

MARTIN WEBER

## Die kommunalen Sparkassen

Die Sparkassen in kommunaler Trägerschaft verstehen sich als klassische Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge mit dem öffentlichen Auftrag, sämtliche Finanzdienstleistungen flächendeckend in ihrem Geschäftsbezirk jedermann anbieten zu können.

Die Daseinsvorsorgefunktion der Sparkassen und ihre Rechtsform wird jedoch zunehmend in Frage gestellt, zuletzt vom Kronberger Kreis und von Goldman Sachs, seit Jahren auch von der Monopolkommission.

Die ordnungspolitische Diskussion dreht sich dabei vor allem um folgende Fragen:

1. Können wir unsere Sozial-, Infra- und Wirtschaftsstruktur allein dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen?
2. Welche Veränderungen würden sich aus einer Privatisierung des Sparkassensektors ergeben?  
und
3. Was bedeutet es für die Kommunen, wenn sich ihre öffentlich-rechtlichen Hausbanken rechtlich und damit zugleich auch unternehmenspolitisch wandeln würden?

### I. Das eigentliche Ziel der Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung

Auf die Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung will ich im Folgenden gar nicht weiter eingehen, da sie nun mit der am 17. Juli erzielten Verständigung zwischen Wettbewerbskommissar Monti und Staatssekretär Koch-Weser aus unserer Sicht erledigt ist und wir uns nun wieder unseren eigentlichen Aufgaben im Markt und den Anforderungen im bankwirtschaftlichen Wettbewerb widmen wollen.

Für die folgenden Ausführungen sei aber an dieser Stelle klar gesagt: Hinter der Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung verbargen sich vor allem unternehmenspolitische Interessen der privaten Geschäftsbanken, die im Zeitalter des shareholder-value und der Globalisierung mit der einhergehenden Verschärfung des Wettbewerbs in der Kreditwirtschaft noch weiter an Bedeutung gewinnen werden:

Europas Banken müssen sich im Zeichen der Internationalisierung der Finanzmärkte grundlegend umstrukturieren. Als Global Player kommen nur noch Bankkonzerne von bisher unbekannter Größe in Frage.

Die privaten Geschäftsbanken sind in aller Regel als Aktiengesellschaften organisiert und sämtlich erwerbswirtschaftlich orientiert. Sie müssen ihr Geschäft mit einzelnen Kundengruppen strikt an den Gewinnaussichten und der Steigerung des Unternehmenswertes (dem sog. shareholder value) ausrichten. So ist es zu erklären, dass beispielsweise die Hypo-Vereinsbank vor zwei Jahren angekündigt hat, sich von 14 000 ihrer 16 000 Firmenkunden mangels ausreichender Ertragsaussichten über kurz oder lang zu trennen. Im Zusammenhang mit der geplatzten Fusion von Deutscher Bank und Dresdner Bank sprach man von einem Ballast an ertragsarmen, weil unvermögenden Kleinkunden, der abgeworfen werden sollte und in die Bank 24 abgeschoben werden sollte.

Die europäischen Privatbanken geraten dabei immer mehr unter den Erwartungsdruck und Renditeanforderungen amerikanischer Investmentbanken.

Dabei bedeuten bessere Renditen der Bankhäuser – darüber müssen wir uns klar sein – gleichzeitig auch schlechtere Kundenkonditionen, wie etwa die finanzwirtschaftliche Versorgungssituation in Großbritannien belegt – dazu aber noch später.

Der Verdacht, dass die Großbanken über das Europäische Wettbewerbsrecht die Rahmenbedingungen des Marktgeschehens in Deutschland zu Ihren Gunsten verändern wollten, liegt da nicht fern. Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken sind für die privaten Geschäftsbanken in Deutschland ein ganz besonders hartnäckiger Konkurrent, weil sie sich nicht aufkaufen oder fusionieren lassen. Dem steht die öffentliche Rechtsform dieser Unternehmen entgegen. Damit ist es in Deutschland nicht möglich, ein Oligopol einiger weniger Geschäftsbanken, wie z. B. in Großbritannien, zu etablieren. Lästig sind die Sparkassen als Mitbewerber darüber hinaus, weil sie nicht wie die privaten Banken unter dem Druck maximaler Renditen an den Kapitalmärkten arbeiten müssen. Gerade deshalb sollte das Europäische Beihilferecht als Hebel zur Privatisierung des öffentlichen Bankensektors in Deutschland genutzt werden.

Damit wurden jedoch die Beihilfevorschriften ganz entgegen ihrem Ziel der Wettbewerbswahrung als Mittel zur Markt- und Machtkonzentration zweckentfremdet. Das Europäische Beihilferecht wurde so gesehen als Mittel der Ordnungspolitik und der Marktgestaltung eingesetzt.

Vor diesem Hintergrund ist der Angriff der deutschen Privatbanken auf die Sparkassen-Finanzgruppe Deutschland als der größten Bankengruppe der Welt mit

- 562 Sparkassen,<sup>1</sup>
- 12 Landesbanken,
- 12 Landesbausparkassen und
- 37 öffentlichen Versicherern,
- und einem allein im Bankbereich addierten Geschäftsvolumen von 2542 Milliarden Euro (Sparkassen und Landesbanken),

einzuordnen als der Versuch, den größten und damit unangenehmen Konkurrenten, mit Hilfe der Europäischen Kommission zu beseitigen oder zumindest entscheidend zu schwächen, was den Privatbanken jedoch im Ergebnis nicht gelingen wird.

---

<sup>1</sup> Alle Daten per Ende 2000.

## II. Der öffentliche Auftrag besteht auch heute

Grundlegend falsch war auch die in der Beschwerdeschrift enthaltene Behauptung der Privatbanken, dass es einen öffentlichen Auftrag für die Kreditinstitute der Sparkassenorganisation nicht mehr gäbe.

Das Bundesverfassungsgericht hat 1994 unmissverständlich klargestellt, dass der öffentliche Auftrag, mag er heute auch eine andere Ausprägung als vor 200 Jahren haben, nicht obsolet geworden ist; der Gesetzgeber hat bei wirtschaftsordnenden Gesetzen und damit auch bei der Ausgestaltung des öffentlichen Auftrags von Sparkassen und Landesbanken vielmehr einen sehr weiten Gestaltungsspielraum. Das Bundesverfassungsgericht wie auch etwa der Bayerische Verfassungsgerichtshof haben in mehreren Entscheidungen desweiteren unmißverständlich klargestellt, dass die öffentlich-rechtlichen Sparkassen ungeachtet ihrer rechtlichen Verselbständigung als Anstalten aufgrund der organisatorischen Verflechtung kommunale Einrichtungen geblieben sind, mit deren Hilfe die Gemeinden und Landkreise eine Aufgabe der Daseinsvorsorge wahrnehmen. An dem öffentlichen Auftrag der Sparkassen hat sich auch durch die teilweise Angleichung der Tätigkeit der Sparkassen an die der privaten Geschäftsbanken nichts geändert. Entscheidend bleibt nach Auffassung der Verfassungsgerichte die Unterordnung des Gewinnstrebens unter die öffentliche, gemeinwohlorientierte Zielsetzung der Geschäftstätigkeit, d.h. das Verbot, die Gewinnerzielung und -maximierung zum hauptsächlichen Ziel der Geschäftstätigkeit zu machen. Das Betreiben von Sparkassen in eigener Verantwortung, die sogenannte „Sparkassenhoheit“, gehört daher zu dem durch Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz geschützten, einfachgesetzlich unentziehbaren Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung.

Ob es sich nun um die Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen, die Finanzierung von Aufgaben im Rahmen regional- und strukturpolitischer Zielsetzungen, oder die Wettbewerbsergänzungsfunktion handelt, der öffentliche Auftrag der Sparkassen und der Landesbanken in seiner heutigen Ausprägung ist aktueller denn je. Wir sind es doch, die Oligopolen wie in Großbritannien und daraus resultierenden bankwirtschaftlichen Versorgungslücken einen Riegel vorschieben. Wir sind es, die sich nicht wie die meisten der namhaften Großbanken aus der Region und dem Mittelstandsgeschäft zurückziehen. Und es sind auch wir, die aufgrund unseres Regionalprinzips unsere gesamte unternehmerische Aktivität auf die Wirtschaft und Gesellschaft vor Ort richten. Großbanken machen heute ihre Geschäfte in Singapur, morgen in New York und übermorgen, wenn es gewinnträchtig sein sollte, in Kapstadt oder London. Damit ich nicht missverstanden werde: Ich kritisiere das nicht, das ist nach unserer Wirtschaftsordnung absolut zulässig und ist für sich auch gut so. Aber das darf und kann nicht für alle der einzige Maßstab sein.

An dieser Stelle lassen sich mich auch einige Zahlen nennen, die die Aktualität und Bedeutung des öffentlichen Auftrags von kommunalen Sparkassen im Verbund mit ihren Landesbanken deutlich machen:

## 1. Marktstellung und Nutzenbilanz

- Rund 35% der Bilanzsumme des gesamten deutschen Kreditgewerbes entfallen auf die Sparkassen-Finanzgruppe.
- Mit annähernd 40% besaß die Sparkassen-Finanzgruppe Ende 1999 den größten Marktanteil an Spareinlagen.
- Im Kreditgeschäft konnte die Sparkassen-Finanzgruppe rund 35% auf sich vereinigen. In einzelnen Kreditparten liegen die Anteile sogar noch weit höher.
- Nahezu jede zweite Neubauwohnung wird mit Mitteln der Sparkassen-Finanzgruppe finanziert.
- Fast die Hälfte aller Girokonten werden bei uns geführt.
- Und – so unwahrscheinlich das klingt – es gibt so viele Sparkassenbücher in Bayern wie Einwohner.
- Jede 3. ausgeliehene Mark im Freistaat stammt von einer Sparkasse oder der Bayerischen Landesbank.
- Mit Star Money bieten wir unseren Kunden nach Meinung der Stiftung Warentest das beste Homebanking-Produkt an.
- Verbundpartner wie die Bayerische Landesbank, die Versicherungskammer Bayern und die Bayerische Landesbausparkasse sowie die DGZ.Deka-Bank als Fondsgesellschaft sichern ein umfassendes Allfinanzangebot für unsere Kunden.
- Mit knapp 50000 Mitarbeitern in 3000 Geschäftsstellen sowie weiteren 150 Selbstbedienungszweigstellen sorgen die bayerischen Sparkassen dafür, dass wir Finanzdienstleistungen gleich um die Ecke in Anspruch nehmen können. Nähe ist bei den Sparkassen kein Zufall, sondern Absicht. Geldgeschäfte sind Vertrauenssache und Vertrauen entsteht nur durch engen Kontakt. In Orten unter 1000 Einwohnern existiert ein kreditwirtschaftliches Angebot nur durch Genossenschaftsbanken und Sparkassen. Lediglich in jedem zwanzigsten Ort von 1000 bis unter 2500 Einwohnern hat sich eine private Bank niedergelassen. In vielen Kreisen „auf dem Lande“ haben die Sparkassen eine Präsenz von mehr als der Hälfte der gesamten Bankstellen.
- Als Partner und Hausbank des Mittelstandes und des Handwerks haben die Sparkassen einen Marktanteil von 30% bzw. 50% und sind
- bei der Vermittlung von öffentlichen Fördergeldern führend. Während die verstärkt auf das rentablere Investmentgeschäft ausgerichteten Großbanken ihren Anteil an KfW-Krediten von 1991 bis 1998 von 32% auf 15% halbierten, haben die Sparkassen ihren Anteil von 20% auf 37% fast verdoppelt. Im Jahr 2000 haben die Sparkassen ihren Anteil bei den Krediten der Deutschen Ausgleichsbank für Existenzgründer und junge Unternehmen gegenüber 1995 von 41 auf 51% ausgebaut. Der Anteil der Privatbanken ging dagegen im gleichen Zeitraum von 20 auf 11% zurück. Absolut vermittelten die Sparkassen im Jahr 2000 7,6 Mrd. Euro an öffentlichen Fördergeldern an 65 000 Unternehmen.
- Die deutschen Sparkassen engagieren sich umfassend auch für Existenzgründer: Nahezu jede zweite Existenzgründung wird von einer Sparkasse mitfinanziert. Da-

bei wurden etwa im Jahr 1998 nicht nur öffentliche Fördergelder im Volumen von 4 Mrd. DM an 23 000 Jungunternehmer weitergeleitet. Aus eigenen Sonderkreditprogrammen stellten die deutschen Sparkassen darüber hinaus 1,5 Mrd. DM für rund 7700 Existenzgründer bereit.

- Mit ihrer StartUp-Initiative trägt die Sparkassenorganisation maßgeblich zu einer neuen Kultur der Selbständigkeit bei.
- Zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung stellen die deutschen Sparkassen und Landesbanken über rund 70 Kapitalbeteiligungsgesellschaften Beteiligungskapital mit einem Gesamtvolumen von 2,5 Mrd. DM an rund 1000 Unternehmen mit 91 000 Beschäftigten bereit.
- Als Investitionsbanken vor Ort sind die deutschen Sparkassen in über 440 lokalen „Wirtschaftsförderungsgesellschaften und Initiativen“ aktiv.
- An beinahe der Hälfte der bundesweit rd. 270 Technologiezentren sind Sparkassen beteiligt. Sie unterstützen die kommunalen Verwaltungen und die örtlichen Industrie- und Handelskammern dabei, lokale und regionale Standortprofile zu entwickeln und zu schärfen.
- Die Sparkassen tragen Sorge für die Teilnahme breiter Bevölkerungsschichten – auch der sozialschwachen – am bargeldlosen Zahlungsverkehr. So stellen die Sparkassen für fast 80% der Sozialhilfeempfänger ein Girokonto zur Verfügung.
- Die Förderung des Spargedankens hat in ihrer modernen Ausprägung sicherlich einen anderen Stellenwert als früher. Mit dem Beratungsdienst „Geld- und Haushalt“ unterhält die Sparkassenorganisation aber einen besonderen Service für Verbraucher, der sie bei der Planung der Haushaltsfinanzen unterstützt und die wirtschaftliche Kompetenz fördert.
- Die rund 375 000 Arbeitsplätze in der deutschen Sparkassenorganisation sind nicht auf Ballungsräume konzentriert, sondern verteilen sich in der Fläche, auch in strukturschwachen und ländlichen Regionen. Mit etwa 25 000 Ausbildungsplätzen ist die Sparkassenfinanzgruppe der größte Ausbilder in Deutschland. Die Ausbildungsquote der Sparkassen ist mit ca. 9% doppelt so hoch wie in der gesamten deutschen Wirtschaft.
- Mit einem Auftragsvolumen von rund 8–10 Mrd. DM jährlich sind die Sparkassen in Deutschland ein wichtiger Faktor für die Wirtschaftskraft vor Ort. Etwa 80% der Aufträge werden an heimische Unternehmen vergeben.
- Die Sparkassen sind wichtiger Steuerzahler in ihren Regionen. Nachhaltig zahlten Sparkassen und Landesbanken in den letzten Jahren jeweils rund 10 Mrd. DM Ertragsteuern pro Jahr. In vielen Gemeinden sind die Sparkassen die größten Gewerbesteuerzahler. Mit einem Steuervolumen von 700 Millionen DM leisten die bayerischen Sparkassen einen wichtigen Beitrag zur gesamt-staatlichen Entwicklung im Freistaat, indem sie gerade nicht ihre Gewinne ins steuergünstige Ausland verschieben. Während die bayerischen Sparkassen und ihre Landesbank im Jahr 2000 1,3 Milliarden DM Steuern zahlten, zahlte eine der vier Großbanken nicht nur keinen Pfennig, sondern erhielt durch geschickte Restrukturierungsmaßnahmen auch noch 252 Millionen DM vom Steuerzahler zurück.

- Das vielfältige Engagement der Sparkassen-Finanzgruppe beinhaltet auch gemeinnützige Aktivitäten zur Förderung gesellschaftlicher, kultureller und sozialer Zwecke. Die Förderleistungen der Sparkassen und der über 500 Sparkassenstiftungen durch Spenden, Sponsoring, Stiftungsausschüttungen und ähnliches beliefen sich im Jahr 2000 auf 540 Mio. DM.
- Da die Förderschwerpunkte insbesondere in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport liegen, die aufgrund der angespannten kommunalen Haushaltslage ohne das Engagement der Sparkassen verwaist bleiben müssten, leistet die Sparkassenorganisation einen substantiellen Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung in den Regionen.

Dabei stellen die Landesbanken mit ihrer internationalen Präsenz den Zugang der Sparkassenkunden zu internationalen Märkten sicher. Der Verbund mit den Landesbanken sichert den Sparkassen das Know-How bei komplexen Produkten und Gemeinschaftsprojekten, leistungsfähige Zahlungsverkehrssysteme und die Bündelung von Serviceleistungen mit dem Ziel der Kostenreduzierung. Erst dadurch wird es den Sparkassen möglich, ihrem Auftrag zur flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen gerecht zu werden. Zusammen mit den Landesbanken unterstützen die Sparkassen ferner Industrieansiedlungen, Infrastrukturmaßnahmen sowie Mittelstands- und Wohnungsbauförderung.

## 2. Regionalprinzip und dezentrale Unternehmerverantwortung

Der Schwerpunkt der Tätigkeit einer Sparkasse ist das geographische Gebiet ihres Gewährträgers. Nur innerhalb dieses Gebietes darf die Sparkasse Zweigstellen eröffnen. Wichtig ist das Geschäft vor Ort. Dieses sogenannte Regionalprinzip gewährleistet die Kapitalbildung und Kapitalbindung in einem überschaubaren Wirtschafts- und Lebensraum.

Ein wesentliches Kennzeichen der regional-orientierten Sparkassenpolitik ist der größere Zeithorizont bei geschäftspolitischen Entscheidungen. Nicht kurzfristig ausgerichtete Ertragsstrategien, sondern die Förderung langfristiger Entwicklungspotentiale ist dem Sparkassengeschäft eigen. Das liegt tief in der dezentralen Struktur der Sparkassenorganisation begründet. Sparkassen können nicht heute hier und morgen da Geschäfte machen. Ihre heutigen Kunden und Märkte sind aufgrund des Regionalprinzips auch jene von morgen. Daher liegt ihnen so viel an der Förderung ihres eigenen Wirtschaftsraums. Das sind nicht nur leere Worte. In der Rezession von 1993 haben insbesondere die Sparkassen ihre Firmenkunden gestützt und gefördert. Die Volumenausweitung im Unternehmenskredit war in diesem und im Folgejahr bei den Sparkassen mehr als 13 mal so hoch wie bei den Großbanken.

Mit ihrer dezentralen Ausrichtung sichern die Sparkassen eine gleichmäßigere Entwicklung unterschiedlich begünstigter Wirtschafts- und Lebensstandorte auch und gerade in schwierigeren Zeiten. Dies ist durchaus im Sinne der föderalen Gliederung in Politik und Verwaltung Deutschlands und Europas. Es ist ein bedeutender Aktivpos-

ten in der Standortbilanz der Bundesrepublik, dass übermäßige Konzentrationsprozesse ebenso vermieden werden wie die parallele Ausgrenzung unattraktiver Gebiete. Gleichzeitig hilft die dezentrale Struktur, die Nähe zwischen Kreditinstitut und Unternehmer zu fördern und damit lokale Gegebenheiten in die Problemlösungen optimal einzubeziehen.

Die Konzentration der Tätigkeit der Sparkassen auf ihr regionales Geschäftsgebiet stellt sicher, das die dort gebildeten Ersparnisse auch wieder in dieser Region in Form von Krediten an die regionale Wirtschaft reinvestiert werden.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung resümiert in einer jüngst veröffentlichten Studie in der Aussage, dass die Sparkassen-Finanzgruppe ein Element einer ausgeglicheneren Regionalentwicklung seien, wobei hiervon insbesondere geringer verdichtete Regionen profitieren. Entscheidend seien dabei die Verfügbarkeit von Entscheidungskompetenzen „vor Ort“ und das Wissen der Sparkassen um regionale und lokale Besonderheiten.

Die Sparkassenorganisation ist „dezentral bis auf die Knochen“, um ein Wort von (DSGV-) Präsident Hoppenstedt zu verwenden. Gerade das dezentrale Unternehmertum einer jeden Sparkasse mit eigenverantwortlich handelnden Vorständen vor Ort sichert die Kundennähe unserer Organisation und ist ein entscheidendes Plus im Vergleich zu unseren Mitbewerbern im Markt, welche oftmals aus fernen Konzernzentralen in Frankfurt oder gar aus Übersee gesteuert werden.

### **3. Kommunalkundengeschäft**

Bei unserem Ziel, die Regionen in einer zunehmend globalisierten Welt zukunftsicher zu erhalten, sitzen wir in einem Boot mit unseren kommunalen Anstaltsträgern. Das gemeinsame Ziel verbindet uns, und so ist es nicht verwunderlich, dass bundesweit nahezu 50% aller Kommunalkredite von uns stammen. Sparkassen und Landesbanken unterstützen die Kommunen darüber hinaus mit innovativen Lösungen zur Finanzierung kommunaler Investitionen, mit Programmen zur Optimierung der Schuldenlast, Beteiligungen im Rahmen von Public Private Partnerships und unterstützen die Kommunen darüber hinaus auch bei ihrem Stadtmarketing.

## **III. Wirtschaftspolitische und volkswirtschaftliche Funktionen der Sparkassen**

### **1. Reine Marktwirtschaft – ja oder nein?**

Kehren wir noch einmal zum Kernpunkt der Auseinandersetzung zurück. Ordoliberalen Juristen und Wirtschaftswissenschaftler wie der Kronberger Kreis fordern die Privatisierung der Sparkassen mit dem Ziel, das freie Spiel der Marktkräfte in keiner Weise zu behindern. Ihren Überlegungen zufolge hat der Markt stets Vorrang und reguliert sich mit den ihm immanenten Kräften am besten.

Angesichts der Schwächen einer reinen Marktwirtschaft warne ich aber vor dem vollständig entfesselten Spiel der Wirtschaftskräfte und einer übertriebenen Markteuphorie. Reine Marktwirtschaft bewertet alles nur in Geld und vernachlässigt alle nicht-ökonomischen Werte. Für die Sicherung der gesellschaftlichen und sozialen Daseinsvorsorge reicht daher freier Wettbewerb allein nicht aus.

Um es einmal überspitzt auszudrücken: Der freie Markt beseitigt nicht die Kinderarbeit, sondern es bedarf immer auch staatlicher Regeln und sonstiger Mechanismen, um dem freien Markt nicht den Missbrauch zum Schaden der Allgemeinheit und zum Nutzen einiger weniger zu ermöglichen.

## 2. Vorkehrungen gegen Marktversagen

Die Väter unserer Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland haben den Einfluss der Politik als Regulativ im freien Markt mit guten Gründen stets für notwendig gehalten.

Soziale Marktwirtschaft bedeutet eine Wirtschaftsordnung, die freien Wettbewerb zulässt, aber zugleich einem ungezügelmten Kapitalismus Grenzen setzt:

- durch staatliche Korrektur bei Marktversagen,
- durch öffentliche Einrichtungen, die sich vorrangig nicht dem Ziel der Gewinnmaximierung, sondern der Aufgabenerfüllung und Gemeinwohlorientierung verpflichtet fühlen
- sowie durch öffentliche Daseinsvorsorge mit Mitteln der kommunalen Selbstverwaltung und der regionalen Organisation.

Ziel dieser von Müller-Armack und Ludwig Erhard propagierten Wirtschaftsordnung einer Sozialen Marktwirtschaft ist ein System, in dem sich individuelles Gewinnstreben und gesellschaftliche Stabilität im Gleichgewicht halten. Dieses Gleichgewicht auch unter dem Druck globalisierter Märkte und globaler Wettbewerbsinteressen aufrecht zu erhalten, ist eine der wichtigsten Aufgaben der Politik zur Sicherung unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Gerade in einem wettbewerbsorientierten System ist es wichtig, Vorkehrungen gegen Marktversagen zu treffen. Nur so lassen sich gesunde Marktstrukturen auf Dauer gewährleisten. Das ist wichtig, denn auch im Zeitalter der Globalisierung und des Internets lebt der Mensch nicht virtuell in einem global village, sondern real in seiner heimatlichen Umgebung hier an den schönen Weinbergen an der Mosel oder in Oberbayern mit Blick auf die Zugspitze.

Gerade weil sich in einer Marktwirtschaft alle rational verhalten, bleiben politisch und wirtschaftlich unerwünschte Folgen auf Dauer nicht aus. Beispiele für solches Marktversagen gibt es auch in der Bundesrepublik zahlreiche. Ich greife eines heraus: Im Januar 2000 schrieb die Deutsche Bundesbank: „Für kleinere und mittlere Unternehmen ist der Zugang zur Kapitalmarktfinanzierung nicht nur wegen der direkten Emissionskosten beschränkt. Bremsend wirken insbesondere Informationsasymmetrien zwischen Schuldner und potenziellen Kapitalgebern“.

Nur Kreditinstitute mit Marktpräsenz vor Ort können hier gegensteuern und mit niedrigeren Informationskosten die Kreditversorgung bei kleinen und mittleren Betrieben aufgrund der spezifischen lokalen Marktkenntnisse gewährleisten. Das bedeutet aber auch, dass bei einer Privatisierung des öffentlichen Bankensektors der Staat mehr Mittel für die Regionalförderung aufbringen müsste. Denn bisher leisten Sparkassen als Kreditinstitute vor Ort mit ihrer dezentralen Struktur ein wichtiges Gegengewicht zu den Risiken internationaler Kapitalmarktentwicklungen.

Die schon zitierte Studie des Rheinisch-Westfälischen Institutes für Wirtschaftsforschung belegt die große Bedeutung der Sparkassen für die regionale Strukturpolitik und Wirtschaftsentwicklung, ohne dass es kostenintensiver, direkter staatlicher Eingriffe bedarf. Wie wichtig dies ist, zeigt vor allem auch ein Blick über unsere eigenen Grenzen hinaus.

### 3. *redlining* in den USA und *financial exclusion* in Großbritannien

In den USA, dem gelobten Land der unverfälschten Marktwirtschaft, gibt es das Phänomen des sogenannten „redlining“, des Rückzugs von Banken aus bestimmten Regionen oder Stadtteilen, in denen sich eine Kreditvergabe nicht mehr lohnt. Mit Hilfe des *community-reinvestment-acts*, also eines direkten staatlichen Eingriffs, werden die amerikanischen Banken zur Vermeidung weiterer wirtschaftlich und gesellschaftlich unerwünschter Folgen auf aufsichtsrechtlichem Wege nun dazu gezwungen, ihre Kredite an alle sozialen und ethnischen Gruppen, kleine und mittlere Firmen sowie strukturschwache Regionen auszugeben. Dahinter steht die Idee, dass das Geld, das in einer Gemeinschaft angespart wird, auch dort wieder zur Verfügung gestellt werden soll. Die Parallelen zum Regionalprinzip der deutschen Sparkassen sind dabei unübersehbar.

Auch der britische Finanzmarkt ist inzwischen ein rein privatwirtschaftlich organisierter Markt. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute wie in Deutschland gibt es dort nicht mehr. Hier lässt sich insbesondere gut beobachten, wie durch zahlreiche Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen im Laufe der letzten 10 Jahre eine umfassende Marktberreinigung stattgefunden hat.

Die vier größten britischen Geschäftsbanken (Barcleys, HSBC, Lloyds TSB, Nat-West) hatten 1998 einen Marktanteil von 68% am privaten Girokontogeschäft und 61% Marktanteil am Kreditkartengeschäft. Ein offizieller Regierungsbericht (mit dem Titel „Competition in UK-Banking“) offenbart die nachteiligen Folgen des hohen Konzentrationsgrades im britischen Finanzmarkt. Demnach ist das Phänomen der „financial exclusion“, also eines fehlenden Zugangs von Verbrauchern zu Finanzdienstleistungen, in Großbritannien ein weit verbreitetes Phänomen. Rund 3,5 Millionen Briten und damit 9% der Bevölkerung haben keinen Zugang zu Basis-Bankdienstleistungen. Neben einkommensschwachen Bevölkerungsschichten ergibt sich aber in Großbritannien vor allem auch für mittelständische Unternehmen in strukturschwachen Regionen das Problem des unzureichenden Zugangs zu Finanzdienstleistungen.

Der Bericht „Enterprise and social exclusion“ führt aus, dass die „financial exclusion“ keineswegs auf Einzelpersonen beschränkt bleibt. Die wesentliche Unterversorgung der mittelständischen Wirtschaft mit Finanzdienstleistungen führt zu einer geringeren Gründungsrate und schlechten Wachstumsaussichten kleinerer und mittlerer Unternehmen in diesen Regionen. Dabei hat sich die Kluft zwischen diesen strukturschwachen Regionen und dem Rest des Landes in den letzten zwei Jahrzehnten noch weiter vertieft. Das britische Finanzministerium sieht in der reinen Renditeorientierung privater Kreditinstitute eine wesentliche Ursache für die Herausbildung solcher sektoralen und regionalen Versorgungseffizienzen. Für die rein renditeorientierten Geschäftsbanken gibt es auch keinerlei Motivation, weniger profitable Engagements einzugehen, selbst wenn dieses unter gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Aspekten sinnvoll wäre.

#### **IV. Sparkassen als wettbewerbskonformes Regulativ**

Die deutschen Sparkassen hingegen erfüllen mit ihrer regional ausgerichteten und mittelstandsorientierten Kreditfinanzierung wichtige Aufgaben bei der gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen Weiterentwicklung, indem sie mit ihren Krediten neue Arbeitsplätze, regionales Wirtschaftswachstum und neue Geschäftspotentiale schaffen. Was bei uns aufgrund der öffentlichen Rechtsform und der mit ihr verbundenen Wahrnehmung gemeinwohlorientierter Aufgaben im Kreditwesen nahezu von selber funktioniert, bedarf anderenorts, so zum Beispiel in den USA, intensiver staatlicher Regelungen mit all dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand.

##### **1. Kreditfinanzierung samt Förderkredite**

Dass die Gefahr eines Ausschlusses in finanziellen Angelegenheiten dennoch auch in unserem Lande gerade bei einer zunehmenden Renditeorientierung des Kreditwesens virulent ist, zeigen die Warnungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau vor einem weiteren Rückzug der Großbanken aus dem mittelständischen Existenzgründungsfinanzierung. Der Rat vieler Geschäftsbanken, dass kleine und mittelständische Unternehmen stärker an kapitalmarktorientierte Finanzierungsformen denken sollen, ist für die meisten dieser Betriebe völlig unpraktikabel. Lediglich 100 000 kleine und mittelständische Unternehmen in Deutschland haben das Potenzial für eine Eigenkapitalfinanzierung über Risiko- und Beteiligungskapital, weitere 3 Millionen kleine und mittelständische Unternehmen sind aber auch künftig auf die Kreditfinanzierung angewiesen.

##### **2. Förderung von Existenzgründungen**

Darüber hinaus beschränkt sich die Wirtschaftsförderung der Sparkassen aber keineswegs auf die reine Kreditfinanzierung im Mittelstandsgeschäft. Vielmehr beteiligen

sich die Sparkassen an zahlreichen Innovationszentren im Lande. Mit StartUp, dem größten Existenzgründungswettbewerb in Deutschland, verbessern sie das Gründungsklima in unserem Lande ganz erheblich.

Jede zweite Existenzgründung in Deutschland wird dabei – um es noch einmal zu sagen – von den Sparkassen begleitet.

### 3. Wettbewerbssicherung und Stabilisierung der Volkswirtschaft

Der funktionsfähige Bankenwettbewerb in Deutschland hat in der Vergangenheit zu durchwegs auskömmlichen Betriebsergebnissen geführt. Tendenzen zu Monopol- oder einseitigen Oligopolbildungen sind immer wieder aufgefangen worden. Der kreditwirtschaftliche Gruppenwettbewerb hat ganz maßgeblich zur Stabilität unserer Volkswirtschaft gerade in Krisenzeiten beigetragen. Wie aus einer in der internationalen Fachzeitschrift „The Banker“ 1999 veröffentlichten Studie hervorgeht, haben die Sparkassen weltweite Finanzkrisen stets besser überstanden als die meisten privaten Geschäftsbanken. Nicht nur die regionale Verwurzelung und die regionale Ausrichtung der Aktivitäten, sondern auch das gemeinwohlorientierte Geschäftsprofil und die Kenntnisse der Sparkassen vor Ort entfalten demnach eine positive Schutz- und Stabilisierungsfunktion.

Vor allem aber kommt der scharfe kreditwirtschaftliche Wettbewerb in Deutschland mit den damit einhergehenden engen Gewinnmargen vor allem dem Verbraucher und dem Mittelstand zugute. Der intensive Wettbewerb schlägt sich dabei auch messbar in angemessenen Preisen für die Kunden nieder: Nach einer Untersuchung der EU-Kommission lag im Jahre 1996 der jährliche (zu den Kreditzinsen noch hinzuzurechnende) Gebühren- und Provisionsaufwand des Kunden für einen Handelskredit eines mittleren Unternehmens in Höhe von 250 000 Euro in Deutschland bei 2 114 Euro, in Frankreich dagegen bei 3 885 Euro und in Großbritannien sogar bei 7 500 Euro. Der jährliche Gebühren- und Provisionsaufwand für ein Wohnungsbaudarlehen von 25 000 Euro betrug in Deutschland 245 Euro, in Frankreich dagegen 626 Euro. Diese für die Kunden günstige Ausgangslage in Deutschland ist Ausdruck für den intensiven Wettbewerb unter den deutschen Kreditinstituten. „Overbanked“ können Deutschland nur diejenigen finden, die durch geringeren Wettbewerb höhere Profite erzielen wollen. Das mag im Interesse dieser Institute und ihrer Aktionäre (shareholder) sein, im Interesse der Verbraucher und der deutschen Volkswirtschaft ist dies aber nicht.

Erklärtes Ziel der privaten Banken ist es, die Privatisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute zu erzwingen, um eine Handelbarkeit von Anteilen an Sparkassen und Landesbanken zu erreichen, und sie dann in ihre Konzernstrategien einbeziehen zu können. Einschlägige Papiere der Commerzbank und der HypoVereinsbank aus den Jahren 1998 und 2000 sowie die Äußerungen des Vorstandssprechers der Deutschen Bank einen Tag nach der Brüsseler Verständigung im Juli weisen diese strategische Stoßrichtung der Großbanken offen aus. Das Übernahmeinteresse konzentriert sich jedoch ausschließlich auf wohlhabende Wirtschaftsräume und auf Institute mit einem hohen Anteil am Retailgeschäft mit vermögenden Privatkunden.

Dass eine solche Entwicklung zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs und zu einer finanz- und kreditwirtschaftlichen Verödung ganzer Landstriche führen kann, zeigen die Bankenmärkte in Großbritannien und in den USA.

Im Gegensatz dazu wird in Deutschland die kreditwirtschaftliche Flächenversorgung durch Sparkassen und Landesbanken erfüllt. Weil dies im Wettbewerb erfolgt, sind eingriffsintensive staatliche Regulierungen bzw. direkte staatliche Barsubventionen nicht notwendig.

Die Sparkassenorganisation bejaht uneingeschränkt die Europäische Union und damit die Geltung europäischen Rechts. Auch wir fordern die Einhaltung des Europäischen Wettbewerbsrechts und eines funktionsfähigen Wettbewerbs zwischen allen Marktteilnehmern in Europa. Wir meinen aber auch, dass das Europäische Wettbewerbsrecht nicht zur Verdrängung von Marktteilnehmern aus dem nationalen und europäischen Bankenwettbewerb instrumentalisiert werden darf.

Wer die Privatisierung des öffentlichen Kreditsektors fordert, nimmt zu Lasten von Verbrauchern und Mittelstand billigend in Kauf, dass über kurz oder lang das Bankgeschäft sich aus der weniger profitablen Fläche zunehmend zurückziehen wird und gerade das Privatkundenkreditgeschäft und die Mittelstandsfinanzierung höher bepreist werden wird. Nutznießer einer solchen Entwicklung wären allein die Aktionäre (shareholder) der privaten Geschäftsbanken. Das aber kann nicht im Interesse der politischen Entscheidungsträger sein, die ihre ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe in erster Linie auf das Allgemeinwohl und die Stabilisierung unserer Volkswirtschaft auszurichten haben.

Trotz – oder gerade wegen – der abnehmenden Bedeutung nationaler Grenzen ist eine zunehmende Bedeutung regionaler Strukturen zu beobachten. Mehr denn je suchen die Menschen angesichts immer komplexerer Strukturen und wirtschaftlicher Zusammenhänge nach Verankerung, Identität und sozialer Bindung vor Ort.

Wirtschaftliche Dynamik entsteht gerade in Deutschland vorwiegend in kleineren und mittleren Unternehmen.

Es sprechen daher unter Berücksichtigung all dieser Gesichtspunkte gute Gründe für eine Bankenstruktur, die durch den Wettbewerb privater und nicht privater, aufgabenorientierter Institute geprägt ist. Als regional verwurzelte, geschäftspolitisch eigenverantwortliche und primär auf die mittelständische Wirtschaft sowie breite Bevölkerungsschichten ausgerichtete Institutsgruppe sind gerade die Sparkassen ein stabilisierendes Element innerhalb unseres kreditwirtschaftlichen Systems, das im Vergleich zu hochkonzentrierten Monostrukturen einen systemimmanenten Krisenschutz bietet. Die Sparkassen sind ein beachtlicher regionaler strukturpolitischer Erfolgsfaktor, wie die eingangs skizzierte „Nutzenbilanz“ der Sparkassen-Finanzgruppe eindrucksvoll aufzeigt.

## V. Zukunft mit regionalen Konzepten in einer globalisierten Welt

Wir verübeln es den als Aktiengesellschaften organisierten Privatbanken keineswegs, dass sie ihre Geschäftsstrategien auf maximalen Gewinn ausrichten. Genau das

gehört zu Kreditinstituten dieser Rechtsform zwingend dazu, und ihre Aktionäre erwarten dies auch mit Fug und Recht. Gerade deshalb gilt aber auch: Nicht die Konzentration auf ein System, seien es die Privatbanken, die Genossenschaftsbanken oder die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ist das Ideal. Der Königsweg scheint vielmehr der Wettbewerb unterschiedlicher Kreditinstitutsgruppen mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen zu sein. Gerade zur Wahrung eines intensiven Wettbewerbs sollte eine alleinige Fixierung auf privatwirtschaftliche Organisationsformen im Kreditgewerbe eindeutig vermieden werden.

Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sind dabei unverzichtbare Elemente eines fairen Wettbewerbs in einer Wirtschaft, die auf regionale und sektorale Ausgeglichenheit Wert legt.

Ganz allgemein auf alle Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge bezogen, müssen innerhalb der Europäischen Union die Grundsätze „Gemeinwohl“ und „Subsidiarität“ zumindest in gleichem Maße beachtet werden wie das Leitbild des Wettbewerbs. Der mit dem Amsterdamer Vertrag neu in den EG-Vertrag aufgenommene Artikel 16 zum Ausdruck kommende politische Wille der Mitgliedstaaten, der Gemeinwohlorientierung gegenüber dem Wettbewerbsgedanken ein stärkeres Gewicht zu verleihen, bleibt nach meiner Einschätzung in der aktuellen Politik der EU-Kommission ohne ausreichende Berücksichtigung. Die Definitions- und Ausgestaltungshoheit der Mitgliedstaaten für die Daseinsvorsorge darf nicht durch eine gemeinschaftsweite Formulierung von horizontalen und sektorspezifischen Beihilferegeln wieder ausgehöhlt werden. Die Sparkassen und Landesbanken sind ein aktuelles warnendes Beispiel dafür.

Ich bin mir sicher, dass die Sparkassen und Landesbanken auch in Zukunft allen Herausforderungen gerecht werden können. Mit ihrem gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Konzept und ihrem großen Leistungswillen werden die Sparkassen auch in Zukunft ihre starke Marktstellung behalten. Ihre Flexibilität und ihr Entwicklungspotential werden verhindern, dass die Sparkassen in der aktuellen ordnungspolitischen Diskussion untergehen. Die Sparkassen sind auf vielen Wegen erreichbar. Sie verbinden die Beraterbank mit einer Direktbank. Sie bieten unübertroffen high-tech und high-touch, was sich in aktuellen Marktuntersuchungen in höchste Kundenzufriedenheit niederschlägt. So gesehen, ist mir um die Zukunft der Sparkassen nicht bange.

### **Mein Fazit für die Zukunft lautet daher:**

Was Kommunen und Sparkassen zusammenhält, sind die Konzentration auf einen eng umschränkten Raum und die Gleichartigkeit der Ziele. Sparkassen und Kommunen entstanden vor gut 200 Jahren aus bürgerlicher Selbstverantwortung auf dem Boden der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Kommunen dürfen ihre Sparkassen als funktionsfähige Instrumente der kommunalen Daseinsvorsorge nicht aus der Hand geben. Die Rückendeckung der kommunalen Anstaltsträger ist ein Wesenselement der Sparkassen, um verlässlich der gesamten Bevölkerung – auch den sozial Schwächeren – und dem Mittelstand in der Region unter Verzicht auf Gewinnmaximierung eine flächendeckende und ausrei-

chende Versorgung mit allen Bankdienstleistungen auch in Zukunft zu gewährleisten. Wesentlich abgesichert ist dies durch die öffentliche Rechtsform der Sparkassen und ihre kommunale Anbindung, welche die Übernahme durch anders ausgerichtete Dritte kraft Gesetzes ausschließen. Die Marktstärke der Sparkassen liegt in der Dezentralität ihres Verbundes, den schnellen eigenständigen Entscheidungen und den guten Kenntnissen der lokalen Märkte begründet. Diese Pluspunkte in ihrer Strategie lassen sich eindeutig mit ihrer Unternehmensstruktur und ihrer öffentlichen Rechtsform in Verbindung bringen, weil durch sie die Einbindung in andere Konzernstrukturen mit anderer Ausrichtung kraft Gesetzes ausgeschlossen ist.

An dieser Stelle sei auch noch einmal deutlich gesagt: die Sparkassen hatten und werden auch in Zukunft keine wirtschaftlichen Privilegien aufgrund ihrer Rechtsform haben; sie erwirtschaften ihre für das Geschäftswachstum notwendigen Eigenmittel vielmehr ausschließlich im hart umkämpften Wettbewerb mit den Genossenschaftsbanken und Privatbanken. Die kommunalen Sparkassen haben allenfalls das „Privileg“, aufgrund ihrer Rechtsform nicht feindlich durch interessierte Dritte übernommen zu werden – ein Privileg nicht zum Schutz der Sparkasse selbst, sondern zur Absicherung ihres öffentlichen Auftrags.

Das System der Sparkassen in Deutschland weist nicht zuletzt auch unter Anreizaspekten eine hohe Effizienz auf: Sparkassen investieren im eigenen Interesse in ihrem kommunalen Raum, da ihr Geschäftsgebiet auf das Gebiet ihres kommunalen Anstaltsträgers begrenzt ist. Es gilt hierbei die Devise: Geht es der Bevölkerung und den Unternehmen im Geschäftsgebiet gut, dann geht es der Region und damit auch der Sparkasse gut. Dies ist seit jeher eine gesunde Basis für eine intensive Zusammenarbeit von Kommunen und den von ihnen getragenen Sparkassen mit ihrer öffentlichen Rechtsform – und damit nach meiner festen Überzeugung unser Modell auch für die Zukunft.