

Ausgabe : 01/2008

Thema : Sparkassen als strukturpolitische Institutionen

Argumente zur Regionalentwicklung zwischen
Wachstum und Ausgleich

Autor : Stefan Gärtner

Auf den Punkt . . .

- Die regionale Strukturpolitik steht vor einer Neuausrichtung: Statt der „Förderung mit der Gießkanne“ sollen Wachstumskerne dort unterstützt werden, wo sie vorhanden sind.
- Da nicht alle Regionen über solche wettbewerbsfähigen Kompetenzen verfügen, müssen schwache Regionen besonderes unterstützt werden.
- Die Sparkassen in Deutschland sind ideale Akteure, um die Wirtschaft vor Ort zu entwickeln und gleichzeitig zum flächendeckenden Ausgleich beizutragen.
- Überall ansässig, vor Ort selbständig und an die Region gebunden sichern die Sparkassen auch in wirtschaftlich schwachen Regionen die Unternehmensfinanzierung und können sich dort den regionalen Krisenkreisläufen entziehen.
- Die Sparkassen sollten sich bewusst sein, dass die enge Bindung an die Region sich nicht nur aus dem öffentlichen Auftrag ergibt, sondern auch Voraussetzung für den betriebswirtschaftlichen Erfolg ist.

Zentrale wissenschaftliche Einrichtung
der Fachhochschule Gelsenkirchen



**Fachhochschule
Gelsenkirchen**



in Kooperation mit
der Ruhr-Universität Bochum

Intro

Strukturpolitik – eine traditionell ausgleichsorientierte Politik – orientiert sich zunehmend an wettbewerbsfähigen Kompetenzen. Obwohl gesamtwirtschaftlich sinnvoll, besteht ein Konfliktfeld, da nicht alle Regionen über wettbewerbsfähige Kompetenzen verfügen. Die in Deutschland in allen Regionen ansässigen Sparkassen unterstützen die Entwicklung regionaler Kompetenzen und tragen zugleich zu einer ausgeglichenen regionalen Entwicklung bei, da sie ubiquitär Bankdienstleistungen bereitstellen und durch das Regionalprinzip an die jeweiligen Regionen gebunden sind.

Das Forschungsprojekt „Sparkassen als strukturpolitische Institutionen“ untersuchte im Auftrag der „Wissenschaftsförderung der Sparkassen-Finanzgruppe e.V.“ die Folgen einer Neuausrichtung der Strukturpolitik und die Rolle der Sparkassen im Rahmen einer wachstums- und zugleich ausgleichsorientierten Strukturpolitik. Folgend sind der rote Faden des Projekts sowie die zentralen Ergebnisse in fünf Argumentationsschritten aufgeführt.

1. Die traditionell ausgleichsorientierte Strukturpolitik fokussiert zunehmend auf Wachstumspotenziale

Das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen hat bis in die 1990er Jahre die regionale Strukturpolitik in Deutschland geprägt. Anhaltend schwache wirtschaftliche Wachstumsraten, auf hohem Niveau verharrende Arbeitslosenquoten, Bevölkerungsrückgang, die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte, Mitnahmeeffekte bei Fördergeldern und zerschnittene Landschaften infolge einer flächendeckenden Verkehrsinfrastruktur lassen allerdings die Frage aufkommen, ob eine Umverteilung der knappen Wachstumspotenziale in die Regionen bzw. deren breite Streuung gesamtwirtschaftlich noch sinnvoll sein kann. Regionale Strukturpolitik steht zurzeit vor einer Neuausrichtung: Auf allen strukturpolitisch wirksamen Ebenen wird unter Stichworten wie Clustersansatz oder Kompetenzfeldpolitik darüber diskutiert, vor Ort vorhandene Wachstumspotenziale zu Lasten der Ausgleichspolitik zu fördern.

Dieser strukturpolitische Wandel lässt sich neben veränderten globalökonomischen Rahmenbedingungen auch auf eine raumwirtschaftliche Neuausrichtung zurückführen: Im Kern geht es bei den meisten aktuellen diesbezüglichen Ansätzen um räumliche Konzentration und Spezialisierung ökonomischer Aktivitäten sowie die Förderung erfolversprechender wettbewerbsfähiger Kompetenzen vor Ort.

2. Gesamtwirtschaftlich sinnvoll, aber.....

Werden diese neuen auf Wachstum setzenden Ansätze konsequent angewandt, kann zumindest aus theoretischer raumwirtschaftlicher Sicht vermutet werden, dass die Spezialisierung von Regionen eine gesamtwirtschaftliche Wohlstandssteigerung bedingt. Aus der Regionalökonomie lässt sich begründen, dass spezifische Angebotsstrukturen, Infrastrukturen und Arbeitsmärkte mit sozioökonomischen Rückkopplungen geeignet sind, Regionen nachhaltig zu prägen. Auch kommen zahlreiche empirische und theoretische Untersuchungen zu der Erkenntnis, dass Innovationen in erster Linie in urbanen Räumen, speziell in Regionen entstehen, in denen die Ausbreitung von Wissen auf günstige Bedingungen stößt. Ein solcher Ansatz kann strukturpolitisch am sinnvollsten dort umgesetzt werden, wo internationale wettbewerbsfähige Potenziale in einer kritischen Masse vorhanden sind.

Es stellt sich jedoch die Frage, wie sich die Regionen verhalten sollen, die nicht über diese Potenziale verfügen. Weder in der wissenschaftlichen noch in der politischen Diskussion wird umfassend auf die Folgen einer solchen strukturpolitischen Ausrichtung für strukturschwache Räume – damit sind nicht nur ländliche periphere Regionen, sondern auch altindustrielle Agglomerationen angesprochen – eingegangen. Die beschriebene Neuausrichtung gefährdet die traditionellen Ausgleichsziele der Strukturpolitik und ist aus folgenden Gründen problematisch: Erstens kann sie sozialpolitische Verwerfungen mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Folgekosten nach sich ziehen. Zweitens besteht keine Gewissheit darüber, welche Räume in der Zukunft zu Wachstumsmotoren werden, und drittens ist eine persönliche Entfaltungsfreiheit, die Chancengleichheit voraussetzt, grundgesetzlich verankert.

3. Daher hybride Strukturpolitik, die auf Wachstum und Ausgleich setzt

Führt man Wachstums- und Innovationsziele, soziale Ziele und Ziele einer nachhaltigen Regionalentwicklung zusammen und betrachtet die Pfadabhängigkeit räumlicher Innovationen, sollte Strukturpolitik hybrid erfolgen. Das heißt Wachstumspotenziale dort zu unterstützen, wo sie vorhanden sind, und gleichzeitig spezifische Programme und Instrumente aufzulegen, die schwache Regionen stabilisieren, die Lebensqualität erhöhen und ökonomische Teilhabe ermöglichen.

Dies erscheint auch vor dem Hintergrund sinnvoll, dass eine rein wachstumsorientierte regionale Strukturpolitik, also eine Konzentration von Fördermitteln auf Wachstumsregionen, politisch nur schwer durchzuhalten ist. Betrachtet man die aktuelle Politik, scheint es, als wollte man zwar Wachstumskerne räumlich konzentriert fördern, diese aber konsensorientiert mit der Gießkanne verteilen, oder besser noch: nur in den schwachen Regionen fördern.

4. Akteure werden benötigt: Die Funktion der Sparkassen

Soll ein solches strukturpolitisches Konzept, das gleichermaßen auf Wachstum und Ausgleich abzielt und sowohl in starken als auch in schwächeren Räumen an den vor Ort vorhandenen Kompetenzen ansetzt, Leitlinie sein, werden vor Ort Akteure benötigt, die einerseits bereit und fähig sind, den Standort gemeinsam zu entwickeln, und andererseits zum flächendeckenden Ausgleich beizutragen.

Dem dezentralen Sparkassensystem in Deutschland kommt bei der Umsetzung einer auf Wachstum und Ausgleich setzenden Strukturpolitik eine besondere Rolle zu: Sparkassen sind vor Ort selbstständig, an die Region gebunden und dürfen die als Spareinlagen eingenommenen Gelder nur in der Region, in der sie ansässig sind, als Kredite verwenden (Regionalprinzip). Sie sorgen für Geldkreisläufe in schwachen Regionen und können eine kreditwirtschaftliche Versorgung sicherstellen. Obwohl Banken eine zentrale Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung einnehmen und ein unzureichender Zugang zu Kreditmärkten einen Engpass in der Regionalentwicklung darstellen kann, wurden Banken als raumwirtschaftliche Akteure bisher kaum betrachtet. Fehlen Banken in strukturschwachen Regionen, können sich, zumindest aus theoretischer Perspektive, Unternehmen nicht entsprechend entwickeln, was diese Regionen für Banken wiederum uninteressant macht und in der Folge eine Vergrößerung des ökonomischen Abstandes zu den Zentren nach sich zieht.

In Deutschland bilden Sparkassen (gemeinsam mit den Volks- und Raiffeisenbanken) den Kern einer dezentralen Finanzierungsstruktur, indem sie flächendeckend regionale Engpässe in der Kreditversorgung beseitigen können. Das Regionalprinzip sorgt für eine partielle Kapitalimmobilität,

die, verfolgt man eine ausgleichsorientierte Maxime, von zentraler Bedeutung für die Regionalentwicklung ist.

Dass Sparkassen wichtige Akteure sind, hat die Analyse von vier Sparkassen und ihren Geschäftsgebieten gezeigt. Sparkassen stellen sowohl in städtischen Agglomerationen, einschließlich der zum Teil mit erheblichen Entwicklungsdefiziten behafteten Stadtteile, in sehr peripheren Regionen und in strukturschwachen Räumen die kreditwirtschaftliche Versorgung sicher.

Die Bedeutung der Sparkassen ist auch deshalb so hoch, da räumliche Nähe bei der Kapitalvergabe, trotz vielfältiger Finanzierungsangebote im Internet, zumindest in Hinblick auf die Mittelstandsfinanzierung noch immer eine große Rolle spielt. Die Bedeutung der räumlichen Nähe erhöht sich bei eventuellen Liquiditätsengpässen oder ökonomischen Schieflagen der Unternehmen. Sparkassen bringen aufgrund der Nähe besonderes Know-how ein und haben durch ihre Unabhängigkeit einen wesentlich größeren Spielraum als konzerngebundene Bankstellen der Großbanken. Regionale Akteure mit hohem Interesse am Standort sind dabei nicht nur für die Kreditvergabe zentral, sondern ebenso für die gesamte Standortentwicklung.

Sowohl im Hinblick auf eine ausgeglichene Regionalentwicklung als auch für die Umsetzung kompetenzbasierter Ansätze und damit die Inwertsetzung ungenutzter Wachstumspotenziale sind Sparkassen somit wichtige Akteure.

5. Können sich die Sparkassen den Krisenkreisläufen in schwachen Regionen entziehen?

Sparkassen weisen trotz oder wegen ihres öffentlichen Auftrags eine bessere Ertragsituation auf als ihre privatwirtschaftlich organisierten Konkurrenten. Allerdings stellt sich die Frage, ob sie auch in peripheren und strukturschwachen Regionen langfristig erfolgreich sind und damit zur regionalen Entwicklung beitragen können. So birgt das Regionalprinzip, das die Kapitalmobilität beschränkt und eine Reinvestition des in der Region angesparten Geldes bedingt – zumindest in der theoretischen Perspektive – auch ein Problem: Sparkassen sind an die Region gebunden und dürfen nicht in anderen Regionen investieren, was dazu führen könnte, dass Sparkassen in schwachen Regionen einen geringeren Ertrag erwirtschaften. In der Folge würde dies bedeuten, dass Sparkassen in schwächeren Räumen weniger für die regionale Entwicklung tun könnten, was den öffentlichen ausgleichspolitischen Nutzen mindern würde. Eine schlechtere Ertragslage hätte nicht nur Auswirkungen auf eine geringere Kreditverfügbarkeit, sondern auch auf das gesamte Engagement, das Sparkassen für die regionale Entwicklung leisten. So stellt sich die zentrale Frage, ob sich Sparkassen in schwachen Regionen Krisenkreisläufen entziehen können und dort einen hinreichenden Ertrag erwirtschaften, um die Regionen in ihrer Entwicklung zu unterstützen.

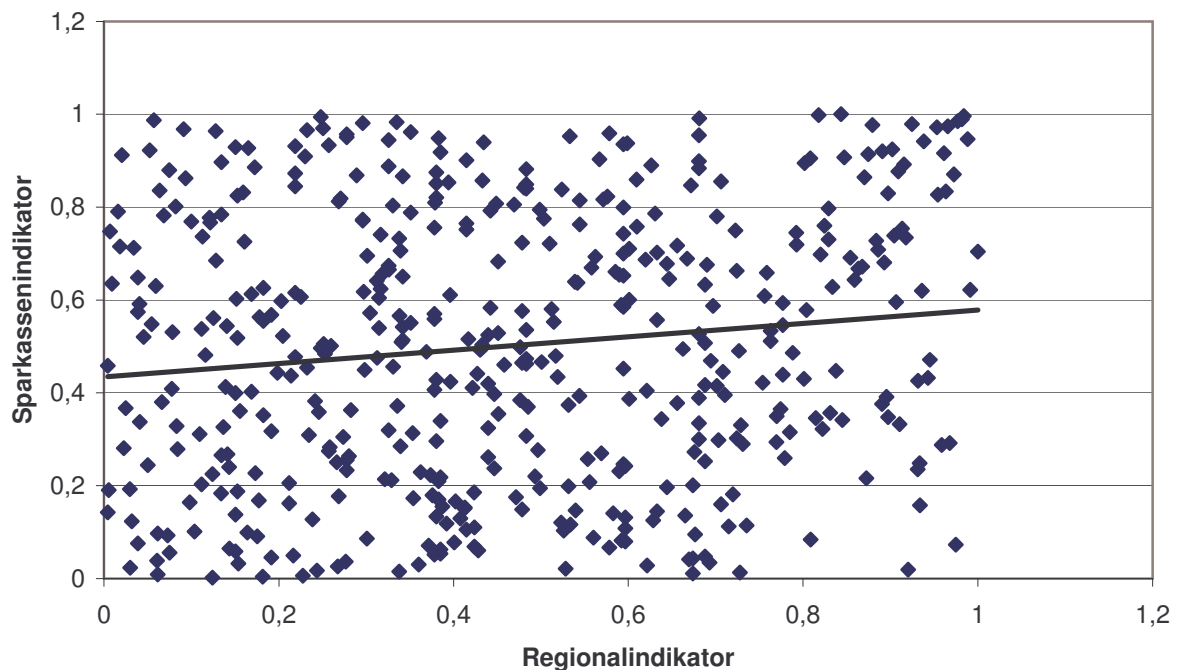
Um festzustellen, ob Sparkassen auch in schwächeren und peripheren Regionen einen ausreichenden Ertrag erwirtschaften und die Kreditnachfrage hinreichend bedienen, wurden Ertragskennziffern aller 463 Sparkassen zwischen 1999-2003¹ mit Regionalindikatoren auf Ebene der 439 Kreise und kreisfreien Städte ins Verhältnis gesetzt.

Das folgende Streudiagramm stellt den Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Erfolg der Sparkassen in Deutschland (gemessen mit der Eigenkapitalrendite, der CIR und dem Betriebsergebnis vor Bewertung) und der regionalwirtschaftlichen Situation ihrer Geschäftsgebiete (ReEnt-Indikator) als Durchschnittswerte für die Jahre 1999-2003 dar. Der Regionalindikator wurde über

¹ Aus Datenschutzgründen wurden vom DSGVO die Namen der Sparkassen gelöscht, so dass zwar die Korrelationen berechnet werden konnten, aber nicht ersichtlich war, welche Daten zu welcher Sparkasse gehören.

Rangplätze gebildet und nimmt umso höhere Werte an, je schlechter die regionalwirtschaftliche Situation ist. Das Diagramm zeigt eine breite Streuung, die besagt, dass aus gesamtdeutscher Sicht der Sparkassenertrag nicht stark von der regionalwirtschaftlichen Situation des Geschäftsbiets abhängt, also Sparkassen nicht per se in schwachen Regionen ertragsschwächer sind. Die eingetragene Trendlinie deutet sogar auf einen schwachen Zusammenhang zwischen wirtschaftlich erfolgreichen Sparkassen und regionalwirtschaftlich schwachen Geschäftsgebieten hin.

Abb. 1: Verhältnis zwischen Sparkassenertrag und regionalwirtschaftlicher Situation aller Sparkassen-Geschäftsgebiete in Deutschland (1999-2003)



Quelle: Statistische Ämter der Länder 2004 und 2005, BBR 2004 und 2005, DSGVO 2006 (Sonderauswertung), eigene Berechnungen

Ergebnis

Die Ergebnisse überraschen durchaus: Der Ertrag von Sparkassen hängt kaum von der regionalwirtschaftlichen Situation des Geschäftsbiets ab, sie können sich also durchaus den Krisenkreisläufen entziehen und schwache Regionen stärken.

Nimmt man eine getrennte Betrachtung für Ost- und Westdeutschland vor, zeigt sich ein leicht anderes Bild: So existiert in Ostdeutschland ein leichter statistischer Zusammenhang zwischen der regionalwirtschaftlichen Situation und Ertrag der Sparkassen. Allerdings in der Form, dass Sparkassen in peripheren schwachen Regionen ein leicht besseres Ergebnis erzielen als in wohlhabenden städtischen Räumen.

Folglich ist es den Sparkassen auch aus betriebswirtschaftlicher Perspektive zu empfehlen an dem Regionalprinzip festzuhalten, denn erstens ist die enge Bindung an die Region eine Voraussetzung für den Erfolg von Sparkassen und zweitens erscheint es sinnvoll in allen Regionen als Sparkasse aktiv zu sein, da ansonsten auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht Ressourcen ungenutzt blieben.

Ferner sollten sie sich in strukturschwachen Stadtteilen akzentuierter an einer strukturpolitischen Entwicklung beteiligen und hierfür spezifische Instrumente entwickeln, die auch weniger „öffentlichkeitswirksame Ökonomiefelder“ fördern. Erfahrungen aus anderen Ländern bieten hierzu durchaus Anregungen. Nicht zuletzt sollten Sparkassen ihre Leistungen im Rahmen der Regionalentwicklung viel deutlicher und transparenter kommunizieren.

Es entspricht zunächst einmal der ökonomischen Intuition, dass die Ertragsaussichten von Banken in prosperierenden städtischen Regionen besser sind als in schwachen peripheren Räumen, wo die zu versorgende Bevölkerung breiter verteilt ist, die Anzahl der Bankkunden pro Bankstelle geringer ist, die Einkommen niedriger sind und weniger Entwicklungsimpulse vorliegen. Gleiches gilt für altindustrielle städtische Räume mit einer schlechten wirtschaftsstrukturellen Disposition.

Verbindet man jedoch Elemente der modernen Bankentheorie mit raumwirtschaftlichen Aspekten, kann man auch zu anderen Annahmen kommen, die sich hier empirisch bestätigt haben: Erstens haben sich die privaten Geschäftsbanken speziell aus den strukturschwachen und peripheren Regionen zurückgezogen und den Genossenschaftsbanken und Sparkassen dieses Feld überlassen. Zweitens kann die geringere Wettbewerbsintensität vor Ort zu stabilen Kunden-Bank-Beziehungen führen, wodurch sich Informationsasymmetrien reduzieren und es lohnenswert wird, in die Informationsbeschaffung zu investieren und höhere Risiken, z.B. in der Existenzgründerfinanzierung, einzugehen. Drittens versetzt das Geschäftsmodell die Sparkassen in die Lage, vor Ort flexibel zu agieren, die Marktkenntnis zu nutzen und gleichzeitig durch den Verbund eine kostengünstige Abwicklung zu realisieren.

Doch nicht nur viele Theoretiker urteilen nach klassischen modellhaften Gesichtspunkten, auch die internationalen Rating-Agenturen gehen davon aus, dass Banken, und dies gilt aufgrund des Regionalprinzips besonders für Sparkassen, in strukturschwachen Regionen dauerhaft nicht erfolgreich sein können. Dies zeigt der Fall der Sparkasse Spree-Neiße, die seit Jahren zu den erfolgreichsten Sparkassen Deutschlands gehört und aufgrund ihres Geschäftsgebietes, das von der internationalen Rating-Agentur Moody's als wirtschaftlich instabil eingeschätzt wird, beim Ratingergebnis herabgestuft wurde. Was die Rating-Agentur allerdings nicht weiß, ist, dass gerade in Ostdeutschland Sparkassen in schwächeren Regionen, und das Geschäftsgebiet der Sparkasse Spree-Neiße ist mit Rang 413 von 463 Sparkassengeschäftsgebieten tatsächlich schwach, bessere Ergebnisse erzielen.

Literatur :

Gärtner, S. (2007): Ausgewogene Strukturpolitik: Sparkassen aus regionalökonomischer Perspektive. Unveröffentlichte Dissertation

Gärtner, S. (2007): Die Rolle der Sparkassen in der regionalen Strukturpolitik. In: Kommunalwirtschaft, Sonderausg. Juni 2007, S. 122-127

Gärtner, S. (2007): Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Sparkassen. In: Deutscher Sparkassen- und Giroverband Berlin: Sparkassen-Management / Praxis, H. 53: Sparkassen und Kommunen. Stuttgart: Dt. Sparkassenverl., S. 41-47

Gärtner, S. / Rehfeld, D. (2007): Sparkassen als umsetzende Akteure der regionalen Strukturpolitik. In: Wissenschaft für die Praxis: Mitteilungen der Wissenschaftsförderung der Sparkassen-Finanzgruppe e.V., H. 63, S. 7-9

Gärtner, S. / Rehfeld, D. (2007): Sparkassen als strukturpolitische Institutionen: Zusammenfassung. Mai 2007. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik

Gärtner, S. (2006): Public service in the financial sector: German Savings Banks and the effects on regional development. In: Services governance and public policies: RESER 2006, XVIth International Conference on Reser, Lisbon, September 28-30, 2006. Lisbon, p. 446-462

Datenquellen

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung), 2004: Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung – Ausgabe 2004. CD-Rom

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung), 2005a: Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung – Ausgabe 2005. CD-Rom

DSGV (Deutscher Sparkassen- und Giroverband), 2006: Bilanzstatistik (Sonderauswertung)

Statistische Ämter der Länder (2004): Arbeitnehmerentgelt in den kreisfreien Städten und Landkreisen.

Statistische Ämter der Länder (2005): Auswertung durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen

Autor

Stefan Gärtner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt Innovation, Raum, Kultur des Instituts Arbeit und Technik. Die Rolle der Sparkassen in der Strukturpolitik hat Gärtner auch in seiner Dissertation untersucht, die in Kürze veröffentlicht wird.

Kontakt: gaertner@iat.eu

Forschung Aktuell :

Institut Arbeit und Technik der Fachhochschule Gelsenkirchen
Redaktionsschluss: 04.01.2008

<http://www.iat.eu/forschung-aktuell/2008/fa2008-01.pdf>

Redaktion:

Claudia Braczko - Tel. : 0209 – 1707 176
Fax : 0209 – 1707 110
E-Mail : braczko@iat.eu

Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen

IAT im Internet: <http://www.iat.eu>

FORSCHUNG AKTUELL erscheint seit Januar 2008 als ausschließlich elektronische Publikation des Instituts Arbeit und Technik. Der Bezug ist kostenlos.