

## Landesbanken und Sparkassen – Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Bankensektors

### I. Generelle Marktentwicklungen

Die Finanzmarktkrise wird den Bankenmarkt sowohl in den USA als auch in Europa verändern. Eine Neuordnung des Bankensektors in Form von Zusammenschlüssen sowie Kapazitätsanpassungen ist bereits im Gang. Dies ist Teil der bilanziellen Aufarbeitung, die in weiten Bereichen des Bankensektors stattfindet. Aktuell sind zahlreiche Institute dabei, ihre Bilanzsumme zu reduzieren und sie damit an gegebene Eigenkapital- und Refinanzierungsgegebenheiten anzupassen. In diesem Zusammenhang spielt auch eine Rolle, dass die Märkte, aber ebenfalls hoheitliche Instanzen, inzwischen höhere Kernkapitalquoten voraussetzen. Parallel, aber vermutlich erst im nächsten Schritt, werden Fragen nach tragfähigen Geschäftsmodellen in den Vordergrund treten. Stichworte sind hierbei: Spezialanbieter oder Universalbank, Stärke der Kapitalmarktorientierung, internationale oder nationale bzw. regionale Ausrichtung.

Was die Bilanzstrukturen betrifft, wird in Zukunft sowohl das Leverage, also der Fremdkapitalhebel,<sup>1</sup> als auch die Eigenkapitalrentabilität deutlich niedriger ausfallen. Das Deleveraging, d. h. die Verringerung des Verschuldungshebels, verläuft prinzipiell über eine Erhöhung des Eigenkapitals oder den Abbau des Geschäftsvolumens. Da eine Erhöhung des Eigenkapitals derzeit kaum möglich ist, induziert die Bereinigung der Bilanzstrukturen eine Rückführung des Kredit- bzw. Forderungsbestandes bei gleichzeitigem Stopp des Neugeschäfts. Dies wiederum beeinflusst die Marktpreise von Vermögensgegenständen negativ und generiert (andauernden) Abschreibungsbedarf andernorts.

Zudem ist eine Stärkung des innerbetrieblichen Risikomanagements unausweichlich. Vor allem die teils unreflektierte Akzeptanz externer Ratings wird es nicht mehr geben. Ebenfalls sind die Risikomodelle zu überprüfen: Zu sehr war der Blick gerichtet auf historische Daten und hierbei wurde die Möglichkeit extremer Stresssituationen vernachlässigt.<sup>2</sup>

---

<sup>a</sup> Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), Charlottenstraße 47, 10117 Berlin.

<sup>b</sup> Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes; E-Mail: Karl-Peter.Schackmann-Fallis@dsgv.de, Tel.: 030-20225-3000, Fax: 030-20225-3015.

<sup>1</sup> Das Leverage-Ratio bezeichnet das Verhältnis des Kernkapitals zu den Bilanzaktiva. Es ist somit ein Maßstab für den Grad der Fremdfinanzierung: Je höher der Fremdkapitalhebel (das Leverage), desto niedriger ist das Leverage-Ratio. Ein hoher Fremdkapitalhebel impliziert, dass bereits geringe Verluste ausreichen, um den Risikopuffer Eigenkapital aufzuzehren.

<sup>2</sup> Vgl. auch *Sanio* (2008: 17 f.).

In Bezug auf die Palette an Finanzprodukten werden Derivate sowie Verbriefungen auch zukünftig wichtige Instrumente bleiben, obgleich sich ihre Struktur, insbesondere die Anzahl zwischengeschalteter Intermediäre, und letztlich auch das Volumen ändern werden. Dies ist Voraussetzung, damit solche Instrumente wieder ihre originäre Funktion der Risikostreuung erfüllen können und nicht durch Übertreibungen zur Instabilität des Finanzsystems führen.<sup>3</sup>

Insgesamt zeichnet sich eine Reintermediation des Finanzsystems ab.<sup>4</sup> D. h., das Finanzsystem wird weniger kapitalmarktbasierend und dafür mehr bankbasiert ausgestaltet sein.<sup>5</sup> Treiber dieser Entwicklung ist einerseits das gestiegene Risikobewusstsein der Gläubiger. Andererseits hat sich die für das Funktionieren eines kapitalmarktbasierenden Finanzsystems notwendige Verlässlichkeit an Informationen als nicht gegeben herausgestellt.

Trotz einer vermutlich gestoppten weiteren Disintermediation werden sich die Strukturen innerhalb des Sektors der Finanzintermediäre wandeln. Das betrifft auch die öffentlichen Banken in der Bundesrepublik Deutschland.

## II. Öffentliche Banken in der Bundesrepublik Deutschland

Der Sektor der öffentlichen Banken besteht in seinen zentralen Teilen aus den Sparkassen, den Landesbanken sowie den Förderbanken. Abbildung 1 zeigt eine Einordnung in den gesamten deutschen Bankenmarkt anhand der Bilanzsummen und Abbildung 2 stellt die genannten öffentlichen Bankgruppen separat dar.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Verbriefungstechniken wurden genutzt, um umfangreiche Geschäfte außerhalb der Bankbilanz zu tätigen. Der dann fehlende Eigenkapitalpuffer sowie die Intransparenz des Gesamtsystems generierten eine potenzielle Instabilität. Vgl. für eine ausführliche Darstellung der Verbriefungstechniken *Sachverständigenrat* (2007: 107-121) sowie zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Immobilienpreisentwicklungen *Gischer/Weiß* (2007).

<sup>4</sup> Insbesondere wird es das Geschäftsmodell *Generate to Distribute* in dem bekannten Umfang nicht mehr geben.

<sup>5</sup> Zur vertieften Diskussion über die gesamtwirtschaftlichen Implikationen eines bankbasierten versus kapitalmarktbasierenden Finanzsystems sei beispielhaft auf *Rehm* (2008a: 154-156; 2008b: 305-308) sowie *Kotz* (2003: 19-25) verwiesen.

<sup>6</sup> Eine Übersicht über die zu den einzelnen Bankgruppen zugehörigen Institute findet sich bei *Deutsche Bundesbank* (2008).

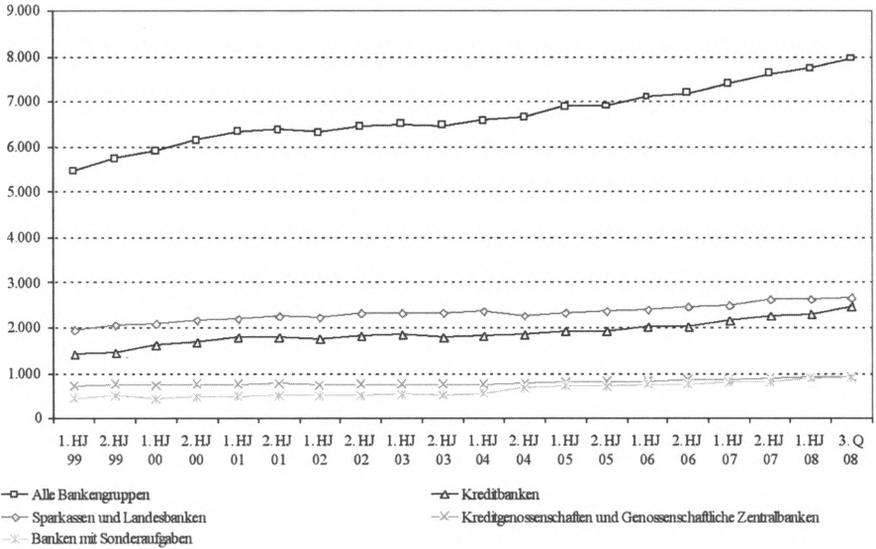


Abbildung 1: Bilanzsummen ausgewählter Bankgruppen in Deutschland  
 Quelle: Deutsche Bundesbank (Bankenstatistik: Wichtige Aktiva und Passiva der Banken [MFI]); eigene Darstellung

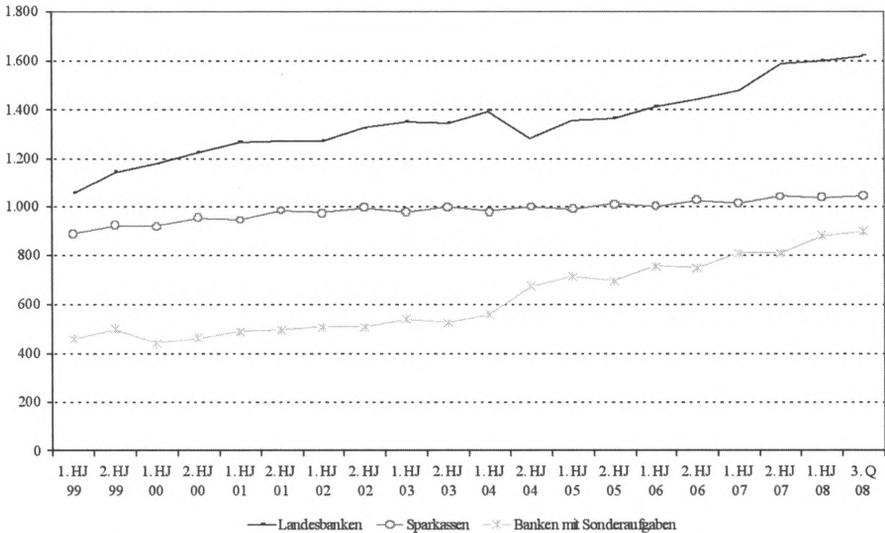


Abbildung 2: Bilanzsummen ausgewählter Bankgruppen in Deutschland  
 Quelle: Deutsche Bundesbank (Bankenstatistik: Wichtige Aktiva und Passiva der Banken [MFI]); eigene Darstellung

Sparkassen und Landesbanken arbeiten unter dem Dach der *Sparkassen-Finanzgruppe* im Verbundgeschäft zusammen. Darüber hinaus sind sie durch den Haftungsverbund und die Träger- bzw. Eigentümerstrukturen stark miteinander verflochten. Zusätzlich zu den derzeit 435 rechtlich selbstständigen Sparkassen und 7 Landesbankgruppen umfasst die Sparkassen-Finanzgruppe 10 Landesbausparkassen, 12 Erstversicherergruppen, die DekaBank sowie zahlreiche Kapitalbeteiligungsgesellschaften und Spezialinstitute. Zentrales Kennzeichen ist auch hierbei die Verbundzusammenarbeit bei gleichzeitiger Selbstständigkeit der Einzelinstitute.

Die *Brüsseler Verständigung I und II* aus den Jahren 2001 bzw. 2002 bewirkten eine erhebliche Umgestaltung der öffentlichen Bankenlandschaft in Deutschland. Dies betraf den Wegfall staatlicher Haftungsgrundlagen und somit eine potenzielle Verteuerung der Refinanzierung (*Brüssel I*). Dies hatte für die Landesbanken – aufgrund ihrer in Teilen kapitalmarktbasierter Refinanzierung – nicht unerhebliche Konsequenzen.<sup>7</sup> Seit der Brüsseler Verständigung besitzen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute keine spezifischen Wettbewerbsvorteile mehr.

Die Sparkassen-Finanzgruppe hat diese Herausforderung mit einer definierten strategischen Ausrichtung,<sup>8</sup> der Neugestaltung des Haftungsverbundes<sup>9</sup> sowie mit der Initialisierung eines Verbundratings (Moody's) bzw. Floor-Ratings (DBRS) angenommen. Frühzeitig ist auf Strukturveränderungen im Landesbankensegment gedrängt worden. So haben sich die Gremien des *Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV)* bereits 1989 auf eine Zusammenlegung von Landesbanken geeinigt. Solche Initiativen fielen oftmals nicht auf sehr fruchtbaren Boden und scheiterten letztlich am Einspruch der Landespolitik.

Im Rahmen der *Brüsseler Verständigung II* (2002) erfolgte die Schaffung einer neuen Gattung öffentlicher Banken mit fest umrissenem Förderauftrag. Dies geschah organisatorisch durch Herauslösung der Förderbanken – etwa in Nordrhein-Westfalen – oder durch Abkapselung dieser Einheiten. Nur diese Förderinstitute verfügen weiterhin über die staatlichen Haftungsgrundlagen. Mit Bilanzsummen von 151 Mrd. EUR (*NRW.BANK*, Ende 2007) und 60 Mrd. EUR (*L-Bank*, Ende 2007) sind die Häuser in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die größten dieser Gattung auf Länderebene. Alle Förderinstitute auf Länderebene umfassen zusammen rund 330 Mrd. EUR Bilanzsumme (Ende 2007).

### III. Begründungen für die Existenz eines öffentlichen Bankensektors

Öffentliche Banken gewährleisten in erster Linie, dass die Daseinsversorgung mit Finanzdienstleistungen beständig funktioniert: Das betrifft zum einen die Bereitstellung von Produkten zur Ersparnisbildung und zum anderen die Verfügbarkeit an

<sup>7</sup> Zur Bedeutung für die Sparkassen vgl. *DSGV* (2005b).

<sup>8</sup> Vgl. *DSGV* (2002).

<sup>9</sup> Vgl. *DSGV* (2008b).

Kreditlinien. Somit wird den Haushalten ein intertemporaler Einkommenstransfer ermöglicht und die Finanzierung der Unternehmen gesichert. Bei einem rein gewinnmaximierenden Bankensektor werden diese Aufgaben nur ungenügend oder unstetig wahrgenommen. Die Begründung für öffentliche Banken liegt somit in ihrer Fähigkeit, Marktschwächen zu beseitigen oder zumindest abzumildern.<sup>10</sup> Dies betrifft besonders drei Bereiche:

## 1. Punkt

Öffentliche Banken finanzieren in großen Teilen klein- und mittelständische Unternehmen und sind Baustein der regionalen Strukturpolitik.<sup>11</sup>

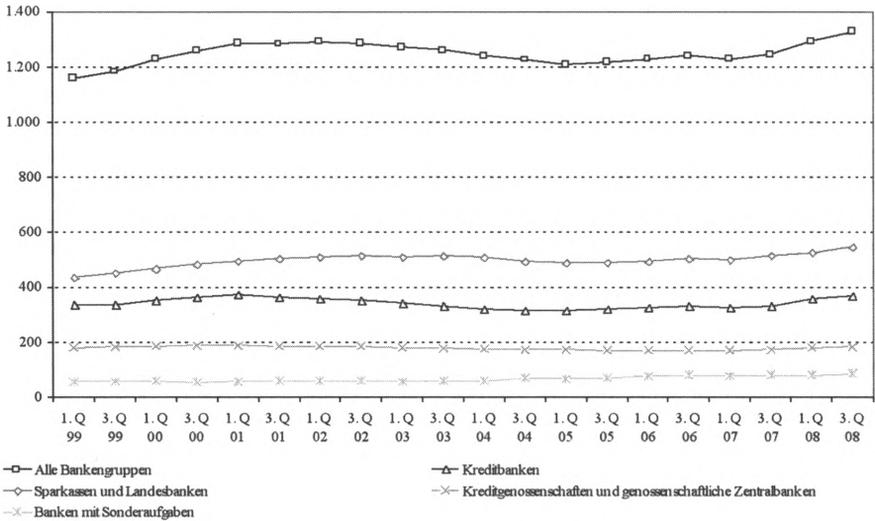


Abbildung 3: Kreditforderungen an Unternehmen und Selbstständige ausgewählter Bankgruppen in Deutschland

Quelle: Deutsche Bundesbank (Bankenstatistik: Wichtige Aktiva und Passiva der Banken [MFI]); eigene Darstellung

Der Anteil von Sparkassen und Landesbanken am gesamten Kreditvolumen für Unternehmen und Selbstständige lag im 3. Quartal 2008 bei 41 %; die Großbanken kommen auf 15 % und die genossenschaftlichen Banken auf 14 % (vgl. Abbildung 3 und 4). Speziell für das Handwerk stellt die Sparkassen-Finanzgruppe 68 % des Gesamtkreditvolumens, die Großbanken 6 % und die genossenschaftlichen Banken 18 % (3. Quartal 2008).<sup>12</sup> Damit ist die Sparkassen-Finanzgruppe der unangefochtene Finanzpartner für das Handwerk in der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>10</sup> Vgl. auch *Gischer/Herz/Menkboff* (2005: 38).

<sup>11</sup> Vgl. für eine umfassende Darstellung *Schrumpf/Müller* (2001).

<sup>12</sup> Quelle: *Deutsche Bundesbank* (Bankenstatistik: Wichtige Aktiva und Passiva der Banken [MFI]).

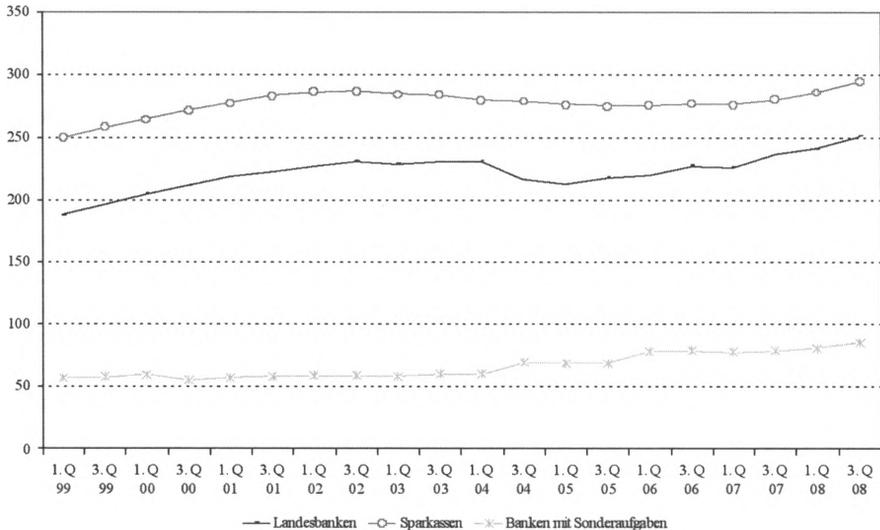


Abbildung 4: Kreditforderungen an Unternehmen und Selbstständige ausgewählter Bankgruppen in Deutschland

Quelle: Deutsche Bundesbank (Bankenstatistik: Wichtige Aktiva und Passiva der Banken [MFI]); eigene Darstellung

Insbesondere kleinere Unternehmen sind auf eine verlässliche Beziehung zu Finanzintermediären angewiesen. Hintergrund ist, dass diese Unternehmensgruppe keinen oder kaum einen direkten Zugang zum Kapitalmarkt besitzt.<sup>13</sup> Zudem operieren diese Unternehmen zumeist mit geringen Liquiditätsreserven. Aus Banksicht ist dieses Kundensegment aufgrund der durchschnittlich geringen Kreditvolumina relativ kostenintensiv, bei gleichzeitig begrenzten Erträgen. Daher ist zu befürchten, dass eine stabile Finanzierung des Klein- und Mittelstandes bei reiner Gewinnmaximierung des Intermediärs nicht kontinuierlich gesichert ist. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist aber gerade der Mittelstand in Deutschland ein zentraler Innovationsträger und Arbeitsnachfrager. Daher besteht ein hohes gesellschaftliches Interesse, dieses Segment ausreichend in den Finanzmarkt einzubinden.<sup>14</sup>

Gärtner/Rehfeld (2007: 6) führen zudem aus, dass die Sparkassen eine wichtige Rolle in Bezug auf die regionale Strukturförderung einnehmen: „Erstens verfügen sie über spezifisches Standortwissen. Sie können daher eine auf endogene Wachstumspotenziale setzende Strukturpolitik unterstützen. Zweitens können sie aufgrund ihrer Nähe zur lokalen Wirtschaft eine regionale Netzwirkbildung fördern. Drittens ist es ihnen möglich, auf die Region abgestimmte Finanzinstrumente zu entwickeln, und

<sup>13</sup> Dezentralisierte Kreditinstitute tragen auch insofern zu einer ausreichenden Kreditversorgung bei, als dass sie Informationsasymmetrien abbauen (vgl. bspw. Stein 2002).

<sup>14</sup> Zur Bedeutung der Sparkassen-Finanzgruppe als Finanzpartner des Mittelstandes vgl. Schackmann-Fallis/Simmert (2007).

viertens halten sie, aufgrund einer ubiquitären kreditwirtschaftlichen Versorgung, die Entwicklung in allen Regionen, also auch in schwachen peripheren Räumen, offen und tragen so zu einer ausgeglichenen Regionalentwicklung bei“.<sup>15</sup>

## 2. Punkt

Öffentliche Banken gewährleisten, dass auch wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen Zugang zu Finanzdienstleistungen erhalten. So besteht in den meisten Bundesländern eine ausdrückliche sparkassenrechtliche Verpflichtung, für natürliche Personen im Geschäftsgebiet auf Antrag ein Girokonto auf Guthabenbasis zu führen. Aufgrund dieser Verpflichtung wird vor allem wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr eröffnet.

## 3. Punkt

Öffentliche Banken nehmen einen regionalen Versorgungsauftrag wahr. Sie unterhalten ein flächendeckendes Netz an Filialen und Geldautomaten.<sup>16</sup> Somit wird ein gesamtwirtschaftlicher Infrastrukturauftrag erfüllt. Die Sparkassen und Landesbanken stellen mit 35,4 % den prozentual größten Teil der Zweigstellen aller Kreditinstitute in Deutschland (vgl. Abbildung 5). Dies ist umso gewichtiger, als dass in jedem zehnten Landkreis keine Filiale einer Großbank mehr zu finden ist.<sup>17</sup>

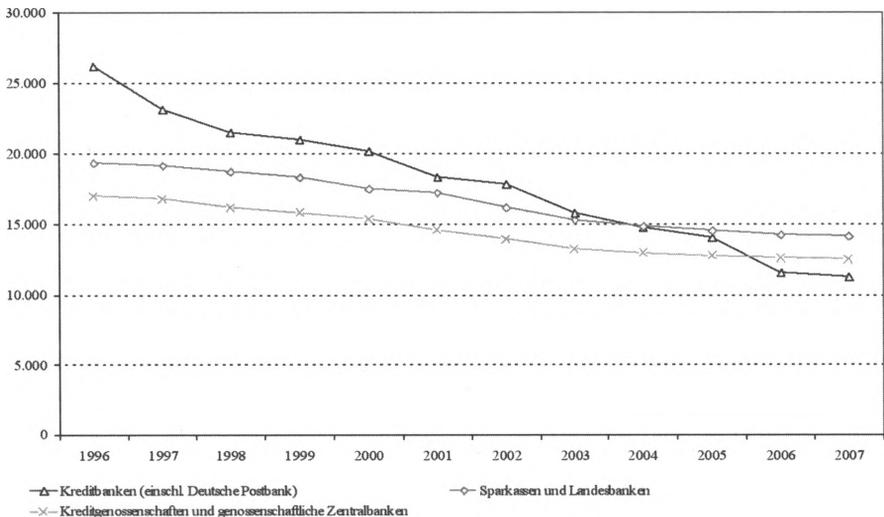


Abbildung 5: Zweigstellen ausgewählter Bankgruppen in Deutschland

Quelle: Deutsche Bundesbank (Zahl der Kreditinstitute und ihrer Zweigstellen); eigene Darstellung

<sup>15</sup> Vgl. Gärtner/Rehfeld (2007: 28-45) für eine ausführliche Darstellung.

<sup>16</sup> Vgl. DSGV (2004).

<sup>17</sup> Vgl. DSGV (2007: 6).

In Bezug auf die Sparkassen ist die Erfüllung eines öffentlichen Auftrages, wie in den Punkten 1 bis 3 skizziert, das Struktur prägende Element. Der öffentliche Auftrag ist in den Sparkassengesetzen der Länder geregelt. Demzufolge haben Sparkassen die Aufgabe, ein den Bedürfnissen der Bevölkerung, der mittelständischen Wirtschaft und der öffentlichen Hand entsprechendes Angebot an kreditwirtschaftlichen Dienstleistungen ohne Ausgrenzung einzelner Kundengruppen zu gewährleisten.

Zudem spiegelt sich der öffentliche Auftrag der Sparkassen in dem umfangreichen gesellschaftlichen wie kulturellen Engagement der Finanzgruppe wider. Dazu gehört auch, dass die Institutionen der Sparkassen-Finanzgruppe versuchen, im Rahmen zahlreicher Aktionen das Wissen der Jugend in wirtschaftlichen bzw. finanziellen Fragestellungen zu erweitern. Gerade die Finanzmarktkrise hat gezeigt, wie gewünscht und wichtig „Financial Education“ für weite Teile der Bevölkerung ist.

Die Erfüllung des beschriebenen öffentlichen Auftrages ist letztlich die Rechtfertigung dafür, dass Sparkassen und ihre Verbundunternehmen ein notwendiger Teil des öffentlichen Bankensektors in der Bundesrepublik Deutschland sind. Sozialer Ausgleich und regionale Wirtschaftsentwicklung sind Kernziele von Sparkassen: Damit werden Wachstums- wie Kohäsionsziele – als zentrale Grundsätze europäischer Politik – gleichermaßen aufgegriffen.

## IV. Zukunft der Sparkassen

### 1. Das Geschäftsmodell der Sparkassen hat sich in der Krise bewährt

Die historischen Wurzeln der deutschen Sparkassen reichen weit zurück: bis ins 18. Jahrhundert. Ziel aller historischen Sparkassengründungen war es, die Ersparnisbildung und die finanzielle Vorsorge breiter Bevölkerungsschichten zu fördern, das Armutsproblem zu bekämpfen und die Ersparnisbildung in der Region für die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort einzusetzen.<sup>18</sup> Vor diesem Hintergrund hat sich von Anfang an eine tragfähige Symbiose zwischen Sparkasse, Bevölkerung und Kommune entwickelt, die ihren Niederschlag in der kommunalen Bindung der Sparkasseninstitute hat.<sup>19</sup> Diese Struktur der deutschen Sparkassen entspricht der in Deutschland vorherrschenden föderalen politischen Ordnung mit einer ausgeprägten Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften.

Diesen Leitlinien sind die Sparkassen bis heute im Grundsatz treu geblieben. Damit leisten die Sparkassen nicht nur einen zentralen Beitrag im Bereich regionaler Strukturförderung, sondern geben dem gesamten Bankensystem eine stabilisierende Basis.

<sup>18</sup> Zur deutschen Sparkassengeschichte vgl. bspw. *Ashauer* (1991), *Pohl/Rudolph/Schulz* (2005).

<sup>19</sup> Die kommunale Bindung ist nach wie vor ein Charakteristikum der deutschen Sparkassen, auch wenn im Zuge der Weltwirtschaftskrise die Sparkassen 1931 von Abteilungen kommunaler Ämter in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt worden sind. Primäres Ziel war es, die Sparkassen beständig von der kommunalen Finanzsphäre zu trennen. Durch die Neuordnung von 1931 gewannen die Sparkassen auch eine größere unternehmerische Unabhängigkeit (vgl. *Wagner-Braun* 2008).

Und gerade das ist sehr aktuell. Die Sparkassen haben sich in der Finanzmarktkrise als ein zentraler Stabilitätsanker des deutschen Bankensystems erwiesen.<sup>20</sup> Das hohe Einlagenplus hat deutlich gemacht, wie sehr die Bürger und Bürgerinnen den Sparkassen vertrauen. Laut einer Umfrage der *GfK* (Oktober 2008) genießen die Sparkassen mit Abstand das höchste Vertrauen aller Kreditinstitute: 7 von 10 Bürgern sind davon überzeugt, dass das Geld bei der Sparkasse sicher angelegt ist. In einer Erhebung des *Meinungsforschungsinstituts Forsa* (September 2008) äußerten 45 % der Befragten, dass die öffentlich-rechtliche Stellung der Sparkassen wichtiger geworden ist und 46 % schätzten die Stellung als unverändert hoch ein.

Die Werte, die die Sparkassen vertreten – Nähe, Fairness, Zuverlässigkeit und enge Kundenbeziehungen – haben besonders in der Krise ihre starke Anziehungskraft offenbart.<sup>21</sup> Die Finanzmarktkrise ist daher eine Bestätigung des Geschäftsmodells dezentraler Sparkassen bzw. für das Drei-Säulen-System als solches.

## 2. Ergebnisausrichtung der Sparkassen

Die Sparkassen verbinden wirtschaftlichen Erfolg mit sozialer Verantwortung. Ein solides Geschäftsergebnis ist dabei Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben der Sparkassen. Aber die Höhe der Eigenkapitalrendite ist nicht das Maß aller Dinge. Die Sparkassen setzen in der Steuerung neben Ertragszielen und Risiko- sowie Liquiditätskennzahlen vor allem auf Richtgrößen, die den Erfolg bei den Kunden dokumentieren. Zentral sind dabei: die Kundenreichweite, der Anteil an den Hauptbankverbindungen sowie die Kundenzufriedenheit. In der Vergangenheit wurden die Sparkassen oftmals wegen einer angeblich mangelhaften Rentabilität kritisiert. Dies ist sachlich falsch und auch nicht Kern ihres Geschäftsmodells.<sup>22</sup>

Die geschäftliche Haupttätigkeit der Sparkassen ist und bleibt das traditionelle Einlagen- sowie Kreditgeschäft. Dabei beschäftigen die Sparkassen (inklusive Tochterunternehmen) ca. 260.000 Menschen (Ende 2007). Gleichwohl zwingt sie die Entwicklung der Zinsmarge in ein verstärktes Provisionsgeschäft.

In den ersten drei Quartalen 2008 haben die Sparkassen 11 % mehr Kredite an Unternehmen und Selbstständige zugesagt als im Vorjahreszeitraum. Selbst im Krisenmonat Oktober lag das Volumen an Kreditzusagen um 7 % über dem Wert des Vorjahresmonats. Eine Kreditklemme ist für die klein- und mittelständischen Firmenkunden der Sparkassen nicht zu befürchten. Stattdessen stellen die Sparkassen zunehmend fest, dass die zugesagten Kreditlinien nur bedingt ausgeschöpft werden. Dies

<sup>20</sup> Die Stabilität des Geschäftsmodells der Sparkassen wurde auch in vergangenen Schwächephasen der Kreditwirtschaft deutlich: „Die Institute [Sparkassen und Kreditgenossenschaften], die auf das stetigere Geschäft mit den Kleinanlegern auf der Passivseite und mit Krediten für den Eigenheimbau und an mittelständische Unternehmen auf der Aktivseite fokussiert sind, wurden vom Einbruch zu Beginn der Dekade weitaus weniger stark betroffen“ (*Deutsche Bundesbank* 2005: 72).

<sup>21</sup> Die Werte der Sparkassen sind u. a. dargelegt in *DSGV* (2008a).

<sup>22</sup> Verschiedene Studien zeigen, dass die Sparkassen im Mittelwert eine höhere Rentabilität erzielen als die deutschen Groß- bzw. Geschäftsbanken (vgl. bspw. *Schnabel/Hakenes* 2007: 368; *Hackethal* 2008). Zudem erweisen sich die Rentabilitätskennzahlen der Sparkassen als weniger volatil.

deutet darauf hin, dass hier eher ein (konjunkturelles) Nachfrageproblem als eine Angebotsrestriktion vorliegt.

### 3. Künftige Herausforderungen in der Geschäftsstrategie

Die betriebswirtschaftliche Entwicklung der Sparkassen ist solide und stabil. Für die Zukunft sind jedoch weitere Anstrengungen notwendig, um die bisherige Position zu verteidigen. Von 2003 bis 2007 sank das *Betriebsergebnis (nach Bewertung)* aller Sparkassen von 5,2 Mrd. EUR auf 4,5 Mrd. EUR. Das *Cost-Income-Ratio* stieg in diesem Zeitraum von 63,7 % auf 65,4 %.<sup>23</sup> Hinter diesen Entwicklungen verbergen sich deutliche Unterschiede zwischen den Sparkassen. Allerdings sind weder die Größe einer Sparkasse noch die Kaufkraft in der Region einer Sparkasse valide Erklärungsgrößen für die Unterschiede. Mit der Ergebnisentwicklung einher gehen spürbare Rückgänge bei Kundenreichweite und Hauptbankverbindung sowie eine im Wettbewerbsvergleich unterdurchschnittliche Kundenzufriedenheit und Kundenbindung.<sup>24</sup> Ursächlich sind neben der allgemein zunehmenden Wettbewerbsintensität die steigenden Kundenbedürfnisse in Verbindung mit neueren Bankleistungskanälen.

Die neu justierte Geschäftsstrategie der Sparkassen versucht diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen.<sup>25</sup> Kernpunkte dabei sind:

- Qualität, Service und Beratungskompetenz im Kundenkontakt müssen weiter gesteigert werden. Oftmals wird auf Kundenwünsche und -enttäuschungen nicht angemessen reagiert. Zudem bedarf es einer weiteren Qualifizierung auf Mitarbeiterebene.
- Ausbau Kernkompetenz Konto und Nutzung der weiteren Chancen des Kartengeschäfts im Zahlungsverkehr,
- Optimierung des Online-Angebots,
- Straffung und Standardisierung von Prozessen mit dem Ziel der Kostensenkung,
- Pfandbrief- und Liquiditätspooling,
- Größenvorteile der neuen IT-Einheit nutzen.

### 4. Ausbau eines starken Verbunds

Die Dezentralität der Sparkassenorganisation sichert ein hohes Maß an Flexibilität und Marktnähe. Dies umfasst zuallererst die Tatsache, dass die Sparkassen als selbstständige Institute vor Ort Entscheidungen schneller und vor allem adäquater fällen können, als das in fernen Zentralen möglich wäre. Wirtschaftstheoretischer Hintergrund ist die geringere Informationsasymmetrie bzw. die höhere Informationsverfügbarkeit infolge der räumlichen Nähe zum Kreditnehmer. Ein weiterer Vorteil der dezentralen Unabhängigkeit besteht darin, die strukturpolitische Ausrichtung

<sup>23</sup> DSGV (2009: 14-18).

<sup>24</sup> Vgl. ferner *Gärtner/Rehfeld* (2007: 15-28) für eine empirische Untersuchung.

<sup>25</sup> DSGV (2009: 6, 28 ff.).

sowie die Ausgestaltung der Finanzprodukte an die jeweilige regionale Situation schnell und zielgenau anpassen zu können.

Allerdings wären die einzelnen Sparkassen vielfach nicht in der Lage, eine umfassende Produkt- und Dienstleistungspalette bei wettbewerbsfähigen Kostenstrukturen anzubieten. Dies übernimmt die *Verbundzusammenarbeit*, die mit der anwachsenden Komplexität von Finanzdienstleistungen und dem anhaltenden Wettbewerbs- bzw. Kostendruck zunehmend wichtiger wurde. Erst die Verbundzusammenarbeit und die Auslagerung einzelner Aufgaben auf qualifizierte Spezialanbieter versetzen die Sparkassen in die Lage, Skaleneffekte bzw. Erfahrungskurvenvorteile zu nutzen.<sup>26</sup> Das Leitmotiv heißt also: Dezentralität in der Marktbearbeitung und der Kundenansprache, bei einem gleichzeitig hohen Grad an Zentralität von Prozessen und Backoffice-Aktivitäten. Dank der Verbundstrukturen kann das gesamte Potenzial an Finanzierungsinstrumenten angeboten werden: vom klassischen Kredit über Mezzaninprodukte und Finanzierungen der Sparkassen-Kapitalbeteiligungsgesellschaften bis hin zu ergänzenden Finanzierungen wie Leasing oder Factoring. Außerdem stehen die Landesbanken als Begleiter für kapitalmarktorientierte Geschäfte, wie Wertpapierplatzierungen, zur Verfügung.

## 5. Vorschläge des Sachverständigenrates zur Privatisierung von Sparkassen

Trotz ihrer Leistungsfähigkeit und ihrer Verankerung in der Bevölkerung sehen sich die Sparkassen regelmäßig externen Veränderungsvorschlägen ausgesetzt. So hat der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* in seiner im Sommer letzten Jahres vorgelegten Expertise zum deutschen Bankenmarkt eine Änderung der Rechtsform der Sparkassen gefordert. Als wesentliche Maßnahme schlägt der Sachverständigenrat (2008: 8-9 und 152-162) vor, Sparkassen in Aktiengesellschaften umzuwandeln und Kapitalanteile von bis zu 49,9 % bei privaten Anteilseignern zu platzieren. Die dann knappe Mehrheit der Anteile soll im Besitz einer kommunalen Trägerstiftung verbleiben. Hintergrund für die vorgeschlagenen Maßnahmen sind einerseits eine mutmaßlich erschwerte bzw. fehlende Konsolidierung und andererseits eine dann mögliche Kapitalaufnahme am Kapitalmarkt. Darüber hinaus wird die Vermischung von öffentlichem Auftrag und operativem Geschäft bei der derzeitigen Form der Organisation kritisiert.

Geht man diesen Weg, wird eine (Teil-)Privatisierung vorgenommen. Damit ist eine Vermischung unterschiedlicher Geschäfts- und Investoreninteressen unausweichlich: Private Kapitalgeber wären an einer Renditemaximierung interessiert, wohingegen die Kommunen primär an einer Aufgabenerfüllung in der Region interessiert sind. Eine Kollision der Interessen ist vor allem in Bezug auf das Regionalprinzip sowie bei dem in der Fläche ausgebauten Filialbetrieb absehbar. Ebenfalls ist zu befürchten, dass

---

<sup>26</sup> In diesem Zusammenhang ist das Regionalprinzip zentral. Es erlaubt einerseits die Existenz regional orientierter sowie selbstständiger Institute und ermöglicht andererseits eine Arbeitsteilung zwischen den Verbundmitgliedern ohne konzernrechtliche Strukturen (vgl. auch *Rehm* 2008a: 149 f.).

bestimmte Teile der Bevölkerung keinen ausreichenden Zugang zu Finanzdienstleistungen mehr haben werden.

Zudem war die heute bestehende öffentliche Rechtsform für die Sparkassen kein Hindernis, durch Fusionen zu größeren Geschäftseinheiten zu kommen. Seit 1990 hat sich die Anzahl der Sparkassen um über 40 % reduziert (1990: 770 Sparkassen; 2007: 446 Sparkassen; 2008: 438 Sparkassen).

Die Position – auf eine Privatisierung von Sparkassen zu verzichten – wird zusätzlich dadurch untermauert, betrachtet man die Konsequenzen der Sparkassenprivatisierung in anderen europäischen Ländern. So hat die Neuorganisation der Sparkassen in Italien in Aktiengesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung von Trägerstiftungen dazu geführt, dass das System dezentraler Sparkassen weithin verschwunden ist. Die dortigen Sparkassen sind aufgegangen in zentralen Bankkonzernen.<sup>27</sup> In Großbritannien hat die Privatisierung der Sparkassen dazu geführt, dass es heute gar keine Sparkassen mehr gibt. Stattdessen wird der Markt durch wenige Großbanken dominiert, bei gleichzeitiger bankwirtschaftlicher Unterversorgung.<sup>28</sup> Das deutsche Sparkassensystem hat sich sowohl in der aktuellen Finanzmarktkrise als auch im europäischen Vergleich bewährt.<sup>29</sup> Die Strukturen sind tragfähig. Es gibt keinen Grund für ihre Änderung.

## V. Zukunft der Landesbanken

Kennzeichen der Sparkassen-Finanzgruppe ist die arbeitsteilige Verbundzusammenarbeit. Hierbei übernehmen die Landesbanken wesentliche Aufgaben als Zentralinstitute, Produktlieferanten und als Kooperationspartner im Großkredit- sowie im Auslandsgeschäft. Darüber hinaus waren und sind die Landesbanken Hausbank der Länder.

### 1. Brüsseler Verständigung als gravierender Einschnitt bezüglich der Geschäftsgrundlagen

Die Brüsseler Verständigung hatte für die Landesbanken durch den Wegfall der Haftungsgrundlagen einen tief greifenden Einschnitt in ihr Geschäftsmodell zur Folge. Dies bedeutete besonders eine Verschlechterung ihrer Refinanzierungsbedingungen. Eine geschäftliche Neuorientierung war für die Landesbanken erforderlich. Dabei

---

<sup>27</sup> *Rehm* (2008a: 139) zeigt in einer empirischen Analyse, „... dass die italienischen Banken im Verlauf der zurückliegenden 10 Jahre eine permanente Verschlechterung der Produktivität verzeichneten. Die häufig als Vorbild für Deutschland beschworene Konsolidierung des italienischen Bankensektors während der 90er-Jahre hat offensichtlich die Produktivität der italienischen Kreditinstitute nicht befördert“. Vgl. auch *DSGV* (2005a: 10 ff.).

<sup>28</sup> Vgl. *Cruicksbank* (2000), *DSGV* (2005a: 18 ff.).

<sup>29</sup> Die im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Rentabilität deutscher Kreditinstitute ist nicht Folge einer mangelnden Effizienz, sondern Ergebnis eines intensiven Wettbewerbs mit niedrigen Outputpreisen (vgl. auch *KfW-Bankengruppe* 2005).

wurden teilweise zu risikoreiche Geschäftsstrategien gewählt. Im Gefolge der Finanzmarktkrise verschärfte sich der seit Längerem sichtbare Reformbedarf erheblich. Die Belastungen resultieren einerseits aus den allgemeinen Marktverschlechterungen, andererseits aber auch aus der in einigen Fällen zu starken Ausweitung der Geschäftsvolumina auf Basis des Kreditersatzgeschäftes.

## 2. Landesbanken als elementare Bestandteile der Sparkassen-Finanzgruppe, aber mit geänderten Strukturen

Die Kooperation zwischen Sparkassen und Landesbanken ist historisch gewachsen und wird auch zukünftig Bestand haben. Das Ziel aller Teile der Sparkassen-Finanzgruppe – die Zukunft gemeinsam mit den Landesbanken zu gestalten – setzt allerdings voraus, dass die Krisenresistenz des Landesbankensektors insgesamt erhöht wird. Es ist nicht systemgerecht, dass Unternehmen, an denen die Sparkassen maßgeblich beteiligt sind, eine grundsätzlich andere Risikopolitik als sie selbst fahren und nun in der Finanzmarktkrise die Träger bzw. Eigentümer substanzuell belasten. D. h., dass die Geschäftsfelder und die Verbundeinbindung des Landesbankensektors neu und zeitnah zu justieren sind.

Dazu müssen *erstens* Ertragsabhängigkeiten von hoch volatilen Kapitalmarktgeschäften vermindert werden. *Zweitens* ist eine horizontale Konsolidierung erforderlich. Im Moment bearbeiten die Landesbanken in weiten Teilen dieselben Geschäftsfelder. Hierdurch entstehen Doppelarbeiten und Überkapazitäten. Eine Zusammenlegung ähnlicher Tätigkeiten ermöglicht einen Abbau von Redundanzen und bringt dadurch signifikante Kosteneinsparungen mit sich. Gleichzeitig erhöht eine Bündelung von Kompetenzen die Qualität der Finanzprodukte sowie die Vertriebskraft. *Drittens* ist die Tätigkeit der Landesbanken auf stabile Geschäftsfelder innerhalb der Verbundzusammenarbeit auszurichten. Dies setzt aufseiten der Landesbanken eine stärkere Serviceorientierung mit Blick auf andere Partner der Finanzgruppe voraus. Auf der anderen Seite müssen die Sparkassen die Verbundzusammenarbeit noch intensiver nutzen. Nur dann können Synergien innerhalb der Finanzgruppe gehoben und den Verbundpartnern gleichzeitig stabile Ertragsquellen eröffnet werden.

Keine Lösung stellt eine Vertikalisierung zwischen Landesbanken und Sparkassen dar. Betriebswirtschaftlich würde eine Vertikalisierung die Probleme der Landesbanken nicht lösen. Aber für die Sparkassen gehen Dezentralität, kommunale Verbundenheit sowie die Selbstständigkeit vor Ort verloren. Dies untergräbt die Grundlagen der erfolgreichen Stabilitätsorientierung der deutschen Sparkassen.

## 3. Geschäftsfelder der Landesbanken

Die Landesbanken müssen solche Geschäftsfelder ausbauen oder erschließen, die über die Möglichkeiten einzelner Sparkassen hinausgehen oder betriebswirtschaftlich sinnvoll nur von größeren Einheiten erbracht werden können. Die Säulen für ein stabiles Geschäftsmodell von Landesbanken sind dabei:

- das Verbundgeschäft,
- das mittelstandsnahe Firmenkundengeschäft in Verbindung mit Leistungen für private Großvermögen,
- die gewerbliche Immobilienfinanzierung,
- die Auslandsbetreuung von Firmenkunden,
- Kapitalmarktaktivitäten mit Kundenbezug und
- in einem denkbaren weiteren Bogen auch das Asset-Management.

Grundsätzlich ist dieses Referenzmodell offen für weitere Spezialangebote – etwa Schiffsfinanzierungen. Das Kapitalmarktgeschäft umfasst im Wesentlichen den Handel mit und die Ausführung von Kapitalmarktinstrumenten sowie die Entwicklung und Bereitstellung von strukturierten Investment- und Risikomanagementprodukten. Dabei muss das Kapitalmarktgeschäft den Fokus klar auf die Unterstützung des Kundengeschäfts setzen.

#### **4. Strukturänderungen bei Landesbanken: Erreichtes und weitere Maßnahmen**

Die genannten Verbundaufgaben der Landesbanken ändern jedoch nichts an der Notwendigkeit einer Konsolidierung sowie einer Kapazitätsanpassung. In Einzelfällen gab es bereits strukturelle Anpassungen aufseiten der Landesbanken. Eine weiter gehende Neujustierung der Landesbanken steht allerdings noch aus. Verschiedene Vorschläge sind diesbezüglich ausgearbeitet worden. Ideen einer einzigen Landesbank, wie dies im genossenschaftlichen Banksektor geplant ist, scheinen in der Sparkassen-Finanzgruppe derzeit kaum umsetzbar. Abgesehen davon, dass eine Vielzahl landespolitischer Interessen zu berücksichtigen wäre, würde es einem solchen Zentralinstitut vermutlich auch an Marktnähe fehlen.

Daher wird in der Sparkassen-Finanzgruppe angestrebt, eine Struktur von drei Landesbankblöcken zu schaffen. Dies ist eine Lösung, mittels derer eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Bündelung von Geschäftsfeldern bei gleichzeitigem Erhalt der Marktnähe erreicht werden kann. Zudem werden Doppelarbeiten vermieden. Trotz der notwendigen Bündelungen im Landesbankenbereich können lokal agierende Schwerpunkte – wenn auch nicht vollständige Banken – erhalten bleiben. Die örtliche Wirtschaft kann dann im gehobenen Mittelstandsgeschäft sowie im Großgeschäft direkt aus den regionalen Häusern versorgt werden. Für den Kreditbedarf, der die Größe einer einzelnen Sparkasse übersteigt, steht ein regionaler Konsortialpartner zur Verfügung, der die örtlichen Verhältnisse kennt.

## **VI. Schlusswort**

Bei den Landesbanken ist im Zuge der Finanzmarktkrise eine Instabilität erkennbar geworden, welche die Träger bzw. Eigentümer substanziell belastet. Fragen stabiler Geschäftsmodelle und Strukturen im Landesbankensektor sind daher drängender

denn je. Um eine Neuordnung im Landesbankensektor vorzunehmen und damit diesen Teil der Sparkassen-Finanzgruppe solide aufzustellen, ist eine Konsolidierung unter Bündelung betriebswirtschaftlich sinnvoller Kompetenzfelder unumgänglich. Zur Erreichung dieser Zielsetzung wird eine Struktur von drei Landesbankblöcken angestrebt. Innerhalb dieser Blöcke ist dann eine funktionale Neuordnung durch Zusammenlegung gleicher bzw. ähnlicher Geschäftsfelder vorzunehmen. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband wird hierbei seiner Rolle als Dachverband der gesamten Sparkassen-Finanzgruppe gerecht werden und seine Zuständigkeit für die strategische Ausrichtung der Gruppe in der gebotenen Notwendigkeit wahrnehmen.

Im Vergleich zu den genannten erforderlichen Strukturanpassungen im Landesbankbereich haben sich die Sparkassen als überaus stabilisierend in der Finanzmarktkrise gezeigt. Eine Neuausrichtung, egal ob in Bezug auf die Rechtsform oder die Geschäftsstrategie, ist daher nicht notwendig. Ganz besonders werden die Sparkassen ihrer Aufgabe als Partner des Klein- und Mittelstandes gerecht. Das Ziel der Sparkassen-Finanzgruppe ist der weitere Ausbau eines starken Verbunds. Dies ist die Basis, um die Stellung als Marktführer in der Bundesrepublik Deutschland zu verteidigen.

## VII. Literatur- und Datenquellenverzeichnis

- Ashauer, G.* 1991, Von der Ersparungscasse zur Sparkassen-Finanzgruppe: Die deutsche Sparkassenorganisation in Geschichte und Gegenwart, Stuttgart
- Cruickshank, D.* 2000, Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer, London
- Deutsche Bundesbank*, Zahl der Kreditinstitute und ihrer Zweigstellen, Statistische Beihefte: Bankenstatistik
- Deutsche Bundesbank*, Bankenstatistik: Wichtige Aktiva und Passiva der Banken [MFI], [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)
- Deutsche Bundesbank* 2005, Finanzstabilitätsbericht, Frankfurt am Main
- Deutsche Bundesbank* 2008, Verzeichnis der Kreditinstitute und ihrer Verbände sowie der Treuhänder für Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main
- DSGV* 2002, Strategie der Sparkassen-Finanzgruppe: Strategische Leitlinien und konkrete Handlungsfelder, Berlin
- DSGV* 2004, „Bankzweigstellen vor Ort – unverzichtbar für leistungsfähige Regionen“, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 10
- DSGV* 2005a, „Deutscher Bankenmarkt – Vorreiter der Liberalisierung in Europa“, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 13
- DSGV* 2005b, „Für die Kunden der Sparkassen ändert sich nichts – Informationen zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung“, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 16
- DSGV* 2007, „Sparkassen und Mittelstand – Partner im Aufschwung“, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 17
- DSGV* 2008a, Fair. Menschlich. Nah. Leitlinien der Sparkassen für eine nachhaltige Geschäftspolitik im Interesse der Kunden und der örtlichen Gemeinschaft, Berlin
- DSGV* 2008b, „Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe schützt Kunden und sichert Bestand der Institute“, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 18
- DSGV* 2009, Geschäftsstrategie der Sparkassen „Deutschlands Nummer 1: Wenn’s um Geld geht, Sparkasse!“, Berlin

- Gärtner, S./D. Rehfeld 2007, Forschungsbericht: Sparkassen als strukturpolitische Institutionen, Gelsenkirchen
- Gischer, H./B. Herz/L. Menkhoff 2005, Geld, Kredit und Banken: Eine Einführung, 2. Aufl., Berlin [u. a.]
- Gischer, H./M. Weiß 2007, „Entwicklung der Immobilienpreise im Euroraum: Bestandsaufnahme und makroökonomische Konsequenzen“, ifo Schnelldienst, Vol. 60(19), 27-42
- Hackethal, A. 2008, Bankenprofitabilität im weltweiten Vergleich: Studie zur langfristigen Entwicklung von Eigenkapitalrenditen im weltweiten Bankenmarkt (1993 – 2004), Frankfurt am Main
- KfW-Bankengruppe 2005, „Das deutsche Kreditgewerbe im internationalen Vergleich: Betriebswirtschaftlich wenig rentabel, volkswirtschaftlich hoch produktiv“, MakroScope, Nr. 17
- Kotz, H.-H. 2003, „Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema Finanzplatz Deutschland: Stellungnahme von Hans-Helmut Kotz, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank, vom 2. Juni 2003“, Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 26, 19-25
- Pohl, H./B. Rudolph/G. Schulz 2005, Wirtschafts- und Sozialgeschichte der deutschen Sparkassen im 20. Jahrhundert, Stuttgart
- Rehm, H. 2008a, „Das deutsche Bankensystem: Befund – Probleme – Perspektiven (Teil I)“, Kredit und Kapital, Vol. 41(2), 135-159
- Rehm, H. 2008b, „Das deutsche Bankensystem: Befund – Probleme – Perspektiven (Teil II)“, Kredit und Kapital, Vol. 41(3), 305-331
- Sachverständigenrat 2007, „Stabilität des Internationalen Finanzsystems“, Jahresgutachten 2007/08 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode Drucksache 16/7083, 88-167
- Sachverständigenrat 2008, Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen, Wiesbaden
- Sanio, J. 2008, „Giftmüll im internationalen Finanzsystem – Abfuhr tut not“, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Vol. 61(1), 16-18
- Schackmann-Fallis, K.-P./D. B. Simmert (Hrsg.) 2007, Keine Zukunft ohne Mittelstand – Mittelstand braucht Zukunft: Die Sparkassen-Finanzgruppe – Partner des Mittelstands, 2. Aufl., Stuttgart
- Schnabel, I./H. Hakenes 2007, „Regionale Banken in einer globalisierten Welt“, Kredit und Kapital, Vol. 40(3), 351-380
- Schrumpf, H./B. Müller 2001, Sparkassen und Regionalentwicklung: Eine empirische Studie für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart
- Stein, J. C. 2002, „Information Production and Capital Allocation: Decentralized versus Hierarchical Firms“, The Journal of Finance, Vol. 57(5), 1891-1922
- Wagner-Braun, M. 2008, Die unternehmerische Zielsetzung von Sparkassen im historischen Vergleich, unveröffentlicht