

DIETER FRICKE

Sparkassenstrategien unter Kostendruck: Wettbewerb oder Kooperation?

I. Die ordnungspolitische Diskussion

1. Privatisierung unter ordnungs- und allokatonspolitischer Perspektive

Die Diskussion um die *Zukunft des Sparkassensektors* ist vor dem Hintergrund von Veränderungen wirtschaftsstruktureller Art sowie Wandlungen in den wirtschaftspolitischen Grundströmungen zu sehen.

Die ordnungspolitische Diskussion der letzten beiden Dekaden ist durch die Forderung nach weitgehender Staatsabstinz gekennzeichnet. Eine aktive Betätigung des Staates im Wirtschaftsleben als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen außerhalb des Bereichs der eigentlichen staatlichen Kerngebiete, der *Bereitstellung reiner öffentlicher Güter*, deren Angebot über den Markt nicht zustande kommt („allokatives Marktversagen“), wie etwa bei der äußeren und inneren Sicherheit oder beim Katastrophenschutz, sollte es danach eigentlich nicht mehr geben. Andere staatliche Bereitstellungen von Gütern oder Dienstleistungen, die auch vom Markt erbracht werden könnten, gelten als Einschränkungen von Freiheitsrechten und ökonomisch ineffizient. Die ökonomische Effizienz wird nun daran gemessen, inwieweit durch das eingesetzte Instrument – dazu gehören sowohl die institutionellen Regelungen als auch die benutzte Organisationsform – das angestrebte Ziel mit möglichst geringem Ressourceneinsatz erreicht werden kann.

Geht man von einer Interdependenz der Ordnungen aus, so entspricht dem politischen Leitbild der Volkssouveränität, die sich über den Wählerwillen und Wahlen artikuliert, auf der ökonomischen Seite das Leitbild der *Konsumentensouveränität*, das eine freie Nutzung der den einzelnen Individuen zur Verfügung stehenden Ressourcen gemäß ihren Präferenzen über einen marktlichen Austauschprozess vorsieht. Höchste Effizienz ist aber in diesem wirtschaftlichen Austauschprozess über den Markt nur dann gewährleistet, wenn er frei nach Angebot und Nachfrage ohne staatliche Eingriffe erfolgt. Ist dies der Fall, so ist ein Optimum im Sinne der Allokationseffizienz erreicht, d. h. der freie Austauschprozess hat im Rahmen der vorhandenen Ressourcen wie Arbeit, Kapital, Boden, technischem Wissen oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ein Maximum an allgemeiner Wohlfahrt erbracht. Die Wirtschaftspolitik in Deutschland und – noch ausgeprägter – in der Europäischen Union folgt diesem ordnungspolitischen Leitbild unter Beachtung sozialer Nebenbedingungen weitgehend.

Das bringt den Sparkassensektor mit seiner öffentlich-rechtlichen Fundierung mehr und mehr in einen Begründungszwang.

2. Öffentliche Trägerschaft und Haftung als Subventionstatbestände bei den Sparkassen?

Gerade die Europäische Union unter Federführung des Kommissars für Wettbewerb hat – auch auf Anstoß des privaten Bankgewerbes – die Frage angeregt, ob in der *öffentlichen Trägerschaft* vor allem der Landesbanken, letztlich aber auch der Sparkassen, und in der Haftung der öffentlichen Gewährträger nicht der Tatbestand einer den Wettbewerb *verzerrenden* und damit im Rahmen des EG-Rechts möglicherweise *unzulässigen Subvention* gegeben ist. Mit Trägerschaft und Haftung seien für die entsprechenden Institute Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Banken verbunden: Landesbanken und Sparkassen könnten mit einem niedrigeren Eigenkapital operieren; sie seien weniger stark einem Gewinnausschüttungsdruck unterworfen; ihr Rating für Anleihen sei wegen der unbegrenzten Staatshaftung günstiger, was ihnen zinsgünstigere Refinanzierungsmöglichkeiten eröffne; daneben wird oftmals der Vorwurf einer Verquickung von politischen und wirtschaftlichen Interessen durch die Besetzung der Aufsichtsgremien von öffentlichen Kreditanstalten mit politischen Mandatsträgern erhoben. Aus all diesen Gründen wird zur Verbesserung der marktwirtschaftlichen Effizienz des finanziellen Sektors eine Privatisierung von öffentlichen Finanzinstituten, auch der Sparkassen, gefordert, so etwa in dem 1992 veröffentlichten 9. Hauptgutachten der *Monopolkommission* oder in den diesbezüglichen Stellungnahmen des *Bundes der Steuerzahler*.¹

3. Der regionalpolitische und versorgungspolitische öffentliche Auftrag

Demgegenüber berufen sich die Sparkassen auf ihren *öffentlichen Auftrag*, eine *flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen für jedermann* vorzuhalten und insbesondere die *Interessen der Kommunen* und der *örtlichen Wirtschaft* wahrzunehmen, die insgesamt von den Wettbewerbern aus dem privaten Sektor nur unzulänglich berücksichtigt würden.² Eine solche spezifische Aufgabe wird den Sparkassen in den diesbezüglichen Landesgesetzen zugesprochen, was dann als Legitimationsgrundlage für Art und Umfang ihrer Tätigkeiten gilt. Insoweit könnte man meinen, die Sparkassen befänden sich diesbezüglich auf der sicheren Seite, was in Bayern beispielsweise durch die Rechtsauffassung des für die Sparkassenaufsicht zuständigen Bayerischen Innenministeriums bestätigt wird.³

¹ Vgl. *Karl-Bräuer-Institut* des Bundes der Steuerzahler: Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, H. 78, Wiesbaden 1994.

² So u. a. *Berndt, H.*: Der Verbund Sparkassen-Finanzgruppe: Bewährte Prinzipien und neue Herausforderungen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 27, Öffentliche Banken (hrsgg. v. P. Eichhorn und U. Kirchhoff), Baden-Baden 2001, S. 5 ff.

³ Vgl. *Horn, H.-D.*: Sparkassen privatisieren? Anmerkungen zum (bayerischen) Stand der Dinge, in: *Sparkasse* 4/1999, S. 187–189.

Der Druck auf Veränderungen kommt eher aus anderen Richtungen: Veränderte Kundenbedürfnisse, erweiterte technische Möglichkeiten durch die neuen Informationstechniken, verschärfter Wettbewerb bei zunehmendem Kostendruck, Wandlungen im finanziellen Sektor vom bankorientierten zum marktorientierten System, neue bankrechtliche Rahmenbedingungen durch internationale Vereinbarungen (insbesondere „Basel II“) machen für die Sparkassen Überlegungen zur langfristigen Positionierung in diesem veränderten Umfeld erforderlich.

II. Die Position der Sparkassen im Bankensektor

Wie stehen nun die Sparkassen im Bankensektor?

Die öffentlich-rechtlichen Institute – Sparkassen, Landesbanken und öffentliche Kreditinstitute mit Sonderaufgaben – nehmen in Deutschland eine wichtige Rolle ein. So waren nach der Statistik der Deutschen Bundesbank im Jahre 2000 von insgesamt 2733 Kreditinstituten 562 Sparkassen (= 20,6%), von den 39617 Zweigstellen 16892 solche von Sparkassen (= 42,6%) und von den insgesamt 735550 Beschäftigten in der Kreditwirtschaft 283450 (= 38,5%) bei den Sparkassen tätig.⁴ Der Anteil an der Aktivsumme aller Banken betrug im Dezember 2000 15,9% (Landesbanken 20,4%);⁵ beim „Betriebsergebnis vor Bewertung“⁶ waren es im Jahre 2000 23,1% (Landesbanken 14,2%).⁷

Diese Daten mögen zur Illustration der ungebrochenen Bedeutung des Sparkassen-sektors an dieser Stelle genügen. Gleichwohl ist die jüngere Entwicklung nicht ohne Schatten, wie die nachfolgenden Zahlen belegen:⁸

Ertragsentwicklung der Bankengruppen im Jahr 2000				
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in %			
	Teilbetriebs- ergebnis	Betriebs- ergebnis	Jahresüber- schuss vor Steuern	Bilanz- summe
Sparkassen	- 7,2	- 47,6	- 6,2	+ 2,9
Landesbanken	- 1,4	- 1,2	- 12,4	+ 11,0
⋮				
Alle Banken- gruppen	- 9,2	- 18,5	- 9,1	+ 10,9

⁴ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 9/2001, S. 25.

⁵ Ebenda, S. 56.

⁶ Teilbetriebsergebnis zuzüglich Netto-Ergebnis aus Finanzgeschäften sowie Saldo der sonstigen betrieblichen Erträge und Aufwendungen.

⁷ Ebenda, S. 27 (eigene Berechnungen).

⁸ Ebenda, S. 17.

Die ungünstige Entwicklung – trotz gestiegener Bilanzsummen – setzt sich 2001 (und wohl auch noch 2002) fort, ablesbar an der gesunkenen Eigenkapitalrentabilität:

Eigenkapitalrentabilität ^{a)} einzelner Bankengruppen (in %)				
	1997	...	2000	2001
Sparkassen	19,37 (6,66)		13,39 (6,02)	9,22 (5,08)
Landesbanken	10,90 (5,89)		8,14 (4,22)	4,78 (4,01)
Kreditgenossenschaften	14,94 (5,82)		8,59 (4,09)	7,76 (4,58)
⋮				
Alle Bankengruppen	12,75 (6,47)		9,32 (6,07)	6,23 (4,59)
^{a)} Jahresüberschuss vor Steuern (in Klammern: nach Steuern) in % des bilanziellen Eigenkapitals (einschl. Fonds für allgemeine Bankrisiken, jedoch ohne Genussrechtskapital).				

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 9, 2002, S. 34.

Diese Zahlen zeigen von der Ertragsseite allgemein schwierige Bankenjahre auf: trotz Wachstums der Bilanzsumme sinkende Ergebnisse, wobei es andere Bankengruppen teilweise noch stärker getroffen hat. Auch für das Jahr 2002 wird ein erhöhter Wertberichtigungsbedarf infolge notleidender Kredite erwartet.

Im folgenden soll aber nicht diese Momentaufnahme diskutiert werden, sondern der Blick auf längerfristige Entwicklungen – vor allem auch im Bankenumfeld – gerichtet werden, bevor die Frage nach den Schlussfolgerungen aus diesen Daten im Zusammenhang mit möglichen Langfrist-Strategien des Sparkassenbereichs erneut aufgegriffen werden soll.

III. Wettbewerb und Streben nach Größe

1. Veränderungen im Kreditsektor

Ungeachtet der immer noch sehr starken Stellung der Sparkassen und Landesbanken im finanziellen Sektor haben sich in den letzten Jahren strukturelle Veränderungen ergeben, größtenteils externer Natur, die den Sparkassenbereich nicht unberührt

lassen und ihn zu Anpassungen zwingen, die gravierende Änderungen in den grundlegenden Strategien erforderlich machen.

Zu diesen längerfristigen Veränderungen gehören etwa:

a) Wandlungen im Kundenbereich

Der *Kunde* ist hinsichtlich der Bankdienste *anspruchsvoller* geworden; das betrifft die Qualität, die Produktpalette und auch das Preis-/Leistungsverhältnis bei Bankprodukten und -dienstleistungen. Gleichzeitig wurde er insgesamt *mobiler* und *flexibler*. Das Auto verschafft ihm räumliche, Telefon und Internet mediale Mobilität; der Kunde ist immer weniger auf die nächstgelegene lokale Bank oder gar deren Zweigstelle angewiesen. Da sich ferner die mentale Bindung an ein bestimmtes Institut gelockert hat und mehrere Bankverbindungen nicht nur bei Firmenkunden, sondern auch bei privaten Kunden in verstärktem Maße üblich werden, schafft diese erhöhte Flexibilität kundenseitig die Voraussetzungen für mehr Wettbewerb.

b) Interne Veränderungen im Bankenbereich

Parallel dazu und zum Teil im Zusammenhang damit haben sich wichtige strukturelle Veränderungen im Bankenbereich vollzogen. Neue Technologien, erweiterte Nutzungsmöglichkeiten der Datenverarbeitung und des Datentransports, Grenzöffnungen, international freier Kapital- und Geldverkehr ermöglichen es den Kreditinstituten, eigene betriebswirtschaftliche Belange oder spezifische Kundenbedürfnisse besser abzudecken. Sie erfordern aber gleichzeitig enorme *Sachinvestitionen*, die den Fixkostenblock vergrößern und parallel zum technischen Fortschritt schnell veralten. Da die erhoffte Substitution von Arbeit durch Kapital und die damit verbundene *Senkung der Personalkosten* noch *nicht* im erwarteten Maße gelungen ist, hat der *Kostendruck* allgemein zugenommen. So hat sich bei den Sparkassen die Relation der *Allgemeinen Verwaltungsaufwendungen* zum *Rohrertrag* (Zins- und Provisionsüberschuß) von 67% im Jahre 1999 auf 70,9% im Jahre 2001 verschlechtert, ebenso die zu den *Erträgen aus dem operativen Bankgeschäft* (Rohrertrag zuzüglich Netto-Ergebnis aus Finanzgeschäften sowie Saldo der sonstigen betrieblichen Erträge und Aufwendungen) von 65,7% 1999 auf 69,9% 2001.⁹ Das entspricht zwar dem allgemeinen Trend im deutschen Bankgewerbe, und niveaumäßig sind die Sparkassen immer noch günstiger positioniert als der Durchschnitt; die Tatsache aber, dass die *Zweigstellen ausländischer Banken* mit ihren Kennziffern 1999 noch weit abgeschlagen waren (129,3% bzw. 72,3%) und 2001 deutlich besser als der Durchschnitt sind (66,7% bzw. 56,1%), deutet an, von welcher Seite und mit welcher Vehemenz mit einer Verstärkung des Kostenwettbewerbs zu rechnen ist.¹⁰

⁹ Ähnlich verlief die Entwicklung bei den Kreditgenossenschaften: die Relation „Allgemeine Verwaltungsaufwendungen zu Rohrertrag“ verschlechterte sich von 74,0% (1999) auf 78,8% (2001), die Verwaltungsaufwendungen zu den Erträgen aus dem operativen Geschäft von 71,2% auf 76,6%.

¹⁰ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 9/2002, S. 27 ff.

c) Wettbewerb und Globalisierung

Als Folge der oben skizzierten Entwicklungen hat der *Wettbewerb* auf den Märkten und zwischen den Instituten zugenommen, was die Ausschöpfung monopolistischer Spielräume bei der Preispolitik schwieriger macht, zumal sich durch Globalisierung und Liberalisierung auf den Kapital- und Bankmärkten der internationale Wettbewerbsdruck verstärkt hat, sichtbar u. a. in den sinkenden Zinsmargen.¹¹ Durch Sonderkonjunkturen durch die Wiedervereinigung oder die Börsenhausse in Verbindung mit der Spekulationsblase am Neuen Markt wurde dies zwischenzeitlich überdeckt, bleibt aber nach wie vor virulent.

Gleichzeitig haben sich informell gewisse Standards zur Beurteilung von Bankenqualität und Bonität herausgebildet, über deren Berechtigung und Zweckmäßigkeit man durchaus streiten kann, die aber gleichwohl nicht ohne Einfluss auf die Geschäftspolitik der Kreditinstitute bleiben. So gilt die *Bilanzsumme* als Indikator für die Größe und Bedeutung einer Bank, und da Größe oft mit Entwicklungs- und Überlebensfähigkeit gleichgesetzt wird, für deren Zukunft. Andererseits – auch unter dem Einfluss der Shareholder-Value-Philosophie – wird aber auch auf die Erreichung bestimmter *Renditekennziffern* für das Eigenkapital und das insgesamt eingesetzte Kapital geachtet. Wo dies nicht gelingt, sinkt der Aktienkurs; eine feindliche oder mehr oder weniger freundliche Übernahme durch einen Konkurrenten droht, der sich seinerseits bei hohem eigenen Aktienkurs der Tauschwährung „eigene Aktien“ bedienen kann.

Der gestiegene Kosten- und Renditedruck hat dazu geführt, dass viele Institute ihren früher regional oder sachlich abgegrenzten Bereich verlassen haben, um Wachstum oder Kostenentlastung zu erreichen. Kommunale Sparkassen finanzieren Luftflotten, und Landesbanken begeben internationale Anleihen – was natürlich die eingangs thematisierte Frage nach indirekter Subventionierung durch öffentliche Trägerschaft und Haftung aufwirft, besonders seitens der Wettbewerber.

d) Die Europäische Währungsunion und internationale Vereinbarungen

Die *Europäische Währungsunion* und die *gemeinsame Währung* „Euro“ dürften weitere Veränderungen in der Bankenlandschaft bewirken. Die Europäische Zentralbank hat ihren Sitz zwar am selben Ort wie die Deutsche Bundesbank, in Frankfurt am Main, gleichwohl ist die Distanz der Sparkassen und Landesbanken zur Zentralbank größer geworden, um so mehr, da sich das Zentrum für wettbewerbspolitische Entscheidungen weitgehend nach Brüssel (oder letztinstanzlich nach Luxemburg) verlagert hat. Der *politische Rückhalt*, den traditionelle deutsche Sonderformen des Kreditgewerbes wie Sparkassen oder Landesbanken immer hatten, ist schwächer geworden.

Ähnliches gilt auch für bestimmte internationale Vereinbarungen, etwa für *Basel II*. An die Stelle der bisherigen pauschalen Berücksichtigungen von Risiken bei der Kre-

¹¹ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 9/2002, S. 25 (wobei sich das Niveau bei den Sparkassen und Kreditgenossenschaften immer noch deutlich über dem Durchschnitt bewegt).

ditvergabe durch die Banken sollen zukünftig Einzelbeurteilungen über individuelle interne und externe Ratings erfolgen. Damit soll eine Quersubventionierung zu Lasten der guten Risiken und zugunsten der schlechteren Risiken aufgehoben und eine genauere Ermittlung und Absicherung der Einzelrisiken erfolgen, was neben einer gewissen erzieherischen Funktion für Kreditgeber und -nehmer einen Beitrag zu einer volkswirtschaftlich effizienteren Kapitalverwendung und zu einer Stabilisierung des Kreditmarktes und der Institute beitragen soll. Neben betriebswirtschaftlichen Daten („hard facts“) sollen Managerqualitäten, die strategische Ausrichtung des kreditsuchenden Unternehmens und die Qualität der bisherigen Kunde-Bank-Beziehung („soft facts“) in Form von Bewertungspunkten zur Bewertung der Bonität eines Kredits hinzugezogen werden. Im einzelnen gehören folgende Themencluster dazu, die in sich noch weitere Untergruppen enthalten: Tätigkeitsgebiet des potentiellen Schuldners einschließlich Brancheneinschätzung, Wettbewerbssituation, Einschätzung der Managementqualitäten, Ertragslage, finanzielle Situation, Kostenanalyse, Kundenbeziehung. In der Diskussion ist dabei neben der (meist dominierenden) vergangenheitsbezogenen Betrachtung, etwa über drei Jahre, eine prognostische Vorausanalyse, etwa für zwei Jahre. Es liegt auf der Hand, dass die damit verbundenen zusätzlichen organisatorischen und personalmäßigen Anforderungen insbesondere kleineren Kreditinstituten und mittelständischen Kreditnehmern Schwierigkeiten bereiten werden, und damit natürlich auch den Sparkassen. Allerdings werden seitens der Bankenaufsicht gewisse administrative Erleichterungen für das Retail-Portfolio (Privatkunden und kleine Gewerbetreibende [maximaler Jahresumsatz 2 Mio. Euro]) in Aussicht gestellt, ebenso sollen für dieses Klientel (u.U. 90% der umsatzsteuerpflichtigen deutschen Unternehmen) verringerte Eigenkapitalunterlegungspflichten für die Kreditinstitute gelten. Trotz dieser möglichen Vereinfachungen dürfte es aber gerade für die kleineren Kreditinstitute, wozu auch örtliche Sparkassen gehören, zu erhöhten personellen und organisatorischen Aufwendungen kommen, zumal Basel II nicht nur differenziertere Mindestkapitalanforderungen (Säule I) erfordert, sondern auch verstärkte Überprüfungen durch die Aufsicht (Säule II) sowie eine verstärkte Marktdisziplin, d. h. größere Transparenz durch umfassende Offenlegungspflichten (Säule III).¹²

e) Bankorientierte und marktorientierte Finanzsysteme

Die dargestellten Wandlungstendenzen werden überlagert von einem sich international vollziehenden Wettbewerb zwischen zwei verschiedenen institutionellen Regelungen der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage nach Kapital, von Ersparnis und Investition. Das *bankenorientierte* System gilt dabei als eher charakteristisch für Deutschland, das *marktorientierte* für die USA.

Im *bankenorientierten System* nimmt die Geschäftsbank die entscheidende Rolle als Mediator zwischen Kapitalanbieter und Kapitalnachfrager ein. Die Banken finan-

¹² Vgl. Hartmann-Wendels, T.: Basel II – Auswirkungen auf die Kreditwirtschaft, in: WISU 4/2002, S. 526 ff.; Vera, A.: Das Basel-II-Abkommen und die Auswirkungen auf die deutsche Kreditlandschaft, in: WiSt 1/2002, S. 28 ff.

zieren sich über die Einleger (Sparer), ergänzt durch die Refinanzierungsfacilitäten bei der Zentralbank; sie übernehmen die Funktion der Kapitalsammelstelle, der Fristentransformation, der Information über Investitionsmöglichkeiten, der Risikotragung. Als Hausbank einer kreditsuchenden Unternehmung sind sie in der Lage, Investitionsmöglichkeiten und Risiken infolge von Insider-Kenntnissen über die Kontoführung und Mitgliedschaft in Aufsichtsgremien mit geringem Aufwand einzuschätzen, d.h. die Informations- und Ausfallkosten für die Bank niedrig zu halten.

Anstelle der *indirekten* Beziehungen zwischen Sparer und Investor über die Bank setzt das *marktorientierte Finanzsystem* auf eine *direkte* Verbindung von Kapitalgeber und Kapitalnehmer und eine verstärkte Abwicklung finanzieller Transaktionen über den Markt. Deutlich wird dieser unterschiedliche Ansatz bei der Struktur der Unternehmensfinanzierung. So überwiegt bei der langfristigen Kapital- und Kreditaufnahme der nichtfinanziellen Unternehmen die Ausgabe von marktfähigen und handelbaren Wertpapieren am organisierten Kapitalmarkt anstelle des Bankkredits, der für kurzfristige Transaktionen reserviert bleibt.¹³ Die Hausbank alten Stils behält in diesem Konzept nur eine in ihrer Bedeutung stark eingeschränkte Rolle. Über den Markt könne sich der Kreditnehmer dabei günstiger finanzieren; zudem blieben so – oft zweifelhafte – „Ratschläge“ der die Sicherheit ihrer Kredite primär im Auge habenden Hausbank aus, die ihrerseits oft geeignet wären, innovative Investitionen zu verhindern. Neue Unternehmen, innovative Produkte und Konzeptionen hätten, so wird argumentiert, beim bankenorientierten Finanzsystem als „Outsider“ gegenüber den „Insidern“ (etablierte Unternehmen mit Hausbank) nur verminderte Chancen auf eine Finanzierung. Für die Teilsegmente des organisierten *Kapitalmarkts* wird meist eine allokativen Vorteilhaftigkeit des Systems mit insgesamt volkswirtschaftlich niedrigeren Transaktionskosten angenommen, für den *Kreditmarkt* hingegen eine des bankenorientierten Systems.¹⁴

Die wissenschaftliche Diskussion darüber wird kontrovers geführt. Wenn ein abschließendes Urteil hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Überlegenheit des einen oder des anderen Finanzsystems auch nicht möglich ist,¹⁵ offensichtlich ist für Deutschland, dass in den letzten Jahren mehr und mehr Elemente des marktorientierten Finanzsystems übernommen worden sind. Das dürfte für die Finanzierung von Großunternehmen stärker gelten als für kleinere und mittlere Unternehmen oder Anleger, die traditionelle Klientel der Sparkassen. In dem Maße, indem in Zukunft aber auch diese Kundengruppen von den Möglichkeiten marktorientierter Finanzierung Gebrauch machen, werden natürlich die traditionellen und oft exklusiven Geschäftsbeziehungen mit den Sparkassen tangiert, was wiederum Handlungsbedarf impliziert.

¹³ Vgl. Berglöf, E. (1991), Corporate Control and Capital Structure, S. 116 f.

¹⁴ Vgl. Tietze, D. A.: Kapitalmangel, Kapitalmarkteffizienz und Beschäftigung, Hamburg 2002, S. 160.

¹⁵ Vgl. Theurl, T., Polster, D.: Pfadabhängigkeit im Finanzsystem, in: WISU 8–9/2002, S. 1134 ff.; Tietze, a. a. O., S. 161.

2. Fusions- und Konzentrationsbewegungen

In einem unsicher gewordenen Umfeld, angesichts eines stärkeren Wettbewerbs und einer globaler werdenden Wirtschaft liegen Zusammenschlüsse von Banken nahe, auch als Reaktion auf die geschilderten Entwicklungen. Bankenfusionen wie Bayerische Vereinsbank und Hypo-Bank oder das Entstehen der Schweizerischen Bankriesen UBS oder CS aus Fusionen sind nur ein Beleg dafür. Aber nicht nur international tätige Großbanken erhoffen sich aus Größe auch Stärke und Profitabilität, auch Sparkassen folgen diesem Trend: Stadt- und Kreissparkassen schließen sich zusammen, jüngst etwa in Bayreuth, oder auch größere Verbünde entstehen (z.B. in Würzburg).

Zwar konstatiert die *Deutsche Bundesbank* für den deutschen Bankenmarkt noch einen im Ganzen geringen Konzentrationsgrad, einen relativ hohen Marktanteil des öffentlichen und genossenschaftlichen Bankensektors sowie (noch) eine offenbar weite Verbreitung der sogenannten Hausbankbeziehung.¹⁶ Dennoch ist ein Konzentrationsprozess unverkennbar. Gemessen an der Bilanzsumme hatten die größten Banken in Deutschland folgende Anteile (concentration ratio):¹⁷

	Konzentrationsgrad gemessen an der Bilanzsumme	
	1993	2000
Die größten ...		
- drei (CR3)	10,3%	13,3%
- fünf (CR5)	16,0%	21,4%
- zehn (CR10)	27,1%	35,8%
Banken in Deutschland		

Die Tatsache, dass in Europa 1999 der Marktanteil der fünf größten Banken 57% betrug (Deutschland nur 19,4%),¹⁸ könnte im Zuge eines Angleichungsprozesses ein gewaltiges Veränderungspotential signalisieren. Daneben wird eine Verringerung der Zahl der Bankprodukte auf der Ebene der „regional retail distributors“ – wozu auch die Sparkassen gehören – auf idealerweise fünf bis zehn als Vision diskutiert (wobei die Verfasser selbst die Zahl von 2500 solcher Bankprodukte für Deutschland nennen).¹⁹

¹⁶ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 9/2001, S. 59. Berechnungen anhand des Herfindahl-Hirschman-Index bestätigen diese Konzentrationstendenzen für die Bilanzsumme, das Kreditvolumen und das Einlagevolumen.

¹⁷ Ebenda, S. 61.

¹⁸ Ebenda, S. 60.

¹⁹ Hamoir, O., McCamish, C., Niederkorn, M., Thiersch, C.: Europe's banks: Verging on merging, in: The McKinsey Quarterly, 3/2002, S. 117 ff.

IV. Kooperationen und Fusionen als neue Sparkassenstrategien?

1. Alleingang oder überörtliche Fusionen als Entwicklungsmodell?

Welche Möglichkeiten haben nun die Sparkassen, sich im veränderten Umfeld zu positionieren?

– Das zunächst Naheliegende wäre, im *Alleingang* bisherige Stärken auszubauen und Schwächen zu reduzieren, um über internes Wachstum die für den zukünftigen Markt erforderliche Größenordnung zu erreichen. Was würde dies konkret bedeuten?

Zunächst wäre an eine Verbesserung der Produktivität zu denken. Folgt man dem sogenannten „Produktionsansatz“, wird die Bank als Dienstleistungsunternehmen verstanden, das unter Einsatz von Produktionsfaktoren (Input) einen dem Kunden zufließenden Nutzen (Output) produziert.

Input in diesem Sinne sind für die Sparkassen in erster Linie Löhne und Gehälter sowie andere Verwaltungsaufwendungen und Abschreibungen auf Sachanlagen, ferner das Eigenkapital der Sparkassen.²⁰ Output im Produktionsprozess der Bankleistungen sind einmal Bankmarktleistungen wie Kreditleistungen, Anlageleistungen, Zahlungsverkehrsleistungen und sonstige Bankmarktleistungen, ferner sekundäre Bankleistungen wie Interbankleistungen oder Eigenleistungen.²¹ Die Produktivität eines Instituts wird nun an der Relation Output zu Input gemessen (Wie viel Einsatz an Produktionsfaktoren wird benötigt, um eine bestimmte Menge an Bankleistungen zu produzieren?). Verbesserungen der Produktivität lassen sich folglich durch eine Erhöhung des Outputs bei gleichbleibendem Input oder durch eine Verringerung des Inputs bei gleichbleibendem Output erreichen, oder – in dynamischer Version – wenn der Output überproportional zum Input steigt.

Dass im Sparkassenbereich noch erhebliche Produktivitätsreserven stecken dürften, zeigt eine empirische Untersuchung von *Gubelt* und *Padberg* aus dem Jahre 2001 anhand von Bilanzdaten 1998 von 580 der 592 deutschen Sparkassen auf.²² Der Einfachheit halber werden die Bankleistungen (Output) unter der Bilanzsumme zusammengefaßt, die den entsprechenden Aufwendungen (Input) gegenübergestellt wird. Die Verfasser nehmen die 20 Kreditinstitute mit den *günstigsten* Relationen als Vergleichsmaßstab (*Benchmark*), den sie mit 100% ansetzen. Da nun der Durchschnitt *aller* Sparkassen mit 79,4% errechnet wird, könnten – gemessen an den 20 besten Sparkassen – 20,6% der Inputs eingespart werden; dabei weisen die Werte

²⁰ In empirischen Untersuchungen zur Messung der Produktivität von Bankleistungen wird aus erhebungstechnischen Gründen und der Gefahr von Fehlinterpretationen bei Veränderungen dieser Größe oft der Faktor „Eigenkapital“ ausgeklammert (Vgl. *Gubelt, C.*, und *Padberg, T.*: Untersuchungen zur Effizienz von Sparkassen, in: *Sparkasse* 1/2001, S. 41).

²¹ *Eilenberger, G.*: Bankbetriebswirtschaftslehre, 7. Auflage, München – Wien 1997, S. 188 ff.

²² *Gubelt, C.*, und *Padberg, T.*: a. a. O., S. 42.

eine große Streuung auf: das ungünstigste Institut erreicht nur 56,7% des Spitzenergebnisses.

Wenn damit auch diese Zahlen auf noch erhebliche unausgeschöpfte Produktivitätsreserven hinweisen, bleibt dennoch die Frage, ob sie in allen Einzelfällen ausreichen, ob und wie sie mobilisiert werden können und ob auch zukünftige und steigende Kundenbedürfnisse genügend abgedeckt werden können.

Hier weisen die Dachverbände und die zuständigen Girozentralen/Landesbanken auf die Möglichkeiten von Hilfestellungen oder der Verlagerung bestimmter Leistungspakete (etwa im Außenhandel oder bei der Anlageberatung) auf die Zentralen oder das Arbeiten im Verbund hin.²³ Es werden sich diesbezüglich bei einer Großsparkasse wie Hamburg (Bilanzsumme 1998: 54 Mrd. DM) und einer Gemeindeparkasse wie Bergen an der Dumme (Bilanzsumme 1998: 130 Mio. DM) naturgemäß unterschiedliche Lösungen anbieten.

- Gerade für kleinere Sparkassen wird in zunehmendem Maße der Weg der *Fusion* beschritten. Freilich bringt schiere Größe im Bankenbereich nur in begrenztem Maße Vorteile der „Economies of Scale“. In der bereits zitierten Untersuchung von Gubelt und Padberg liegen die ermittelten Produktivitätswerte für das erste Quartil (die größten Sparkassen) bei 81,6% und für das vierte Quartil (die kleinsten Sparkassen) bei 78,2%. Ganz zu vernachlässigen dürfte ein Unterschied von 3,4%-Punkten in der Effizienz allerdings wohl auch nicht sein.

Ähnlich interpretiert auch *Herz* die Ergebnisse seiner empirischen Untersuchung über den Zusammenhang von Größe und Effizienz von Banken anhand der Bilanzen von etwa 800 Banken für die Jahre von 1990 bis 1996. Auch hier stellt er bei zunehmender Betriebsgröße abnehmende technische Ineffizienzen (Management-Fehler, Ressourcenverschwendung) fest, analog werden die positiven Skalenerträge (Kostendegression bei Fixkosten, Vorteile von Spezialisierung oder bessere Risikostreuung) mit zunehmender Bankengröße (bis zu einer Bilanzsumme von 4 Mrd. DM) signifikant größer, wenn auch nicht dramatisch.²⁴

Wenn Fusionen zwischen Sparkassen stattfinden, so handelt es sich um den Zusammenschluss örtlich eng zusammenliegender Institute – Stadtparkasse mit Kreis-parkasse, Nachbarstädte –. Der regionale Wirkungskreis erweitert sich dadurch, die Trägerschaft wird gemeindeübergreifend. Eine Effizienzsteigerung wird durch eine qualitative Verbesserung der Leistungspalette und durch eine Reduzierung von Kosten durch Skaleneffekte erwartet (insbesondere eine Reduzierung der Personalkosten). Je größer und überregionaler der Fusionsverbund ausfällt, desto größer können die Synergieeffekte ausfallen, desto mehr lockert sich aber auch die Verbindung zur kommunalen und lokalen Basis, politisch und wirtschaftlich.

²³ *Heitmüller, H.-M.*: Die Sparkassen an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, in: Jahresbericht 1999 der Forschungsstelle für Bankrecht und Bankpolitik an der Universität Bayreuth, S. 33–43.

²⁴ *Herz, B.*: Größe und Effizienz von Banken, in: Jahresbericht 1999 der Forschungsstelle Bankrecht und Bankpolitik an der Universität Bayreuth, S. 44–49; *ders.*: Größe und Effizienz von Kreditinstituten, in: Sparkasse 4/1999, S. 176 ff.

Dabei erscheint eine weniger von kommunalpolitischen Interventionen abhängige Geschäftspolitik von Kreditinstituten in einer wettbewerblichen Marktwirtschaft zunächst allokativ vorteilhafter, d. h. die vorhandenen Ressourcen werden effizienter zur Befriedigung der Bedürfnisse der Nachfrager eingesetzt. Aus der Sicht der Volkswirtschaftstheorie entspräche dieses dem allgemeinen Ziel der Marktwirtschaft, die allgemeine Wohlfahrt zu maximieren.

Diese Art von Allgemeinwohl („Das größte Glück der größten Zahl“) ist aber nicht das, was der *gesetzliche* Sparkassenauftrag unter dem Stichwort der „Gemeinnützigkeit“ meint. Denn der öffentliche Auftrag legt für die Sparkassen folgende Aufgaben fest: (1) *Gewährleistung einer sicheren Geldanlage und Förderung von Sparsinn und Vermögensbildung der Bevölkerung*; (2) *Kreditversorgung der Bevölkerung, insbesondere auch des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerung im regionalen Gebiet des Gewährsträgers*; (3) *Kreditversorgung des Gewährsträgers*. Je größer nun der regionale Bezugskreis von fusionierten Sparkassen ausfällt, desto eher können einzelne lokale Bedürfnisse nach unmittelbarer Versorgung mit Bankleistungen vor Ort dem Rationalisierungsdruck zum Opfer fallen (z. B. Ersatz von Zweigstellen durch Geldautomaten oder Internet-Banking, Zentralisierung spezieller Beratungsleistungen). Auch auf der *lokalen Ebene wichtige Mittelständler* oder gar die *einzelne Kommune selbst* können nun in einem überörtlich organisierten Sparkasseninstitut bei ihren Kreditwünschen von einer nun regional breiter orientierten Mehrheit in den Entscheidungsgremien leichter abgeblockt werden. Kurz: Fusionen zwischen Sparkassen dürften die betriebswirtschaftliche Effizienz und auch das Angebot qualitativ verbessern, bedeuten aber nichtsdestotrotz einen tendenziellen Rückzug aus der Fläche.

2. Kooperationen oder Fusionen zwischen Sparkassen und Kreditgenossenschaften

Ein anderer Ansatz, der den Erhalt wenigstens *eines* lokalen Kreditinstituts sichern soll, wurde bisher zwar gelegentlich diskutiert, scheiterte bislang aber an gesetzlichen Restriktionen: die *Fusion der* (öffentlich-rechtlichen) *Sparkasse* mit einer *örtlichen* (privatrechtlichen) *Kreditgenossenschaft*.²⁵ Nun hat kürzlich ein weitreichender Vorstoß des saarländischen Wirtschaftsministers die Diskussion erneut belebt: Durch eine Veränderung des saarländischen Sparkassengesetzes die Fusionen von Sparkassen und Genossenschaftsbanken erleichtern, den Sparkassen die Rechtsform eröffnen sowie eine Beteiligung von Kunden und Mitarbeitern als stille Gesellschafter ermöglichen.²⁶ Im einzelnen sind vorgesehen:

²⁵ Einen solchen Versuch unternahmen jüngst entgegen den Standpunkten ihrer jeweiligen Verbandsorganisationen die Sparkasse Marktedwitz und die Raiffeisen-Volksbank Selb-Marktedwitz. Es werden weitere Absichten auf derartige Fusionen (etwa 30 bis 40 Fille) berichtet (*Horn, H.-D.*: a. a. O., S. 187–189).

²⁶ *Dohmen, C.*: Saarland rüttelt an Sparkassen-Tabu, in: Handelsblatt, 12. 6. 2002, S. 23.

a) Sparkassen-AG

Die Umwandlung einer Sparkasse in eine Aktiengesellschaft wird zugelassen, sofern der Sparkassenverband mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmt. Kapitalbeteiligungen Dritter werden dabei auf 49% beschränkt.

b) Fusionen von Sparkassen und Genossenschaftsbanken

Zusammenschlüsse von Sparkassen mit Volks- und Raiffeisenbanken werden durch die Gründung eines Zweckverbandes nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit erleichtert.

c) Bürgersparkasse

Mitarbeiter oder Kunden können als stille Gesellschafter bis zu 49% am Institut beteiligt werden.

Die Absicht des saarländischen Wirtschaftsministers *Georgi* ist es dabei, Kreditinstitute zu erhalten, die in der Fläche verwurzelt seien. Das Nebeneinander von Sparkassen und Genossenschaftsbanken²⁷ bewirke keine über den Wettbewerb verbesserte Versorgung der Bürger mit Bankleistungen, sondern vielmehr würden sich beide Bankengruppen auf Dauer schwächen. Letztlich solle über mögliche Fusionen – die freilich wegen der unterschiedlichen Geschichte und Unternehmenskultur der beiden Institutsgruppen interne Probleme beinhalten würde – die kreditwirtschaftliche Versorgung kleiner und mittelständischer Unternehmen in der Fläche gewährleistet werden.

Markttheoretisch stellt sich hier die Frage, ob nicht eines der Grundprinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung, der *Wettbewerb*, außerhalb der Ballungsgebiete – in der Fläche – ohnehin bereits ausgedünnt, nicht bei einer Fusion der örtlichen Sparkasse mit der örtlichen Genossenschaftsbank in kleineren Gemeinden gänzlich zum Erliegen kommt. Das vereinigte Institut wäre Monopolist, dessen Bedingungen der mittelständische Kreditsuchende oder der kleine Anleger ohne Alternativen ausgesetzt wäre.

Doch stellt es die heutige Wettbewerbstheorie weniger als die ältere auf die Zahl der Marktteilnehmer oder den Marktanteil ab; wichtiger ist das *Marktergebnis* für den Konsumenten. Unter diesen Aspekten wird die Funktionsfähigkeit und die Effizienz eines Teilmarktes daran gemessen, ob er folgende Anforderungen erfüllt: (1) *sinkende Kosten und Preise*, (2) *steigende Produktion*, (3) *Verbesserung der Produktqualität*. Von einem vereinigten, größeren Kreditinstitut ist i. d. R. sicherlich ein qualitativ verbessertes und – was die Vielfalt der Bankleistungen angeht – quantitativ erweitertes Produktangebot zu erwarten; insofern dürften die Anforderungen (2) und (3) wohl erfüllt werden. Wie steht es aber nun mit der Anforderung (1) „sinkende Kosten und Preise“, etwa in einer lokalen Monopolsituation?

²⁷ Zur Situation der Kreditgenossenschaften vgl. *Reicherter, M.*: Fusionsentscheidung und Wert der Kreditgenossenschaft, Wiesbaden 2000.

Hier ist zu beachten, dass auf örtlicher Ebene die Situation gegeben sein könnte, dass zwei Anbieter in einer suboptimalen Größenordnung operieren, so dass im Falle der vollständigen Konkurrenz einer der Anbieter eigentlich wegen einer ungenügenden Rendite freiwillig oder unfreiwillig durch Insolvenz ausscheiden müsste. Ein solcher Marktaustritt ist aber bei den Sparkassen infolge der speziellen Konstruktion der Anbieter und ihrer besonderen Stellung eher unwahrscheinlich. Wegen der kommunalen Trägerschaft und Haftung, der spezifischen örtlichen Aufgabenzuweisung und des gemeinnützigen Auftrags und ihres Rückhalts in der Sparkassenorganisation erscheint eine Sparkassenschließung oder gar -insolvenz äußerst unwahrscheinlich. Da aber gleichzeitig von einer Sparkasse zwar nicht unbedingt Gewinnmaximierung, aber doch angemessene Erträge erwartet werden, zumindest Kostendeckung, steht der Sparkassenvorstand unter Druck. Hohe Kosten können so u. U. bei Aufschlagskalkulation auch ohne Monopol zu hohen Preisen führen.

Das gilt umso mehr, wenn für den anderen kleinen Wettbewerber, hier die örtliche Kreditgenossenschaft, eine analoge Geschäftspolitik zu erwarten ist. Zwar ist dort ein Marktaustritt nicht ganz so unwahrscheinlich, aber Interessenlage und Verbandsrückhalt sind ähnlich, so dass es eher zu einem „friedlichen“ Wettbewerb kommen dürfte (Konkurrenz hinsichtlich Werbung, Fristen, Konditionen, Sicherheiten – weniger über die Preise).

Also könnte ein fusioniertes (und damit größeres) Institut aufgrund von Synergieeffekten und niedrigeren Kosten durchaus niedrigere Preise anbieten; inwieweit es den dann gegebenen Versuchungen der Ausnutzung einer Monopolsituation nachgibt, liegt an der Flexibilität der Kunden, die bei Überschreiten preislicher Schwellenwerte auf außerörtliche Anbieter oder auf neue mediale Formen von Bankdienstleistungen zurückgreifen können, wie eingangs bereits erörtert.

V. Ausblick

Das 21. Jahrhundert wird aller Voraussicht nach erhöhte Anforderungen der Kunden an die Banken infolge technischer Neuerungen und Abnahme der Kundenbindung mit sich bringen, ebenso neue aufsichtsrechtliche Bedingungen für die Kreditinstitute. Im durch „overbanking“ gekennzeichneten Deutschland dürfte der Wettbewerb zunehmen. Wie werden sich die Sparkassen hierin positionieren? Sie haben in ihrer Geschichte schon viele entscheidende Strukturveränderungen vollzogen: vom „Arme-Leute-Spardepot“ zum Träger des Zahlungsverkehrs, vom Kreditgeber an kleine Unternehmen zum Promotor des Konsumentenkredits, schließlich zum Groß- und internationalen Finanzier. In diesem Sinne wird sicherlich die Konstruktion der Trägerschaft oder die Frage verbandsübergreifender Zusammenschlüsse auf lokaler Ebene zu den wichtigsten Themen der internen und externen Diskussion der nächsten Jahre gehören, da eine marktorientierte Weiterentwicklung auch diesbezüglich neue Konzeptionen erfordert, die auch unterschiedlichen Größenordnungen und regionalen Bedingungen differenziert gerecht werden können.