem neigen Banken zu langfristigen Kreditbeziehungen mit Unternehmen, deren Fortsetzung wahrscheinlich ist.

## Sparkassen und landespolitische Ziele

Die Erhöhung der Ausgaben durch die neue Landesregierung wird von den lokalen Sparkassen auf Kosten der Kreditvergabe an die lokalen Haushalte finanziert. Diese Beobachtung deutet darauf hin, dass ein Regierungswechsel die Indienstnahme der Sparkassen für landespolitische Ziele aktivieren kann, und dies kollidiert möglicherweise mit ihrem lokalen Entwicklungsauftrag. Denn die Landesregierungen fördern Projekte, die für das Land als Ganzes wichtig, für den spezifischen Standort der finanzierenden Sparkasse aber nur von geringem Nutzen sind. Die Kreditvergabe an den Bund oder an die Kommunen, die durch die Förderung rein lokaler Projekte den Wohlstand und die Entwicklung vor Ort steigern könnten, wird dagegen nicht erhöht.

Diese Ergebnisse sind in der Tat auf den Wechsel der politischen Parteien auf Landesebene zurückzuführen. Ein Wechsel des Ministerpräsidenten oder eine Veränderung in der Zusammensetzung der Regierungskoalition haben keinen signifikanten Einfluss auf die Kreditvergabe der Sparkassen an die Landesregierung, solange die amtierende Führungspartei in der Regierung ihre Rolle beibehält.

Der Wahlausgang könnte jedoch endogen sein in dem Sinne, dass er von den gleichen lokalen wirtschaftlichen Bedingungen abhängt, die auch die Kreditvergabe der Banken beeinflussen. Sparkassen könnten ihr Kreditvergabeverhalten bereits ex ante anpassen, wenn sie den Regierungswechsel antizipieren, oder sie könnten auf wirtschaftliche Bedingungen reagieren, die mit dem Wahlausgang korreliert sind.

Um die oben genannten Überlegungen zu berücksichtigen, wurde die Hauptschätzung mit knappen Wahlen oder Wahlen mit einem von der Prognose abweichenden Ergebnis wiederholt. Denn in diesen Fällen kommt das Ergebnis einer Zufallszuweisung nahe. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Wahlen, die zu einem Parteiwechsel führen, selbst dann mit einem signifikanten Anstieg der Kreditvergabe an die Landesregierung verbunden sind, wenn das Endergebnis ex ante nicht klar war. Dies ist auch dann der Fall, wenn eine Wahl anders ausgegangen ist als vorhergesagt.

Es bleibt die Frage, ob der beobachtete Effekt durch andere Einflüsse auf die Banken verursacht werden könnte, die mit den jeweiligen Wahlergebnissen zusammenfallen, aber nichts mit politischen Verzerrungen zu tun haben und die Genossenschaftsbanken nicht betreffen. Während der Finanzkrise mussten die Sparkassen ihren jeweiligen Hauptsitzen Unterstüt-

zung gewähren, nachdem diese 2007 und 2008 in den US-Subprime-Hypothekenmarkt investiert und Verluste zu verzeichnen hatten. Die betroffenen Sparkassen könnten daher ihr Engagement in anderen Bereichen der Kreditvergabe verringert haben. Außerdem könnte die verstärkte Kreditvergabe an den Staat nach einem Parteiwechsel mit einer Reallokation des Kreditportfolios aufgrund von Schocks für das regulatorische Kapital der Sparkassen zusammenfallen. In der Schätzung wurden beide Schocks kontrolliert. Die wichtigsten Ergebnisse bleiben dennoch bestehen.

Die wichtigsten Ergebnisse bleiben auch dann erhalten, wenn Genossenschaftsbanken aus der Stichprobe ausgeschlossen werden, die unbeobachtbare Ziele haben könnten, die mit dem Wahlergebnis korrelieren und somit die Schätzungen verzerren. Vergleicht man das Verhalten der Sparkassen in einem Bundesland mit einem Parteiwechsel nach einer Wahl mit dem der Sparkassen in einem Bundesland, in dem die amtierende Partei die Wahl gewonnen hat, so lässt sich bei ersteren ein Anstieg der Kreditvergabe an das Land um 26,1 % feststellen.

Der Vergleich von Verhaltensänderungen über Bundesländer und Kreise hinweg birgt das Risiko verzerrter Schätzungen, wenn unbeobachtbare Trends vorliegen, die sich zwischen den Kreisen unterscheiden und die sich auf verschiedene Banken in unterschiedlicher Weise auswirken. Unter der Annahme, dass zwei benachbarte Kreise einen Wirtschaftsraum bilden, vergleichen die Autoren der Studie das Verhalten einzelner Banken in benachbarten Kreisen über eine Bundeslandgrenze hinweg. In einem Land fand ein Parteiwechsel statt, während im Nachbarland die amtierende Partei an der Macht blieb. Sparkassen in Ländern, in denen ein politischer Wechsel stattgefunden hat, erhöhen die Kreditvergabe an die Landesregierung im Vergleich zu Sparkassen in Ländern ohne einen Wechsel der führenden Partei.

Die verbleibenden Fragen betreffen einen möglichen Einfluss von Eigenschaften der Wahlen. Hängt der beobachtete Effekt von der politischen Ausrichtung der Regierungskoalition ab? Oder spielt es eine Rolle, ob die lokale Regierung und die Landesregierung von denselben oder unterschiedlichen Parteien dominiert werden? Könnte der beobachtete Effekt durch den lokalen Wahlzyklus beeinflusst werden, der zu einer höheren Gesamtkreditvergabe der lokalen Sparkassen in einem Wahljahr führt? Obwohl die Wahrscheinlichkeit, dass eine von einer Mitte-Rechts-Partei geführten Landesregierung von lokalen Sparkassen finanziert wird, etwas geringer ist, spielt keiner der betrachteten Aspekte eine wesentliche Rolle.

## Implikationen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die zugrunde liegende Studie einen robusten Zusammenhang zwischen dem Wahlzyklus auf Landesebene und der Kreditvergabe staatlicher Banken an die Regierung feststellt. Nach einer Wahl, die eine neue Partei an die Macht bringt, erhöhen die lokalen Sparkassen die Kreditvergabe an die jeweilige Landesregierung. Die erhöhte Kreditaufnahme der Landesregierung nach einem Parteiwechsel lässt sich durch die Tendenz der neuen Regierungspartei erklären, die Machtübernahme mit einem Programm zur Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zu verbinden. Dieser Anstieg geht zu Lasten der Kreditvergabe an die lokalen Haushalte. Der Machtwechsel geht nicht mit einem Anstieg der Kreditvergabe an den Bund oder an die Kommunen einher. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass ein politischer Wechsel auf Landesebene die politischen Ziele der Sparkassen aktivieren und sich somit negativ auf ihre lokalen Entwicklungsziele auswirken kann. Angesichts der Allgegenwart staatlicher Banken im Bankensektor auf der ganzen Welt hat diese Erkenntnis potenzielle Auswirkungen über die Grenzen Deutschlands hinaus. 



**Professor Michael Koetter, Ph.D.**  
Stellvertretender Präsident, Leiter der  
Abteilung Finanzmärkte

[Michael.Koetter@iwh-halle.de](mailto:Michael.Koetter@iwh-halle.de)



**Juniorprofessorin Shasha Li, Ph.D.**  
Abteilung Finanzmärkte

[Shasha.Li@iwh-halle.de](mailto:Shasha.Li@iwh-halle.de)



**Paulina Scheit**  
Studentische Hilfskraft,  
Abteilung Finanzmärkte

[Paulina.Scheit@iwh-halle.de](mailto:Paulina.Scheit@iwh-halle.de)