

Stefan Gärtner

**Sparkassen als Akteure einer
integrierten Regionalentwicklung:
Potential für die Zukunft
oder Illusion?**



Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2003-05

ISSN 0949-4944

Gelsenkirchen 2003

Herausgeber:

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstr. 14

45886 Gelsenkirchen

Telefon: +49-209-1707-0

Telefax: +49-209-1707-110

E-Mail: [name]@iatge.de

<http://www.iatge.de>

Vorwort / Zusammenfassung

Traditionell leisten Sparkassen einen wichtigen Beitrag für die Raumentwicklung in Städten und Regionen. Sie kennen die Probleme und Potentiale lokaler Ökonomien und sie haben Vertrauen zu den lokalen Akteuren. Das macht sie zu wichtigen Promotoren der Orte und Regionen, an denen sie wirken.

Diesem in seiner Form weltweit einzigartigen öffentlich-rechtlichen Sparkassensystem stehen jedoch umfangreiche Veränderungen bevor. Der Streit mit der EU-Wettbewerbskommission über den besonderen Status kommunaler und regionaler Sparkassen ist zwar beigelegt, doch zu einem hohen Preis. Ab 2005 werden die traditionellen Garantieleistungen der öffentlichen Hand wegfallen. Dies wird die Refinanzierung merklich verteuern und die Wahrnehmung der Sparkassen als kommunale oder regionale Institute verändern. Wie sich die traditionell enge Bindung zwischen den Instituten und den Kommunen und Kreisen mittelfristig entwickeln wird, ist derzeit nicht abzusehen, auch nicht ob sie ihre starke Rolle als Promotor lokaler Wirtschaft beibehalten können und werden.

All dies ist Grund genug sich diesem Thema zu widmen: der vorliegende Band der Grauen Reihe gibt einen umfassenden Überblick zur Struktur und aktuellen Situation im Sparkassensektor, beschreibt die Probleme und Ziele der Stadt- und Regionalentwicklung und untersucht, welchen Beitrag Sparkassen hierzu in Zukunft leisten können. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, die vom Deutschen Institut für Urbanistik ausgezeichnet wurde, weil sie - so die Auslober der Ausschreibung - „besonders wertvolle wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung vermittelt“.

Für die Veröffentlichung in der Grauen Reihe des Instituts Arbeit und Technik wurde diese Arbeit aktualisiert und ergänzt. Sie richtet sich an eine breite Zielgruppe: an Entscheider in den Sparkassen vor Ort und in Verbänden aber auch an Wissenschaftler, Politiker, Mitglieder von Verwaltungsräten, Regionalplaner und Wirtschaftsförderer, die Interesse daran haben, dass Sparkassen auch in Zukunft ihren Beitrag für die lokale Wirtschaft in Städten und Regionen leisten können.

Univ. Prof. Dr. Gerd Hennings,
Fachgebiet Gewerbeplanung und

Univ. Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann,
Fachgebiet Europäische Raumplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund

Foreword / Abstract

Public savings banks in German cities and regions are influential players in urban and regional development. They know the specific problems and the endogenous potentials of local and regional economies and they have the required contacts to relevant local and regional actors. Such local competence and networks make them important economic development promoters for the cities and regions they are located in.

Although the long conflict with the EU Competition Commission has been resolved, the specific German system of decentralized savings banks remains under great pressure. The established municipal guarantee of a savings bank in case of bankruptcy will end in the year 2005. This will not only increase the refinancing costs of the banks, it will also change the perception of savings banks as municipal or regional institutions. At present it is unclear how the close-knit relationship between the local banks and the public sector authorities will develop and whether they are able to sustain their traditional role as promoters of the local and regional economy.

Such uncertainty, however, is a good reason to explore the role of local savings banks for urban and regional development in greater detail. This publication aims at giving an overview over the structure and current development activities of public savings banks. Based on a concise account of present challenges and aims of urban and regional development, the author examines the options savings banks have in maintaining their traditional role as key local development agents.

The publication is based on a master degree dissertation, submitted to the School of Planning of the University of Dortmund. Due to its outstanding contribution to the knowledge of municipal self-administration the dissertation was awarded a special prize by the Deutsches Institut für Urbanistik (German Institute of Urban Affairs) in 2003.

For this publication the dissertation has been reviewed, updated and extended. It aims at a broad range of target groups, at decision-makers from local and regional savings banks and at politicians, at members of administrative boards as well as at regional planners and staff of local economic development agencies, at scientists and decision-makers who have a strong interest in the continuing valuable contribution of savings banks to balanced economic development of cities and regions.

Univ. Prof. Dr. Gerd Hennings,

Department of Local Economic Development in Spatial Planning, and

Univ. Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann,

Department of Spatial Planning in Europe, Faculty of Spatial Planning,
University of Dortmund

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
Teil I: Sparkassen	11
1 Struktur und Organisation von Sparkassen	12
1.1 Entwicklung der Sparkassen im Wandel der Zeit	12
1.2 Rechtliche Grundlagen und kommunale Bindung	14
1.2.1 Anstaltslast	15
1.2.2 Gewährträgerhaftung	16
1.2.3 Regionalprinzip	16
1.2.4 Öffentlicher Auftrag	17
1.3 Organe der Sparkassen	19
1.4 Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe	19
1.4.1 Die Sparkassen	20
1.4.2 Landesbanken	20
1.4.3 Deutscher Sparkassen- und Giroverband und die regionalen Verbände	22
1.4.4 Geschäftsmodell und Arbeitsteilung der Sparkassen-Finanzgruppe	22
1.5 Struktur und Organisation in Kurzform	24
2 Sparkassen im Spannungsfeld zwischen EU-Wettbewerbsrecht, Konkurrenz im Bankensektor und öffentlichem Auftrag	26
2.1 Der deutsche Bankenmarkt	27
2.1.1 Marktanteile	27
2.1.2 Bankenmarktstruktur	30
2.1.3 Zukunftsaussichten kleiner, regional orientierter Banken	34
2.2 Das wettbewerbliche Spannungsfeld	35
2.2.1 Die Nachfrager	35
2.2.2 Die Anbieter	36
2.2.3 Folgen und Chancen des Wettbewerbsdrucks im Bankenmarkt	38
2.3 Sparkassen und EU-Wettbewerbsrecht	39

2.3.1	Die Argumente: die Klagebegründung und ihre Erwiderung.....	40
2.3.2	Der EU-rechtliche Hintergrund.....	41
2.3.3	Die Auseinandersetzung mit der EU-Kommission.....	42
2.3.4	Der Kompromiss.....	43
2.3.5	Folgen aus dem Wegfall der Staatsgarantien.....	44
2.3.6	Beurteilung.....	46
2.4	Basel II: Notwendige Regulation oder „eine Bombe“ für den Mittelstand?	48
2.4.1	Basel II und seine Folgen.....	49
2.5	Fazit und Reaktion der Sparkassen auf das Spannungsfeld.....	50
Teil II: Sparkassen in der Wirtschaftsförderung – eine Betrachtung aus raumwirtschaftlicher Sicht.....		53
3	Raumwirtschaftstheorien und Wirtschaftsförderungspolitiken.....	54
3.1	Handlungsebene Region: Globalisierung contra Regionalisierung?!	54
3.2	Konkurrierende Theorien und Lösungsansätze der Raumwirtschaft.....	57
3.2.1	Wachstums- und Entwicklungstheorien.....	58
3.2.2	Handlungsebene Region: Neue Ansätze	62
3.3	Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung.....	67
3.3.1	Regionale Strukturpolitik der EU, BRD und der Bundesländer	68
3.3.2	Wirtschaftspolitik der Kommunen: Wirtschaftsförderung.....	70
3.4	Sparkassen aus raumwirtschaftlicher Sicht.....	74
Teil III: Was leisten Sparkassen für die Gewährträgerregion? – Sparkassen: more than a bank?.....		77
4	Die Leistungen der Sparkassen für die Region.....	78
4.1	Systematisierung der Sparkassen-Leistungen.....	78
4.2	Zahlen und Beispiele aus dem Bereich Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung	80

4.2.1	Wirtschafts- und Strukturförderung	81
4.2.2	Regionalförderung.....	87
4.2.3	Existenzgründerförderung, Sonderkredite und Beteiligungsgesellschaften.....	89
4.3	Gesellschaftliches Engagement im Überblick	91
4.4	Gewährleistungsfunktion: Flächendeckende Versorgung	93
4.4.1	Wie steht es um die Zweigstellenpräsenz?.....	93
4.4.2	Die Zweigstellenversorgung in der Zukunft	95
4.5	Sparkassen-Portraits.....	97
4.5.1	Portrait der Sparkasse Heiligenhaus.....	99
4.5.2	Sparkasse Dortmund	106
4.6	Wo liegen die Förderschwerpunkte	113
4.6.1	Engagement der Sparkassen in strukturschwachen Stadtteilen.....	113
4.6.2	Fehlende Förderung	116
4.7	Kommunikationspolitik und öffentliches Bild.....	117
4.8	Gut gefördert – schlecht kommuniziert	121
5	Folgen eines Rückzuges der Sparkassen – Situation im Ausland.....	124
5.1	(Teil-)Privatisierung der Sparkassen.....	124
5.2	Die kreditwirtschaftliche Versorgung in Großbritannien	127
5.2.1	Kompensationsmaßnahmen im britischen Bankenmarkt.....	130
5.2.2	Bewertung	131
5.3	Bankenmarkt der USA	132
5.3.1	Gegenmaßnahme: Community Reinvestment Act.....	133
5.3.2	Bewertung	135
5.4	Rückschlüsse für den deutschen Bankenmarkt.....	136

Teil IV: Ergebnisse: Potentiale, Chancen und Anforderungen – Maßnahmenpfade für die Zukunft der Sparkassen	137
6 Maßnahmenpfade für die Zukunft der Sparkassen.....	138
6.1 Ergebnisse: Potentiale, Chancen und Anforderungen	138
6.2 Maßnahmen im Spannungsfeld	141
6.2.1 Das Zukunftsfähigkeitsraster	141
6.2.2 Akteursstruktur	144
6.2.3 Maßnahmenpfade	145
6.3 Was ist zu tun?	157
7 Zukunftsfähige Wirtschaftsförderung: Welchen Beitrag leisten Sparkassen? – Ein Kurzüberblick	159
Quellenverzeichnis	161
Anhang	174

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schematischer Aufbau der Arbeit	8
Abbildung 2:	DSGV Festsitzung 1931	13
Abbildung 3:	Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe	20
Abbildung 4:	Das Spannungsfeld der Sparkassen	26
Abbildung 5:	Marktanteil im deutschen Bankenmarkt nach Gruppen für 2000	28
Abbildung 6:	Marktanteil im deutschen Bankenmarkt nach Untergruppen für 2000	28
Abbildung 7:	Marktanteile nach ausgewählten Geschäftsfeldern	29
Abbildung 8:	Entwicklung der Zinsmarge in Relation zur Bilanzsumme	36
Abbildung 9:	Online-Finanzdienstleistungsangebote einer britischen Supermarktkette	39
Abbildung 10:	Mario Monti	43
Abbildung 11:	Rolle der Sparkassen für die Gewährträgerregion	78
Abbildung 12:	Wirtschafts- und Strukturförderung	81
Abbildung 13:	Gewerbepark M1	83
Abbildung 14:	Business Innovation Center	84
Abbildung 15:	Landkreis Neckar-Odenwald	86
Abbildung 16:	Gesellschaftliches Engagement	91
Abbildung 17:	Verteilung der Zweigstellen der einzelnen Bankengruppe 1999	94
Abbildung 18:	Zweigstellenabbau in Kassel	96
Abbildung 19:	Finanzkaufhaus Düsseldorf: Cafe und Zeitschriften-/Lotto-/Tabakshop	97
Abbildung 20:	Sparkasse Heiligenhaus	99
Abbildung 21:	200TDM Werbung	102
Abbildung 22:	Niederlassungen der Sparkasse Heiligenhaus	103
Abbildung 23:	Werbung: Nähe verbindet	103
Abbildung 24:	markt-heiligenhaus	104

Abbildung 25: Sparkasse Dortmund	106
Abbildung 26: Kassenhalle der Sparkasse Dortmund	108
Abbildung 27: Zweigstellen Spk. Dortmund	110
Abbildung 28: Werbebanner am Borsigplatz	110
Abbildung 29: Zweigstelle Münsterstraße.....	112
Abbildung 30: Der große Scheck	118
Abbildung 31: Zukunftsfähigkeitsraster	142

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ertragsindikatoren der Bankengruppen zwischen 1995 und 2001	32
Tabelle 2: Wichtige Kennzahlen für 1999 (Heiligenhaus)	101
Tabelle 3: Wichtige Kennzahlen (Dortmund)	106
Tabelle 4: Auszug aus der Leistungsbilanz der Sparkasse Essen	120
Tabelle 5: Akteurs- und Entscheidungsstruktur	144

Einleitung

Sparkassen sind eigenständig agierende, an die Region gebundene und mit einem öffentlichen Auftrag versehene Institute. Ihre dezentrale Präsenz und ihre Stellung als Intermediär zwischen Kommune, den Unternehmen und der Bevölkerung versetzen sie in die Lage, einen wichtigen Beitrag zu einer zukunftsfähigen Wirtschaftsförderung und nachhaltigen Regionalentwicklung leisten zu können.

Die Förderung endogener Potentiale, industrieller Cluster, lokaler Ökonomien und regionalen Wirtschaftens steht zentral in der aktuellen Diskussion um zukunftsfähige Wirtschaftsförderung und integrierte endogene Regionalentwicklung. Es fehlt dabei weniger an erkennenden als an umsetzenden Akteuren. Die Praxis zeigt, dass diesen Aufgabenfeldern auf Grund ihrer Komplexität nur begrenzt entsprochen wird.¹ Den Sparkassen kommt daher als umsetzender Akteur eine wichtige Rolle in der Ergänzung staatlicher Politiken zu.

Im Januar 2001 hat die EU-Kommission ein formelles EU-Wettbewerbskontrollverfahren gegen die Sparkassen und Landesbanken eröffnet. Durch den Angriff der EU auf das tradierte öffentlich-rechtliche Bankensystem in Deutschland gerieten die Sparkassen ins Interesse der Medien. Die durch die zurzeit schlechte Ertragslage gebeutelten privaten Geschäftsbanken fordern unerlässlich die Schaffung der gesetzlichen Möglichkeit zur Übernahme und damit faktischen Privatisierung des Sparkassensektors. Das EU-Wettbewerbsrecht ist jedoch nicht die einzige Bedrohung für die Sparkassen: diese müssen sich in einem zunehmend hart umkämpften Bankenmarkt behaupten und können, gebunden durch ihren öffentlichen Auftrag, nicht rein betriebswirtschaftlich agieren. Eine mögliche Reaktion auf dieses Spannungsfeld ist eine stärkere Ausrichtung der Institute auf kurz- bis mittelfristig profitable Geschäftsfelder und damit einhergehend eine sukzessive Abkehr vom öffentlichen Auftrag. Hierdurch ginge jedoch die Legitimation für ihre Existenzform als öffentlich-rechtliche Institute verloren und der Privatisierung stünde argumentativ nichts mehr entgegen. Unter der Prämisse, dass Sparkassen eine wichtige Funktion in der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung einnehmen, sind im Falle einer Privatisierung negative Folgen für die regionale Ökonomie zu erwarten.

Um dies zu verhindern, werden in dieser Grauen Reihe Wege aufgezeigt, wie Sparkassen sich eindeutig als öffentlich-rechtliche Institute, die einen Benefit für die Region erbringen, positionieren und zugleich ihre Wettbewerbsfähigkeit ausbauen bzw. neue Geschäftsfelder besetzen können. Damit soll ein Diskussionsbeitrag zur Zukunft der Sparkassen geleistet werden. Es werden Handlungsansätze mit dem Ziel formuliert, die Existenz der Sparkassen dauerhaft zu sichern und den Beitrag der Sparkassen für die regionale Entwicklung effektiver zu gestalten.

Dabei verfolgt die vorliegende Arbeit aber nicht nur konzeptionelle Ziele. Es geht auch darum zu prüfen, wie sich die Zukunftsaussichten der Sparkassen grundsätzlich

¹ Küpper, U. I.; S. 33; 2000 / Hollbach-Grömig, B.; S. 118; 1996 / Steinröx, M; S. 96; in: Ridinger, R.; Steinröx, M. (Hg); S. 87-97;1995

gestalten, welchen Beitrag sie tatsächlich erbringen und ob es angemessen erscheint ein staatliches Bankensystem aufrecht zu erhalten. Neben einem konzeptionellen Teil geht die Arbeit daher folgenden wissenschaftlichen Fragen nach:

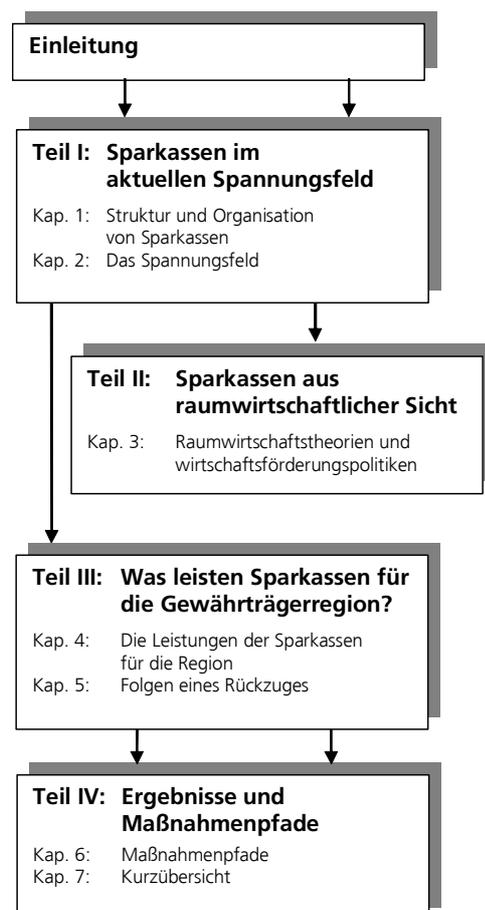
- Wie gestalten sich die Zukunftsaussichten der Sparkassen im aktuellen Spannungsfeld aus rechtlich-regulativen Veränderungen, Wettbewerb und öffentlichem Auftrag? (Teil I)
- Welcher Beitrag ist den Sparkassen vor dem Hintergrund der Raumwirtschaftstheorien und neuerer Ansätze der Raumwirtschaftspolitik aus theoretischer Sicht einzuräumen. (Teil II)
- In welcher Form tragen die Sparkassen aktuell zu einer zukunftsfähigen Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung bei? (Teil III)

Aufbau und Struktur der Grauen Reihe

Abbildung 1:
Schematischer Aufbau der Arbeit

In Kap. 1 des **ersten Teils** wird die Struktur und Organisation der Sparkassen beschrieben. Dabei werden einerseits die institutionellen und rechtlichen Grundlagen sowie andererseits die Organisation und Arbeitsweise der Sparkassen-Finanzgruppe vorgestellt. In Kap. 2 wird das aktuelle Spannungsverhältnis, in dem sich Sparkassen befinden, skizziert. Dabei wird insbesondere auf die wettbewerblichen Rahmenbedingungen, die Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission und andere rechtlich-regulative Veränderungen eingegangen.

In **Teil II** werden über die klassischen Raumwirtschaftstheorien hinaus neuere Ansätze vorgestellt. Ferner erfolgt eine Erörterung der Raumwirtschaftspolitik auf den verschiedenen Raumebenen. Dieses Kapitel dient – neben der Vermittlung theoretischer Grundlagen – der Beurteilung, ob die Einbindung der Sparkassen in die Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung aus theoretischer Sicht sinnvoll sein kann. Darüber hinaus hat das Kapitel die Aufgabe als Ideenpool zu fungieren, aus dem An-



sätze entwickelt werden können, die das Engagement der Sparkassen optimaler gestalten.

In **Teil III** der Arbeit wird empirisch der Frage nachgegangen, welchen Beitrag Sparkassen für die regionale Entwicklung tatsächlich leisten. Diese Analyse erfolgt in Kap. 4 in Form einer quantitativen und qualitativen Auswertung. Zusätzlich werden die verschiedenen Handlungsfelder der Sparkassen im Kontext der Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung an Hand von Praxisbeispielen vorgestellt. Um einen tiefergehenden Eindruck von der Institution Sparkasse zu vermitteln, werden in diesem Kapitel zwei Sparkassen detailliert vorgestellt.

Als eine Art Gegenprobe erfolgte eine Befragung von Akteuren des Handlungsfelds „Stadterneuerung“ zur Zusammenarbeit mit den Sparkassen vor Ort. Dies diente gleichzeitig der Identifikation weiterer sinnvoller Handlungsfelder für die Sparkassen als Unterstützer der Wirtschaftsförderung. Das Kap. 5 widmet sich den möglichen Folgen eines Rückzuges der Sparkassen aus der Fläche und betrachtet dazu die Bankenmärkte in Großbritannien und den USA.

Teil IV bildet den Abschluss der Arbeit. Kap. 6 nimmt die zu Beginn gestellten und in der Arbeit bereits diskutierten Forschungsfragen noch einmal auf und beschreibt die Anforderungen an zukunftsorientierte Handlungsstrategien der Sparkassen. Auf dieser Basis werden verschiedene Handlungspfade vorgestellt, die dem multikausalen Spannungsfeld, in dem Sparkassen agieren, standhalten und insgesamt einen positiven Effekt für die regionale Entwicklung haben. In Kap. 7 erfolgt abschließend eine kurze Zusammenfassung.

Teil I: Sparkassen

1	Struktur und Organisation von Sparkassen	12
1.1	Entwicklung der Sparkassen im Wandel der Zeit	12
1.2	Rechtliche Grundlagen und kommunale Bindung	14
1.3	Organe der Sparkassen.....	19
1.4	Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe	19
1.5	Struktur und Organisation in Kurzform	24
2	Sparkassen im Spannungsfeld zwischen EU-Wettbewerbsrecht, Konkurrenz im Bankensektor und öffentlichem Auftrag	26
2.1	Der deutsche Bankenmarkt	27
2.2	Das wettbewerbliche Spannungsfeld	35
2.3	Sparkassen und EU-Wettbewerbsrecht	39
2.4	Basel II: Notwendige Regulation oder „eine Bombe“ für den Mittelstand?	48
2.5	Fazit und Reaktion der Sparkassen auf das Spannungsfeld	50

1 Struktur und Organisation von Sparkassen

Das dezentrale, föderal aufgebaute Sparkassensystem hat eine lange Tradition und stellt sich heute rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich recht vielfältig dar. Dies zeigt der von Klaus Stern unternommene Versuch, Sparkassen mit einem Satz zu definieren:

„Sparkassen sind am öffentlichen Auftrag orientierte privatrechtlich handelnde autonome Wettbewerbsunternehmen in der Rechtsform einer nach öffentlich-rechtlichen Strukturprinzipien organisierten rechtsfähigen Anstalt eines Trägers kommunaler Selbstverwaltung, der durch Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für seine Einrichtung verantwortlich ist.“²

Die Definition ist umfassend trefflich und komplex und deshalb schwer verständlich. Da es für diese Arbeit notwendig ist, einen Eindruck zu bekommen, was Sparkassen sind, werden folgend die rechtlichen Grundlagen, die kommunale Bindung mit den dazu gehörigen Merkmalen wie Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (Kap. 1.2), die Sparkassenorgane (Kap. 2.3) sowie die Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe (Kap. 1.4) vorgestellt. Einleitend folgt ein kurzer historischer Abriss.

1.1 Entwicklung der Sparkassen im Wandel der Zeit

Schon im 18. Jahrhundert wurden in Deutschland und anderen europäischen Ländern Waisenkassen als Vorstufe der Sparkassen gegründet. Es gab zu dieser Zeit kein geordnetes Bankwesen. Ziel war es, „Minderbemittelten, Witwen und Waisen die Möglichkeit zu schaffen, ihre Gelder sicher und verzinslich anzulegen.“³ Ferner sollten Handwerker und Gewerbetreibende vor Zinswucher geschützt werden. Als eines der ersten sparkassenähnlichen Institute wurde 1778 die privatrechtliche „Ersparungscasse der Allgemeinen Versorgungsanstalt“ in Hamburg gegründet. Die Hamburger Sparkasse ist eine von sieben, noch heute existierenden, so genannten „freien Sparkassen“ in privater Rechtsform.⁴

Der Prototyp Sparkasse mit kommunaler Bindung wurde erstmals 1801 in Göttingen als rechtlich unselbstständiger Bestandteil der Kommunalverwaltung gegründet.⁵ Seit Beginn des 19. Jahrhunderts stieg die Zahl der Sparkassenneugründungen permanent an, die meist nebenamtlich als „Zimmer im Rathaus“ geführt wurden. Vor Beginn des Ersten Weltkrieges wurde der Höhepunkt mit ungefähr 3.130 überwiegend kommunalen Instituten erreicht. Kriegsbedingte territoriale Veränderungen sorgten für eine Reduktion auf 2.160 zu Beginn des zweiten Weltkrieges.

Umfassend gesetzlich geregelt wurde die Entwicklung der Sparkassen erstmals durch das „Preußische Sparkassenreglement“ von 1838. Die Geschäftstätigkeit der kommunalen Anstalten war bis zur Erlassung des Reichsscheckgesetzes im Jahre 1908,

² Stern, K.; S. 1-13; 2000

³ vgl. Völter, A.; S. 25; 2000

⁴ vgl. Immenga, U.; S. 9; 1996

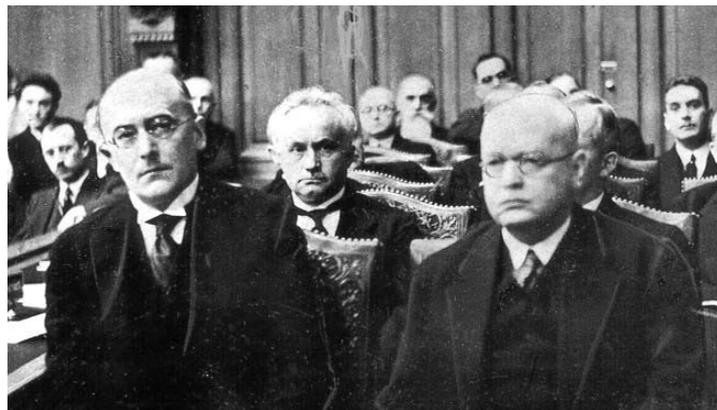
⁵ vgl.: Mura, J.; S. 26; 1987

das den Sparkassen die passive Scheckfähigkeit und damit die Möglichkeit Giro- und Kontokorrentgeschäfte zu tätigen, stark eingeschränkt.⁶

Den Schub in Richtung der heutigen Organisationsform löste die Bankenkrise von 1931 aus: der 13.7.1931 ging als „schwarzer Montag“ in die Geschichte ein. Die zahlungsunfähig gewordene Danatbank löste einen Run auf die Barbestände der deutschen Kreditinstitute aus, wodurch auch die Sparkassen in Zahlungsschwierigkeiten kamen. Ihre Barreserven reichten nicht aus und ihre Aktiva waren nicht schnell genug zu liquidieren, da ein Großteil in Kommunalanleihen gebunden war. Die Anleger befürchteten, dass das Sparkassenvermögen zur Lösung der kommunalen Finanzprobleme eingesetzt werden könnte. Um das Vertrauen in die Sparkassen wieder herzustellen, wurden am 6.10.1931 die Sparkassen verselbständigt. Die öffentliche Haftung blieb nach der Verselbständigung als Gewährträgerhaftung bestehen.⁷

Schon in der Zeit zwischen 1924 bis 1934 versuchten die privaten Banken die Sparkassen von „bankmäßigen Betätigungen“ abzubringen. Als Reaktion darauf gründeten die Sparkassen 1924 den Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV), um sich mit einer Stimme gegen die Angriffe wehren zu können.⁸

Abbildung 2: DSGV Festsitzung 1931



Reichskanzler Brüning (li.) / Reichsbankpräsident Luther

Quelle: www.dsgv.de

Der Streit endete seinerzeit mit dem Reichskreditgesetz von 1934, das die Sparkassen der Bankenaufsicht des Reichs unterstellte und zugleich als gleichberechtigte Kreditinstitute im vollen Geschäftsumfang anerkannte.⁹

Während des Nationalsozialismus verloren die Sparkassen ihre Selbstständigkeit faktisch wieder und wurden zur „Wirtschaftsgruppe Sparkasse“ umfunktioniert. Führungspositionen wurden von Parteifunktionären besetzt. Durch Spareinlagen sollte die

⁶ vgl. Immenga, U.; S. 10; 1996

⁷ vgl. Mura, J.; 1987 / Völter; 2000 / Immenga; 1996

⁸ vgl. Piorkowski, J.; S. 4; in: SparkassenZeitung; 21.02.2000

⁹ vgl. Mura, J; S.31; 1987

Kriegswirtschaft finanziert werden. Die Sparkassenorganisation unterstützte das, indem sie das Sparen als nationalen Pflicht und Kraftquell der Nation bewarb.¹⁰

Durch das Wachstum ihrer Kunden von kleinen Handwerksbetrieben zu mittelständischen Industriebetrieben während des Wirtschaftswunders nach dem Krieg wurden die Sparkassen fester Bestandteil in der Finanzdienstleistung für die Wirtschaft. Hinzu kamen weitere Geschäftsfelder wie der Konsumkredit für private Haushalte und die 1957 eingeführte bargeldlose Lohn- und Gehaltszahlung.¹¹ Um der Entwicklung gerecht zu werden und die Sparkassen stärker als Wirtschaftsunternehmen auszugestalten, wurde 1953 die zweiteilige Organverfassung eingeführt: der Vorstand ist das Geschäftsführungsorgan mit weitreichender Kompetenz und der Verwaltungsrat, der von dem Gewährträger eingesetzt wird, ist das Aufsichtsorgan.¹² Nach Wegfall der Bedürfnisprüfung zur Einrichtung von Zweigstellen 1958 kam es zu einer immensen Zweigstellenexpansion und Wettbewerbsverschärfung im Bankensektor. Private Großbanken und Sparkassen erweiterten ihr Geschäftsfeld, indem sie jeweils typische Kundengruppen der Konkurrenten akquirierten. Hinzu kam als dritte Säule in der deutschen Bankenlandschaft die genossenschaftlich organisierte Bankengruppe.¹³

Die Zahl der Sparkassen in Westdeutschland sank von 879 im Jahre 1952 auf 578 im Jahre 1990 und erhöhte sich durch die Wiedervereinigung auf 703 Institute¹⁴. Durch Fusionen reduzierte sich die Zahl wiederum und liegt im Jahr 2002 bei 519.¹⁵

1.2 Rechtliche Grundlagen und kommunale Bindung

Wie im vorherigen Punkt dargelegt, können Sparkassen als kommunale Institute in Deutschland auf eine über 200-jährige Tradition zurückblicken. Seit nunmehr 70 Jahren sind die Sparkassen als Anstalt des öffentlichen Rechts und damit als rechtsfähige juristische Personen verselbständigt. Nach allgemeiner Rechtsauffassung gehören die Sparkassen damit zu den Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge.¹⁶

Sparkassen unterliegen dem Bundes-, dem Landes-, dem kommunalen Recht und – wie die aktuelle Diskussion zeigt – auch dem europäischen Recht. Als Kreditinstitute unterliegen sie nach § 1 Kreditwesengesetz (KWG) der Bankenaufsicht und haben als Kaufleute die handelsrechtlichen Vorschriften des Handelsgesetzbuches zu beachten.¹⁷ Die Rechtsnatur der Sparkassen ergibt sich aus den Landesgesetzen. In den Sparkassengesetzen der Länder sind Rechtsform, Aufbau, Aufgaben usw. festgelegt. In der Spar-

¹⁰ vgl. Wilsberg, K.; S. 4; 26.11.1999 / **Anm.:** Inwieweit sich die Sparkassen mit dem Nationalsozialismus arrangierten kann aus Mangel an Literatur nicht geklärt werden.

¹¹ vgl. Mura, J.; S. 34; 1987

¹² vgl.: Völter, A.; S. 30; 2000

¹³ Mura, J.; S.35; 1987

¹⁴ Immenga, U.; S. 10; 1996

¹⁵ vgl. www.dsgv.de

¹⁶ vgl. Völter, S. 35 ff; 2000

¹⁷ vgl. Völter, A.; S. 35; 2000

kassenverordnung sind Geschäftseinschränkungen, wie z.B. das Regionalprinzip (vgl. Kap. 12.3), festgehalten. Das Recht der Kommunen und Kreise Sparkassen zu errichten, ergibt sich aus den Bestimmungen der Ländergesetze und auf Grund des Artikels 28 GG, der die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung beinhaltet und den Gemeinden und Kreisen ausdrücklich erlaubt, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln“ (Abs. 2). Die sieben freien Sparkassen (z.B. die Hamburger Sparkasse) unterscheiden sich von den öffentlich-rechtlichen dergestalt, dass sie aus historischen Gründen eine private Rechtsform besitzen und ihre Träger ein Verein oder eine Stiftung ist.¹⁸

Kommunale Bindung

Die meisten Kreditinstitute sind kommunal gebunden. Kommune, Kreis bzw. kommunaler Zweckverband (Gewährträger) entscheiden über die Errichtung, Vereinigung und Auflösung der Institute. Der Gewährträger ernennt den Verwaltungsrat und ist befugt, die örtliche Sparkassensatzung zu bestimmen.¹⁹ Die kommunale Bindung der Kreditinstitute und damit ihr Präge Merkmal wird insbesondere durch **Anstaltslast**, **Gewährträgerhaftung**, **Regionalprinzip** und den viel diskutierten **öffentlichen Auftrag** deutlich, diese Merkmale werden folgend vorgestellt.

1.2.1 Anstaltslast

Unter der Anstaltslast versteht man die Verpflichtung der Errichtungskörperschaft (Kommune), die wirtschaftliche Basis der Anstalt (Sparkasse) zu sichern und etwaige finanzielle Lücken auszugleichen. Die Gemeinde oder der Zweckverband haftet somit im Innenverhältnis für sein Institut. Gegenüber Dritten ist die Anstaltslast unwirksam, sie wirkt nur zwischen Sparkassen und Träger.²⁰ Durch die Anstaltslast wird ein Konkurs der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute praktisch unmöglich. Doch daraus ergibt sich weder die Pflicht noch das Recht, eine unrentable Sparkasse dauerhaft zu subventionieren. In fast allen Sparkassengesetzen der Länder ist bei Zweifel an einer wirtschaftlichen Rentabilität die Fusion von Sparkassen vorgesehen²¹. Seit dem zweiten Weltkrieg gab es zwei Fälle bei denen der Gewährträger der Sparkassen in Anspruch genommen werden musste: die Sparkassen Halle und Mannheim, doch bei beiden wurde zuerst auf den sparkasseninternen Sicherungsfonds zurückgegriffen.

Rechtlich ergibt sich die Anstaltslast aus den Sparkassengesetzen der Länder, die die Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisationsform vorschreiben (z.B.: §2 SparkG NRW).

¹⁸ vgl. Immenga, U.; 1996 / Völter, A.; 2000

¹⁹ vgl. Stern, K.; S. 3; 2000 / Völter, A.; S. 37; 2000

²⁰ vgl. Immenga, U.; S. 20; 1996

²¹ vgl. Immenga, U.; S. 22; 1996

1.2.2 Gewährträgerhaftung

Die Gewährträgerhaftung betrifft im Gegensatz zur Anstaltslast das Außenverhältnis und sichert die Einlagen der Anleger. Insofern stellt die Gewährträgerhaftung eine Art Ausfallgarantie oder Ausfallbürgschaft dar.²² Da zuerst die Haftung im Innenverhältnis (Anstaltslast) einsetzt, tritt in der Praxis die Bedeutung der Gewährträgerhaftung hinter die Anstaltslast zurück.²³ Seit 1945 ist kein Fall bekannt, indem die Gewährträgerhaftung unmittelbar in Anspruch genommen wurde. Die Gewährträgerhaftung ist in den Sparkassengesetzen der Länder ausdrücklich festgelegt.

Die Haftungsgrundlagen gelten genauso für die Landesbanken, für die die Bundesländer als Gewährträger eintreten. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind eindeutige Wettbewerbsvorteile und waren daher auch Anlass für die Auseinandersetzung zwischen der Gruppe der Sparkassen und Landesbanken, den privaten Banken und der EU-Wettbewerbskommission. Der ausgehandelte Kompromiss sieht vor, dass sie in ihrer jetzigen Form ab 2005 entfallen müssen (vgl. Kap. 23).

1.2.3 Regionalprinzip

Das Regionalprinzip besagt im Grundsatz, dass Sparkassen nur in der Gewährträgerregion geschäftlich aktiv sein dürfen. Die regionale Arbeitsteilung zwischen den Sparkassen ist ein wesentliches Charakteristikum der öffentlich-rechtlichen Institute. Geregelt ist dies in den Mustersatzungen und in diversen Landessparkassengesetzen. In NRW ist es in der Sparkassenverordnung (§ 3) festgelegt.²⁴ „Das Regionalprinzip ist allerdings nicht starr; es kennt namentlich [...] Ausnahmen und ist eben nur ein Grundsatz, der eine flexible Handhabung in der Praxis erlaubt.“²⁵ Am stärksten ist die Bindung des Regionalprinzips beim Kreditgeschäft. Das Regionalprinzip gilt als Voraussetzung zur Erfüllung des öffentlichen Auftrages. „Die Mittel der Sparkassen sollen in erster Linie zur Förderung der einheimischen Wirtschaft und Bevölkerung eingesetzt werden. [...] Das Regionalprinzip gilt in dieser strengen Form nicht für das Passivgeschäft (Einlagengeschäft), denn auch die „von auswärts“ hereingenommenen Gelder erhöhen das Ausleihpotential für den örtlichen Bereich.“²⁶ Dennoch sind im Passivgeschäft die überterritorialen Expansionsmöglichkeiten beschränkt; einerseits ist die Errichtung der Zweigstellen auf das Gewährträgerterritorium beschränkt und andererseits sind die Sparkassen angehalten, nicht aktiv außerhalb des eigenen Geschäftsgebietes zu akquirieren.

Das Regionalprinzip verhindert, dass die Finanzmittel ausschließlich in die Wachstumsregionen fließen und strukturschwachen Regionen somit die Entwicklungsmöglichkeit genommen wird.²⁷ Sparkassen unterstützen daher die Verwirklichung der

²² Immenga, U.; S. 25; 1996

²³ vgl. Immenga, U.; S. 26; 1996

²⁴ vgl. Güde, U.; S. 41; 1995

²⁵ Stern, K; S. 5; 2000

²⁶ Güde, U.; S. 42; 1995

²⁷ vgl. Güde, U.; S. 43; 1995

grundgesetzlich geforderten gleichen Lebensbedingungen in allen Regionen und sind damit ein integraler Bestandteil des deutschen Föderalismus.

Das Regionalprinzip hat für die Sparkassen betriebswirtschaftliche Vorteile: „Sie entscheiden vor Ort und können darum Standortfaktoren und spezifische räumliche Besonderheiten vortrefflich berücksichtigen.“²⁸ Auf der anderen Seite beschränkt der Regionalitätsgrundsatz die Wachstumschancen, da die Sparkassen nur durch die Erhöhung der Marktdurchdringung in der Region ihr Geschäftsvolumen ausdehnen können. Ein weiteres Problem des Prinzips ist der fehlende überörtliche Risikokreditausgleich. Alle europäischen Länder, ausgenommen Frankreich und Deutschland, haben das Regionalprinzip aufgehoben. Einige deutsche Großsparkassen fordern, ihre Kunden ins Ausland begleiten zu können und damit einhergehend Repräsentanzen außerhalb Deutschlands errichten zu dürfen. Gleichzeitig wollen sie die Expansion ausländischer Sparkassen in ihre Geschäftsgebiete erwidern.

1.2.4 Öffentlicher Auftrag

Der Begriff wurde in der Mitte der sechziger Jahre eingeführt und bezeichnet die vom Gesetzgeber bestimmten allgemeinen öffentlichen Aufgaben für das Gemeinwohl, die den Sparkassen obliegen und durch die sie sich von den privaten Banken unterscheiden. Ohne das Vorhandensein einer öffentlichen Aufgabe ist es dem Staat nicht erlaubt, sich wirtschaftlich zu betätigen. Sparkassen rechtfertigen ihre umstrittenen Wettbewerbsvorteile und ihre Daseinsberechtigung mit dem öffentlichen Auftrag. Der deutsche Landkreistag hat dazu angemerkt, „die Zukunftsfähigkeit des deutschen Sparkassenwesens [...] steht und fällt mit der Erfüllung des spezifischen öffentlichen Auftrages der Sparkassen.“²⁹ Auch der Europarechtsexperte Ossenbühl argumentiert: „Nur wenn dieser öffentliche Auftrag dominant bleibt, sind die Sparkassen davor geschützt, ihre Identität zu verlieren und in die kommunalverfassungsrechtliche Illegalität abzugleiten.“³⁰

Der öffentliche Auftrag leitet sich aus den Sparkassengesetzen der Länder und den Satzungen der Sparkassen ab.³¹ Gesetzlich konkretisiert wird der Begriff – der zweifelsohne einem zeitlichen Wandel unterliegt – allerdings nicht. Gegründet wurden die Institute, um den ärmeren Bevölkerungsgruppen das Sparen zu ermöglichen und kleinere Handwerksbetriebe und Gewerbetreibende mit zinsgünstigen Kreditmitteln zu versorgen. Heute umfasst der öffentliche Auftrag der Sparkassen im Kern folgende Funktionen:³²

- **Gewährleistungsfunktion**

²⁸ Stern, K.; S. 4; 2000

²⁹ Kirchhof, F.; Hennecke; H.-G.; S. 5; 2000

³⁰ Ossenbühl, F.; S. 19; 1/2001

³¹ vgl. Völter, A.; S. 40; 2000

³² vgl. Völter, A.; S. 55 ff; 2000

Darunter wird die Versorgung des Geschäftsgebiets mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen verstanden. „Auch in weniger gewinnträchtigen Geschäftssparten und in ländlichen, strukturschwachen Gebieten sollen Sparkassen Bankgeschäfte zu angemessenen Preisen anbieten.“³³ Es besteht die Pflicht, mit jedermann Passivgeschäfte zu betreiben (Kontrahierungszwang). In manchen Bundesländern (z.B. NRW) bezieht sich die Verpflichtung auch darauf, Girokonten auf Guthabenbasis zu führen.

- **Wettbewerbsgarantiefunktion**

In § 3 Abs. 2 SparkG NRW ist die Wettbewerbsgarantiefunktion im Bankenmarkt durch die Sparkassen festgelegt. Bspw. können sich die privaten Banken auf Grund der Sparkassenpräsenz in der Fläche nicht gänzlich zurückziehen, um den Sparkassen das Feld nicht konkurrenzlos zu überlassen.

- **Strukturpolitik und Stabilisierungsfunktion der Finanzmärkte**

Sparkassen tragen durch ihre regionale Ausrichtung und Förderung der örtlichen Wirtschaft zu einer gleichmäßigen Entwicklung der Regionen bei. Sparkassen haben die Aufgabe, das angesparte Geld in der Region zu investieren. Hochspekulative Geschäft sind ihnen verboten.

- **Vermögensbildung, Wirtschaftserziehung und Schuldnerberatung**

Im Sparkassengesetz von NRW heißt es: Die Sparkassen „fördern den Sparsinn und die Vermögensbildung der Bevölkerung sowie das eigenverantwortliche Verhalten der Jugend in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Die Sparkassen tragen zur Finanzierung der Schuldnerberatung in Verbraucher- oder Schuldnerberatungsstellen bei.“ (§ 3 Abs. 2)

Hausbankfunktion und Beratung für die Kommunen

§ 3 Abs. 1 des SpkG NRW stellt ausdrücklich fest, dass die Sparkasse dem Gewährträger zu dienen hat.

Alle diese Aufgaben sind allerdings vor dem Hintergrund der Gewinnerorientierung zu erfüllen. Im nordrhein-westfälischen Sparkassengesetz heißt es dazu: „Die Geschäfte der Sparkassen sind unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrages nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen“ (§ 3 Abs. 3). Zur Erhöhung ihres Eigenkapitals sind Sparkassen auf die Erwirtschaftung von Gewinnen angewiesen, eine Außenfinanzierung ist nicht vorgesehen.³⁴

³³ Nierhaus, M.; S. 12-19; 1985; zit. nach Völter, A.; S. 55; 2000

³⁴ vgl. Gerlach, R.; S. 310 ff; 7/1999

1.3 Organe der Sparkassen

Zu den Organen der Sparkassen zählen der:

- Verwaltungsrat,
- Kreditausschuss und
- Vorstand.

Gesetzliche Regeln dazu stehen in den Landesgesetzen. Der Verwaltungsrat ist Aufsichtsorgan sowie Bindeglied zwischen kommunalem Gewährträger und Sparkasse und bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik. Ferner wählt der Verwaltungsrat die Mitglieder des Kreditausschusses, bestellt die Vorstandsmitglieder und ruft sie ab. Der Verwaltungsrat bestimmt über die Zuführung von Jahresüberschüssen, die Aufnahme von haftendem Eigenkapital, die Auflösung der Sparkassen, Änderungen der Satzung etc.. Er setzt sich zusammen aus dem vorsitzenden Mitglied, Dienstkräften der Sparkasse und sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern. Die Mitglieder werden von der Vertretung des Gewährträgers gewählt, also z.B. dem Stadtrat. Insofern ergibt sich eine politische Abhängigkeit. Dem Kreditausschuss obliegt die Zustimmung zur Gewährung von Krediten, die nach Geschäftsanweisung der Zustimmung bedürfen (§ 17 Abs. 1 SpkG NRW). Der Vorstand, der auf fünf Jahre bestellt wird, leitet die Sparkasse in eigener Verantwortung und vertritt die Sparkasse gerichtlich und außergerichtlich (vgl. §18 SpkG NRW).

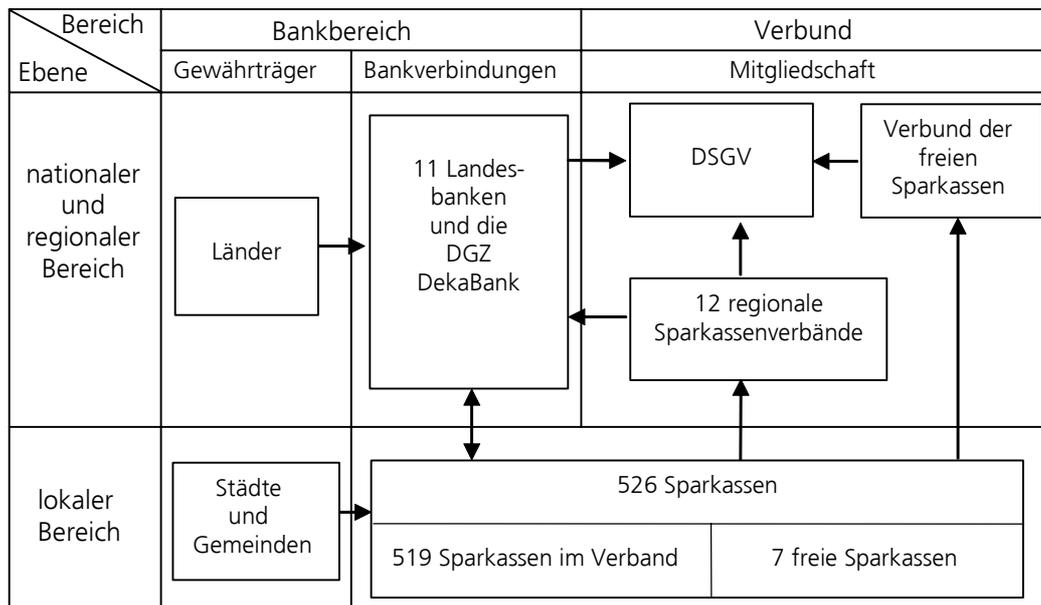
1.4 Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe

Die Sparkassen-Finanzgruppe ist ein komplexes System aus Sparkassen, Regional- und Bundesverbänden, Landesbanken, öffentlichen Versicherungen u.v.m. (ca. 750 Institute) und ist damit die größte Finanzgruppe in Europa.³⁵ Die Gruppe ist gekennzeichnet durch eine historisch gewachsene, dezentrale Struktur. Zusätzlich sind neue zentrale Institute gegründet worden, bzw. wurden zur effizienteren Wahrnehmung der Aufgaben Fusionen eingegangen. Der innere Kern³⁶ der Sparkassen-Finanzgruppe lässt sich, wie die folgende Abb. zeigt, grob in den Bank- und in den Verbandsbereich unterteilen.

Der Bankbereich beinhaltet auf lokaler Ebene die Sparkassen und auf regionaler Ebene die Landesbanken. Die DGZ-DekaBank fungiert darüber hinaus als Zentralinstitut und als Fondsgesellschaft auf nationaler Ebene. Der Verbandsbereich gliedert sich in die regionalen Sparkassen- und Giroverbände, den Verband freier Sparkassen und den Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV). Folgend werden die Bestandteile des Verbunds sowie deren Arbeitsweise vorgestellt.

³⁵ vgl. Haasis, H.; S.1; 16.05.2001

³⁶ **Anm.:** In der Abb. sind nur die wesentlichen Bestandteile dargestellt. Zu der Sparkassen-Finanzgruppe gehören auch Versicherungsgesellschaften, Landesbausparkassen, Leasinggesellschaften usw.

Abbildung 3: Struktur der Sparkassen-Finanzgruppe

Quelle: <http://www.sparkassenstiftung.de/aktuelles/aktuelles.shtml>

1.4.1 Die Sparkassen

Die 563 Sparkassen erwirtschafteten im Jahr 2000 eine aggregierte Bilanzsumme von 930 Milliarden €. Die Sparkasse Hamburg lag mit rund 31 Mrd. € an der Spitze, bilanzmäßig das kleinste Institut war 2000 die Sparkasse Speicher mit rund 0,06 Mrd. €³⁷. Zum Vergleich: die Dresdner Bank AG hatte im Jahr 2000 ohne die Tochtergesellschaften eine Bilanzsumme von rund 356 Mrd.³⁸ €.

Als Universalkreditinstitute betreiben die Sparkassen alle üblichen Bankgeschäfte. Die Sparkassen beschäftigen 280.000 Mitarbeiter und verfügen über ein dichtes Zweigstellennetz, das sich jedoch von 19.800 Bankstellen (1990) auf rund 17.500 (2000) reduziert hat. Allerdings hat die starke Präsenz in der Fläche keine lange Tradition; so waren es 1957 nur rund 9.000 Bankstellen.³⁹

1.4.2 Landesbanken

Wie bereits beschrieben agieren die 11 Landesbanken zunächst als Sparkassenzentralbanken und sorgen dafür, dass die Sparkassen alle üblichen Bankleistungen anbieten können. Darüber hinaus fungieren die Landesbanken als Staats- und Kommunalbanken. Die Landesbanken betreiben jedoch auch als Universalbanken Bankgeschäfte aller Art

³⁷ vgl. Moormann, D.; Schnitzler, R.; S. 300 ff; 06/2001

³⁸ vgl. Dresdner Bank; 2001

³⁹ Deutsche Bundesbank; Monatsbericht September 2000; S. 68 und Juli 2001; S.104

und überall; ein Regionalprinzip gilt für Landesbanken nicht. Sie „beteiligen sich an privaten Unternehmen in beliebigen Wirtschaftssektoren.“⁴⁰ Bedingt durch das EU-Wettbewerbsverfahren sind viele Landesbanken jedoch gezwungen sich in einen privatwirtschaftlichen und in einen förderorientierten Teil aufzuspalten. In den alten Bundesländern ist in jedem Bundesland, bis auf Hamburg und Schleswig-Holstein – wo die Landesbanken Anfang 2003 zur HSH Nordbank fusionierten – jeweils ein Regionalinstitut anzutreffen. In Ostdeutschland errichtete nur Sachsen eine eigene Landesbank. Die anderen neuen Bundesländer betreiben entweder eine gemeinsame Landesbank mit Ländern aus dem Westen oder haben die Wahrnehmung der Aufgaben westdeutschen Landesbanken übertragen.⁴¹ Die 11 Banken der Länder verfügten 2002, über eine zusammengefasste Bilanzsumme von 1.324 Mrd. €. Sie unterhalten 650 Geschäftsstellen und beschäftigen rund 60.308 Mitarbeiter.⁴²

Rechtlich getragen werden die Landesbanken in der Regel von den regionalen Sparkassen- und Giroverbänden, die wiederum von den Sparkassen betrieben werden und dem jeweiligen Bundesland sowie in manchen Bundesländern von regionalen Gebietskörperschaften. Darüber hinaus sind die Landesbanken teilweise untereinander über weitreichende Verflechtungen kapitalmäßig verbunden.

Kooperationen zwischen den Landesbanken werden in letzter Zeit verstärkt diskutiert. Insgesamt zeichnen sich die Landesbanken allerdings durch Uneinigkeit aus. So schrieb die Süddeutsche Zeitung noch 2001: „Das zeigt die unveränderte Existenz der zwölf Landesbanken, die zum Teil zwar miteinander verflochten sind, aber wegen der Unbeweglichkeit ihrer Landesfürsten nie zu größeren Einheiten fanden.“⁴³ Die Fusion Anfang des Jahres zwischen den Landesbanken in Hamburg und Schleswig-Holstein kann da sicherlich als ein erster Schritt hin zu größeren Einheiten gewertet werden. In einem Positionspapier des Deutschen Sparkassen und Giroverbands (DSGV) vom September 2002 wird die Leitlinie verfolgt, „die Landesbanken stärker als früher für die unternehmerische Bündelung von Produktentwicklungs- und Abwicklungsaufgaben vorzusehen.“⁴⁴ Will sagen: von den Sparkassen sind mehr Aufgaben an die Landesbanken abzugeben um Mengen- und Spezialisierungseffekte nutzen zu können. Ziel des DSGV ist es dabei zu verhindern, dass einzelne Sparkassen gemeinsam Abwicklungsbanken gründen und die Struktur der Landesbanken unterlaufen. Ferner empfiehlt der DSGV, „wo die kritische Größe in einzelnen Bereichen bei Landesbanken nicht erreicht wird, (...) sind Kooperationen einzelner oder mehrerer Landesbanken, Fusionen von Landesbanken, Gründungen von Gemeinschaftsunternehmen durch Landesbanken (...) oder bundesweite Lösungen denkbare Optionen.“⁴⁵

⁴⁰ Donges, J. B.; Eekhoff, J.; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O.; S.10 ; 2001

⁴¹ vgl. Schmidt, D.; S. 275; 2000

⁴² vgl. DSGV; 2003

⁴³ süddeutsche Zeitung; S. 27; 14.08.2001

⁴⁴ DSGV, Strategie der Sparkassen Finanzgruppe, S. 9, 2002

⁴⁵ ebenda

1.4.3 Deutscher Sparkassen- und Giroverband und die regionalen Verbände

Die regionalen Sparkassen- und Giroverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Pflichtmitglieder sind die Sparkassen und deren Gewährträger. Ihre Aufgaben liegen im Bereich Beratung und externe Revision der Sparkassen, Unterhaltung der Sparkassenstützungsfonds, Interessenvertretung auf regionaler und nationaler Ebene sowie Aus- und Weiterbildung.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) wird von den Regionalverbänden, dem Verband der freien Sparkassen und den Landesbanken getragen. Er vertritt die Interessen der Sparkassen-Finanzgruppe auf nationaler und internationaler Ebene, insbesondere gegenüber der EU-Kommission und ist für Beratung, Erfahrungsaustausch, Fort- und Weiterbildung usw. zuständig. Er hat damit einerseits typische Verbandsfunktion, andererseits ist er als das zentralistische Element der Sparkassen-Finanzgruppe maßgeblich an der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Finanzkonglomerates beteiligt.⁴⁶

Die Meinungsbildung verläuft dabei von den lokalen Einzelinstituten über die Regionalverbände zum Spitzenverband. In früheren Jahren gab es eine Konsensbasis auf Grund der gemeinsamen Orientierung an der Sparkassenidee. Doch die Selbstverständlichkeit der Konsensbildung hat sich teilweise aufgelöst und ist einer individuellen Auffassung gewichen. Die schwierigen Abstimmungsprozesse sind ein strukturelles Problem, das grundsätzlich nicht geändert werden kann, ohne die Dezentralität als Basis der Sparkassenidee zu verändern.⁴⁷ Doch die Notwendigkeit einer einheitlichen Willensbildung ist nicht zu unterschätzen, insbesondere um die Interessen gegenüber Politik und Wirtschaft zu vertreten, wie sich bei der nur wenig zurückliegenden Diskussion um die Rechtmäßigkeit der Wettbewerbsvorteile mit der EU gezeigt hat.

1.4.4 Geschäftsmodell und Arbeitsteilung der Sparkassen-Finanzgruppe

Von den privaten Banken und Versicherungen werden kontinuierlich Fusionen und Übernahmen angekündigt, dementiert oder tatsächlich geschlossen. Ziel der größeren Einheiten ist die Realisierung von Synergien durch komplementäre Produkte und Kosteneinsparung durch Skaleneffekte.⁴⁸ Auf der einen Seite ist z.B. die Dresdner Bank AG mit einer Bilanzsumme von rund 356 Mrd. €⁴⁹ zu klein zum Überleben, auf der anderen Seite schaffen es die ungefähr 526 eigenständigen Sparkassen – von denen 110 Häuser im Jahr 2000 eine Bilanzsumme von unter einer halben Mrd. € hatten⁵⁰ – sich am Markt zu behaupten. Wie passt das zusammen?

⁴⁶ vgl. DSGV; 2001(a);

⁴⁷ vgl. Kuhr, W.; S. 97 ff; 1991

⁴⁸ **Anm.:** Skaleneffekte sind Einsparungseffekte durch eine größere Ausbringungsmenge, dadurch reduzieren sich die Stückkosten. (Economies of scale). Die dazu notwendige Stückkostendegression ist insbesondere bei standardisierten Massenprodukten vorhanden. (vgl. z.B. Schätzl, L.; S. 223ff; 2001)

⁴⁹ Dresdner Bank, 2001

⁵⁰ vgl. Moormann, D.; Schnitzler, R.; S. 301; 2001

Abgesehen davon, dass auch im Sparkassensektor fusioniert wird, liegt die Antwort im Geschäftsmodell der Sparkassen-Finanzgruppe. Die Sparkassenorganisation zeichnet sich durch eine vertikale Arbeitsteilung, Kooperation und Spezialisierung aus.⁵¹ Sparkassen wenden die Strategie des Verbundes an: sie begrenzen ihr Geschäftsgebiet und konzentrieren sich auf die Region (Regionalprinzip), sind damit schnell und flexibel und nutzen das Verbundsystem zur Abwicklung des Mengengeschäftes im Back-Office-Bereich und für das Vorhalten spezialisierter Kompetenzen (z.B. in der Produktentwicklung). Das Vorstandsmitglied der Sparkasse Erlangen Buchmann bringt es auf den Punkt: „Das Verbundsystem bietet der einzelnen Sparkasse somit alle Vorteile eines Großunternehmens, sichert aber auch die Vorzüge einer regional eingebundenen, flexiblen Organisationseinheit.“⁵² Der Verbund ist gekennzeichnet durch eine Kombination aus dem Subsidiaritäts- und dem Dezentralitätsprinzip. Subsidiarität bedeutet dabei nicht nur Aufgaben abzugeben, die nicht selbst erledigt werden können, sondern auch die Abgabe der Aufgaben, die nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten erbracht werden könnten. Dieses Prinzip der Subsidiarität soll die Entscheidungsfindung und das regionalspezifische Geschäft vor Ort belassen, das Mengengeschäft hingegen zentralisieren.⁵³

Die Landesbanken übernehmen dabei als Sparkassenzentralbanken insbesondere die Aufgaben der Zahlungsverkehrsabwicklung, der EDV-Entwicklung, der Liquiditätspolitik sowie des Wertpapier- und Auslandsgeschäftes. Im Rahmen der Allfinanzstrategie wurden die öffentlich-rechtlichen Versicherungsunternehmen in den Verbund integriert.⁵⁴ Zwischen den Sparkassen und Landesbanken bestehen weitreichende Finanzbeziehungen, insbesondere im Bereich der Umwandlung von kurzfristigen Spareinlagen in langfristige Gelder.

Kooperation versus Fusion

Doch noch immer werden bei den Sparkassen große Teile der Wertschöpfungskette selbst erbracht. „Nur in den Bereichen, in denen die eigenen Möglichkeiten nicht ausreichen, werden Verbundpartner hinzugezogen.“⁵⁵ Die hohe Eigenerstellungsquote im Back-Office-Bereich in Verbindung mit den vielfach immer noch kleinen Betriebsgrößen sorgt für hohe Kosten. Daher werden Fusionen auch bei den Sparkassen aktuell diskutiert. Zusammenschlüsse erscheinen insbesondere da sinnvoll, wo damit der Identität einer Wirtschaftsregion Rechnung getragen wird. Es stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, inwieweit Sparkassen ihre Marktposition über Kostensenkungen durch Fusionen ausbauen sollten. Denn durch „den Zusammenschluss von zwei oder mehr Sparkassen lassen sich nicht die Größenordnungen erreichen, die die für eine spürbare und dauerhafte Kostensenkung notwendigen Skalen- und Synergieeffekte realisieren. Bei Fusionen im großen Stil würde aber die Vertrautheit mit den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und die für die Kunden erlebbare Nähe zu ihrer Sparkasse tendenziell zurückge-

⁵¹ vgl. Donges; Eckhoff, J; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert.; S. 10; 2001

⁵² Buchmann, P.; S. 578; 10/2001

⁵³ vgl. Gerlach, R.; S. 310 ff; 1999

⁵⁴ vgl. z.B Schmidt, D.; S. 42; 2000

⁵⁵ Buchmann, P.; S. 578 ff; 2001

hen – und damit einige der [...] strategischen Vorteile der Sparkassen aufgegeben.“⁵⁶ Die Ertragsstärke der Sparkassen ist die regionale Präsenz und die Kenntnis der Region. Doch der Kostendruck bleibt und die Verbraucherinnen und Verbraucher haben einen hohen Anspruch: kompetente, individuelle und vertrauensvolle Beratung vor Ort, aber im Massengeschäft so kostengünstig wie die Direktbanken. Daher heißt die Strategie, Spezialisierung auf das Kerngeschäft und Outsourcing der Back-Office-Bereiche. Neben der Inanspruchnahme der Landesbanken im Rahmen der vertikalen Arbeitsteilung kommt es verstärkt zu horizontalen Kooperationen zwischen den Sparkassen, indem eine Sparkasse für mehrere Häuser Arbeiten erledigt oder – was in letzter Zeit häufig geschieht – durch die Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften. Ziel ist es, durch Massenabfertigung in regionale Kompetenzzentren „im Stil einer Bankfabrik“⁵⁷ Skaleneffekte und Rationalisierungsgewinne zu realisieren.

Online-Banking im Verbund

Im Online-Banking gibt es eine Mischung aus gemeinsamer Strategie, regionalen Kooperationen und dezentralen Angeboten. Nachdem es in der Vergangenheit eher zu regionalen Lösungen kam, versucht man nun „die aus der realen Welt vertraute [...] Marke Sparkasse“⁵⁸ systematisch für den Online-Auftritt einzusetzen. Nach Angaben des DSGV werden mittelfristig 60 % der Kunden Leistungen stationär und online bzw. telefonisch einfordern. Daher setzt die Sparkassen-Finanzgruppe für das Gros der Kunden auf den Multikanalvertrieb. Der dezentrale Netzauftritt der Sparkassen wird dafür mit zentralen Leistungen und einem Informationsportal (www.sparkassen.de) gekoppelt werden. Darüber hinaus gibt es den reinen Online-Vertrieb für rund 20 % der Kunden, für die allein Preis und Bequemlichkeit ausschlaggebend sind. Um für diese Zielgruppe ein eigenständiges, zentrales Online-Angebot zu errichten, wurde im April 2001 der Online-Broker „pulsiv.com“ übernommen.⁵⁹

1.5 Struktur und Organisation in Kurzform

Sparkassen sind öffentlich-rechtliche Institute mit einer langen Tradition, die ihren öffentlichen Auftrag entsprechend der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur angepasst und sich vom philanthropischen Auftrag, der Förderung des Spargedankens ärmerer Bevölkerungsgruppen, zu einer regionalorientierten Universalbank entwickelt haben. Als öffentlich-rechtliche Institute sind sie an ihren Gewährträger, i.d.R. Gemeinden oder Zweckverbände, gebunden. Daraus ergibt sich einerseits eine Haftungsübernahme seitens des Gewährsträgers, namentlich Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Andererseits obliegen den Sparkassen einer Vielzahl an Aufgaben, die unter dem Begriff *öffentlicher Auftrag* subsumiert werden. Ein Grundsatz, der die Erfüllung des öffentlichen Auftrags

⁵⁶ Schröder, G.A.; S.469; 2000

⁵⁷ Schröder, G.A.; S.465; 2000

⁵⁸ Stülpnagel, A.; 16.05.2001

⁵⁹ vgl. DSGV (Hg.); 2001(b) www.dsgv.de

ermöglichen soll, ist das Regionalprinzip, welches die regionale Reinvestition des in der Region angesparten Geldes bewirkt. Der Verwaltungsrat, der vom Stadtrat bestimmt wird, fungiert als Aussichtsorgan und bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik.

Die Sparkassen-Finanzgruppe ermöglicht den Sparkassen als kleine Institute flexibel und unabhängig vor Ort zu agieren und zugleich als Universalbank Bankdienstleistungen kostengünstig anzubieten. Im Verbund werden spezialisierte Kompetenzen bereitgestellt und Bereiche des Back-Offices auf Grund des realisierten Mengengerüsts effizient abgewickelt. Allerdings zeigt sich, dass die Fertigungstiefe im Bereich der Nachbearbeitung bei den Sparkassen noch immer zu groß ist und hier ein Einsparpotential vorliegt.

Im Folgenden finden Sie das deutsche Sparkassensystem mit seinem spezifischen Charakteristikum noch einmal zusammenfassend dargestellt:

Das deutsche Sparkassensystem im Überblick

Entstehung: Anfang des 19. Jahrhunderts, um ärmeren Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zum verzinslichen Sparen und Gewerbetreibenden zur Versorgung mit Kapitalmitteln zu geben.

Struktur: Dezentral, mit rund 534 eigenständigen, an die Kommunen, Kreise bzw. kommunalen Zweckverbände (Gewährträger) gebundenen Sparkassen. Im Jahr 2001 wurde eine Bilanzsumme von 986 Mrd. € erwirtschaftet.

Rechtsform: Anstalt des öffentlichen Rechts zur Erbringung einer öffentlichen Daseinsvorsorge.

EU-Wettbewerbskontrollverfahren: Ab 2005 fallen die Rechtsgüter Anstaltslast (Haftungsverpflichtung der Kommune im Innenverhältnis) und Gewährträgerhaftung (Haftung im Außenverhältnis) faktisch weg.

Regionalprinzip: Geschäftsgebaren beschränkt sich auf die Gewährträgerregion. Verhindert grundsätzlich, dass die Finanzmittel – aufgrund besserer Verwertungsaussichten – ausschließlich in die Wachstumsregionen fließen.

Vertikale Arbeitsteilung: Die Aufgabenverteilung zwischen Sparkassen, Regional- und Bundesverbänden, Landesbanken, öffentlichen Versicherungen u.v.m. ermöglicht es den Sparkassen als kleine Institute flexibel und unabhängig vor Ort zu agieren und zugleich als Universalbank Bankdienstleistungen kostengünstig anzubieten.

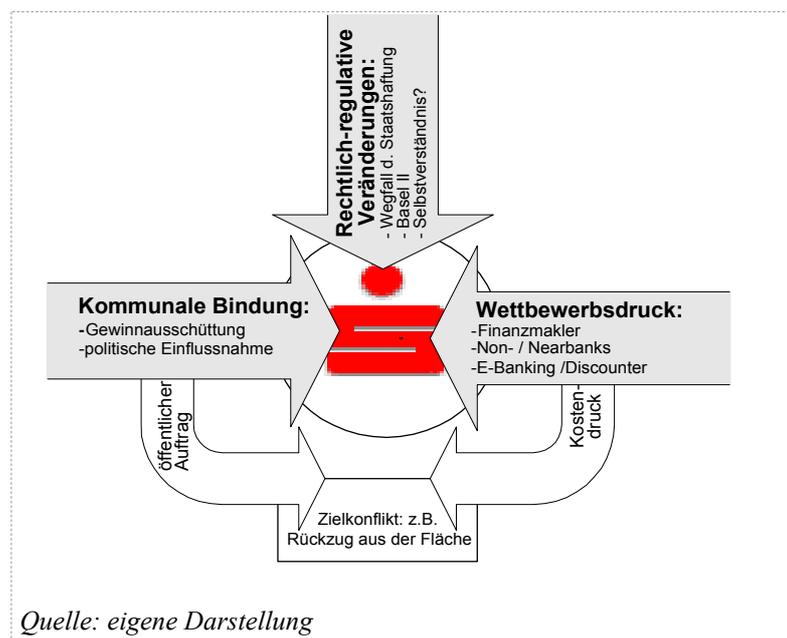
Universalbankensystem: Auf drei Säulen bestehendes Bankensystem (private Geschäftsbanken, Genossenschafts- und Sparkassensektor) mit einer im internationalen Vergleich hohen Bankstellendichte.

Spannungsfeld: Sparkassen können, gebunden durch ihren öffentlichen Auftrag, nicht rein betriebswirtschaftlich agieren, müssen sich jedoch zugleich im hart umkämpften Bankenmarkt behaupten. Hinzu kommt, dass die Kritiker eines öffentlichen Bankensektors unvermindert eine Privatisierung der Sparkassen fordern.

2 Sparkassen im Spannungsfeld zwischen EU-Wettbewerbsrecht, Konkurrenz im Bankensektor und öffentlichem Auftrag

Die Veränderungen, die mit dem Kompromiss mit der EU-Wettbewerbskommission, einhergehen sind nicht die einzigen Bedrohungen für den Sparkassensektor, sie haben das ganze nur ins Bewusstsein gerückt. Die folgende Abbildung zeigt das Spannungsfeld in dem Sparkassen stehen.

Abbildung 4: Das Spannungsfeld der Sparkassen



Einem verstärkten Wettbewerbsdruck sind grundsätzlich alle Kreditinstitute ausgesetzt, jedoch besteht das besondere Spannungsverhältnis für die Sparkassen darin, dass auf Grund der kommunalen Bindung und dem damit verbundenen öffentlichen Auftrags nicht alle aus betriebswirtschaftlicher Sicht induzierten Maßnahmen – wie z.B. das Schließen unrentabler Zweigstellen – umgesetzt werden können. Darin besteht ein Zielkonflikt. Auch können Sparkassen kein Eigenkapital an der Börse aufnehmen. Auf der rechtlich-regulativen Seite ergeben sich für die Sparkassen Nachteile durch den Wegfall der Staatsgarantien – verbunden mit einem nicht zu unterschätzenden Verlust an Image und Selbstverständnis. Hinzu kommt die Neuregelung der Eigenkapitalvorschriften (Basel II), deren Folgen noch nicht eindeutig abschätzbar sind.

Doch bevor das Spannungsverhältnis hinsichtlich der wettbewerblichen Situation (Kap. 2.2) sowie des EU-Wettbewerbsrechts (Kap. 2.3) und der neuen Eigenkapitalverordnung Basel II (Kap. 2.4) näher beleuchtet wird, folgt eine Betrachtung des deutschen Bankenmarktes, um beurteilen zu können, wie sich die Sparkassen mittel- bis langfristig im Markt positionieren können.

2.1 Der deutsche Bankenmarkt

Das deutsche Bankensystem wird als Universalbankensystem bezeichnet, da die meisten deutschen Kreditinstitute grundsätzlich mit Jedermann Bankgeschäfte jeder Art – vom Girokonto bis zur Hypothekenfinanzierung – tätigen. Die eigentliche Besonderheit des Bankenmarktes in Deutschland sind die drei Säulen, bestehend aus den privatwirtschaftlichen Geschäftsbanken, dem genossenschaftlichen Sektor sowie den öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken.⁶⁰ Zu dem Genossenschaftssektor gehören die rund 1.500 (2002) unabhängigen Institute sowie drei genossenschaftliche Zentralbanken, die ähnlich wie die Sparkassen über eine übergeordnete Verbands- und Bankenstruktur verfügen. Zu den privaten Kreditbanken wird die Gruppe der vier Großbanken (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank und Hypo Vereinsbank), die Gruppe der Regionalbanken (z.B. Postbanken, Vereinsbank und Westbank AG) und die sonstigen Kredit- und Vereinsbanken hinzugerechnet.⁶¹

2.1.1 Marktanteile

Wie in Abbildung 5 zu erkennen, ist der Bankenmarkt, gemessen am gesamten Geschäftsvolumen, zwischen den Gruppen mit Ausnahme der Genossenschaftsbanken relativ gleichmäßig verteilt. Abbildung 6 unterteilt die Bankengruppen weiter und zeigt, dass die vier Großbanken einen Marktanteil von rund 17 % haben und damit eine höhere Bilanzsumme aufweisen als die Sparkassen mit 15 % Marktanteil. Auch die Landesbanken sind mit 20 % stärker im Markt vertreten als die Sparkassen. 1997 war der Marktanteil der Sparkassen und Landesbanken noch annähernd gleich. Die aktuelle Differenz speist sich im Wesentlichen aus einem unterdurchschnittlichen Wachstum im Sparkassensektor, insbesondere im Interbankenbereich und durch institutionelle Verschiebungen (z.B. Umwandlung der Berliner Sparkasse).⁶²

⁶⁰ vgl. Schmidt, D.; a.a.O; S.19 ff; 2000 / Hoppenfeld, D. H.; Zukunftsfragen der Sparkassen-Finanzgruppe; S. 25; 2000; in: Keese, O. J., Schröder, G.A; Simmert, D.B. (Hg.); Finanzdienstleistungsmärkte. Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S. 19-38; Stuttgart 2000

⁶¹ vgl. Deutsche Bundesbank; Monatsbericht März 1998; S. 45

⁶² vgl. Deutsche Bundesbank; Monatsbericht März 1998; S. 45

Abbildung 5: Marktanteil im deutschen Bankenmarkt nach Gruppen für 2000

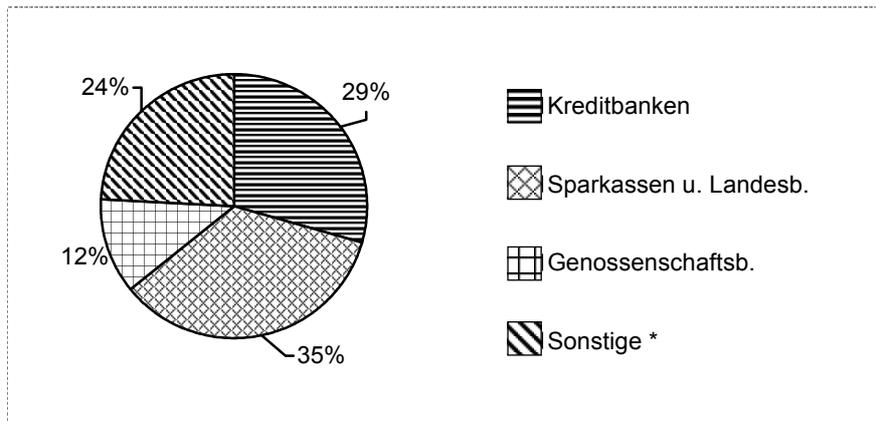
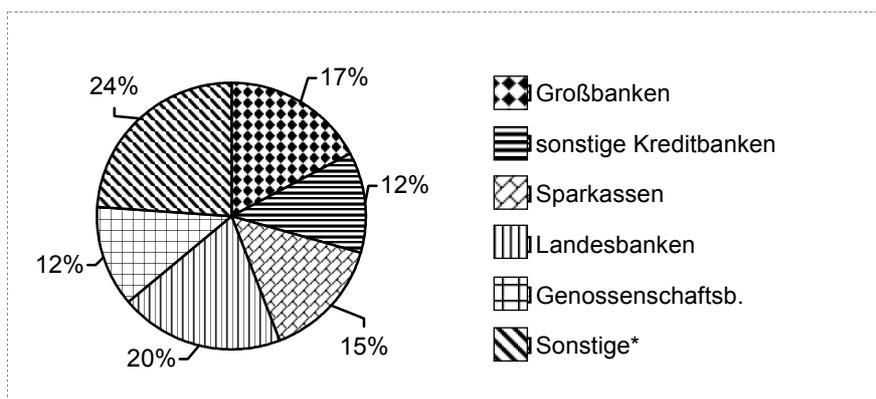


Abbildung 6: Marktanteil im deutschen Bankenmarkt nach Untergruppen für 2000



* die Realkreditinstitute, die Bausparkassen, die Auslandsbanken und die Kreditinstitute mit Sonderaufgaben (z.B. Kreditanstalt für Wiederaufbau)

Quelle: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank; 07.2001 / eigene Berechnungen

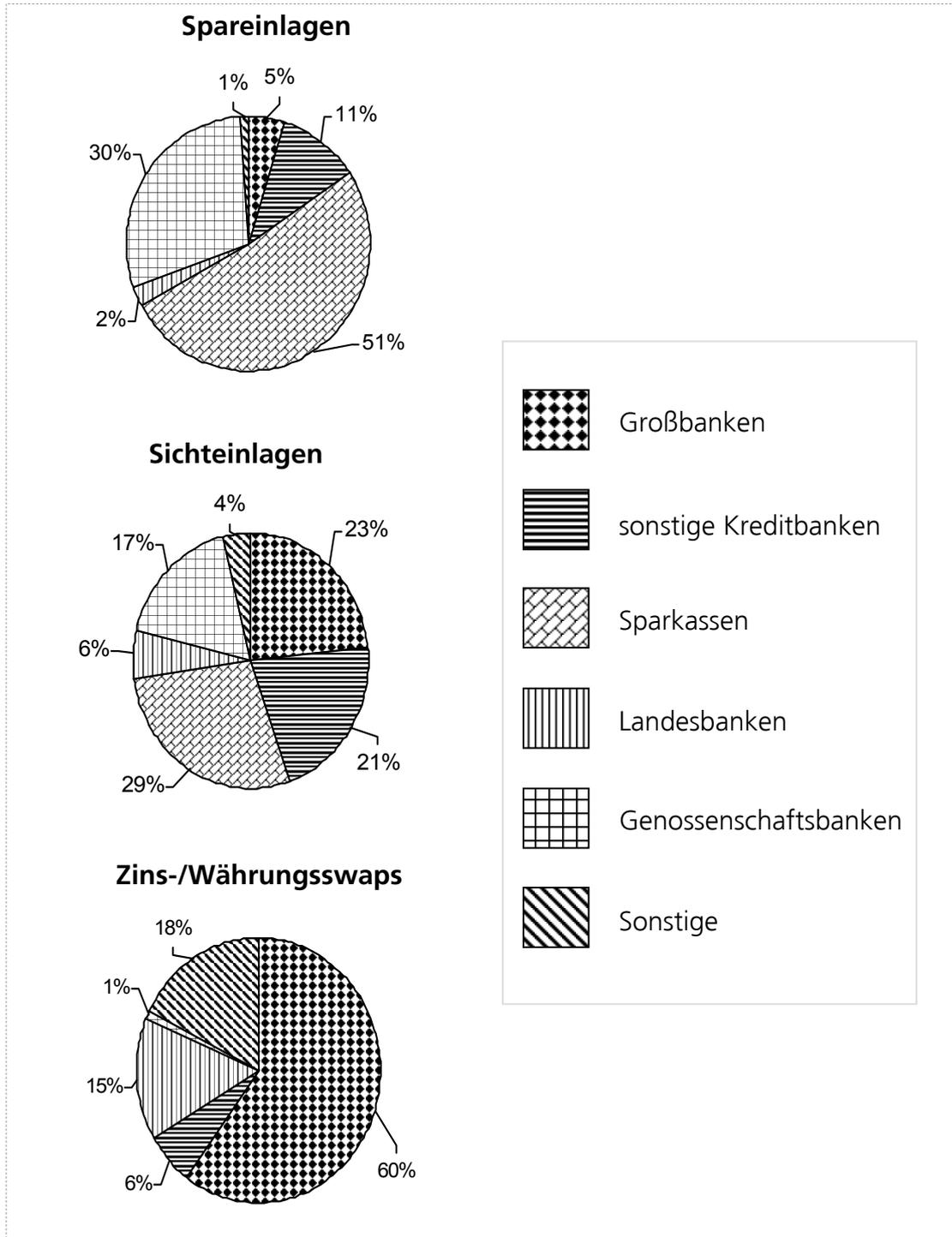
Die reine Betrachtung der Bilanzzahlen ist aber nicht die eigentlich aussagekräftige Zahl, da das bilanzwirksame Geschäft recht unterschiedlich ausgeprägt ist. Institute, die eine starke Stellung im Interbankenhandel haben, haben insgesamt eine höhere Bilanzsumme als Institute, die viele kleine Geschäfte abwickeln. Sparkassen sind bspw. im Privatkundengeschäft mit 45 Mio. Kunden⁶³ und bei den mittelständischen Unternehmen mit einem Marktanteil von 40 % dominierend; bei den Handwerksbetrieben liegt ihr Marktanteil, nach eigenen Angaben, sogar bei gut 60 %.⁶⁴ Betrachtet man die einzelnen Bilanzpositionen, werden schnell die Marktführerschaften in den Geschäftsfeldern deutlich. Abbildung 7 zeigt, dass Sparkassen einen Marktanteil von über 50% im Spar-

⁶³ Oppenheim Research; S. 8; 2001

⁶⁴ DSGV; 2000 (a)

geschäft und von fast 30 % bei den Sichteinlagen (Guthaben auf Girokonten) haben; obwohl ihr Marktanteil über alle Bilanzpositionen nur bei rund 15 % liegt (vgl. Abb. 6).

Abbildung 7: Marktanteile nach ausgewählten Geschäftsfeldern



Quelle: Deutsche Bundesbank Monatsbericht; 07.2001 / eigene Berechnungen

Beim Zins-/Währungsswapgeschäft, d.h. der Handel mit Zins- und Währungsschwankungsrisiken, liegt ihr Marktanteil hingegen nur bei unter einem Prozent (ist daher in Abbildung 7 nicht zu erkennen). Hier zeigt sich deutlich die Vormachtstellung der vier Großbanken mit einem Marktanteil von 60 %. An der Struktur der Geschäftsfelder und Kundengruppen lässt sich ablesen, dass Sparkassen sowie die Genossenschaftsbanken sehr stark im direkten Kundengeschäft vor Ort sind. Die privaten Großbanken und die anderen Kreditbanken sind hingegen vornehmlich im Investmentbanking, Auslandsgeschäft und in der Betreuung von Großkunden engagiert.

2.1.2 Bankenmarktstruktur

Mit gut 2.500 unabhängigen Kreditinstituten (2001) und 37.500 Zweigstellen (ohne Postbanken) gilt der deutsche Bankenmarkt als *overbanked* und *overbranched*, obwohl insbesondere bei den kleinen Instituten seit einiger Zeit ein massiver Konzentrationsprozess stattfindet: 1957 gab es noch 13.300 Institute, 1977 noch 6000 und bis zum Jahr 2000 hat sich die Anzahl der eigenständigen Kreditinstitute noch einmal halbiert.⁶⁵ Die starke Reduktion ist in erster Linie von dem Sparkassen- und Genossenschaftssektor verursacht. Trotz der Fusionen der letzten Jahre sind im europäischen Vergleich Deutschlands Kreditinstitute hinsichtlich Bilanzsumme noch immer klein. Die Anzahl der Banken in Deutschland ist so groß wie die der drei nächstplatzierten Länder Frankreich, Italien und Österreich zusammen.⁶⁶ Auch die Anzahl an Zweigstellen ist immens. Es gibt fast so viele Geschäftsstellen von Kreditinstituten (inkl. Postbanken) wie es Bäckereien, Tankstellen und Apotheken zusammen gibt.⁶⁷ Der Bundesverband Deutscher Bank hat errechnet, dass eine Bankfiliale in Deutschland (ohne die Postbanken) 1.700 Bürgerinnen und Bürger versorgt, in Frankreich sind es 2.300, in Großbritannien sind es 3.100. Allerdings versorgt Belgien nur 1.400 Kunden pro Bankstelle.⁶⁸

Die hohe Dichte an eigenständigen Instituten und Zweigstellen wird von den privaten Banken immer wieder kritisiert. Ob Deutschland wirklich „overbanked“ und „overbranched“ ist, ist mehr eine Frage der Definition und kann durch das Heranziehen von europäischen Vergleichszahlen alleine nicht beantwortet werden. Erstens unterscheiden sich die Datengrundlagen, die Bankensysteme und die Siedlungsstrukturen und zweitens muss zuerst einmal beantwortet werden, welche Effekte sich aus der Sicht des Gemeinwohls aus zu vielen oder zu wenigen Zweigstellen ergeben. Um dies zu beantworten, müssen drei Ebenen betrachtet werden:

⁶⁵ vgl. Deutsche Bundesbank; Statistisches Beiheft zum Monatsbericht Juli 2001; S. 104 / Deutsche Bundesbank; Statistisches Beiheft zum Monatsbericht September 2002; S. 27 ff

⁶⁶ vgl. Kohlhausen, M.; S. 30 ff; 01/ 2000

⁶⁷ Donges, J. B.; Eekhoff, J; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O.; S. 32 2001

⁶⁸ vgl. Bundesverband Deutscher Banken; Banken 2000; S.56; 2001

- **Verbraucher**

Wettbewerb sorgt für niedrige Preise. Ineffiziente Bankleistungen auf Grund zu kleiner Institute erhöhen in der Tendenz jedoch die Preise. Soweit die Theorie, die Praxis zeigt, die Versorgung ist grundsätzlich gut und wird zu einem günstigen Preis angeboten. Selbst in Orten von unter 1.000 Einwohnern wird eine kreditwirtschaftliche Versorgung angeboten. Nach einer Untersuchung der europäischen Union im Jahre 1996 lagen in Deutschland die durchschnittlichen Aufwände für die Kunden in der Mittelstandsfinanzierung und beim Wohnungsbaudarlehen im Vergleich zum europäischen Ausland niedrig.⁶⁹ Das heißt aber nicht, dass die kreditwirtschaftliche Versorgung in Deutschland ausgezeichnet ist. In der tagesaktuellen Presse wird die schlechte Kreditversorgung des Mittelstands immer wieder beklagt. Den Banken wird eine zu geringe Risikobereitschaft vorgeworfen, insbesondere die privaten Geschäftsbanken haben sich weitestgehend aus der Mittelstandsfinanzierung zurückgezogen. Aus einer Untersuchung des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstages ging bereits 1999 hervor: „Drei Viertel der mittelständischen Handwerksbetriebe fühlen sich durch ihre Banken gegenüber industriellen Großunternehmen benachteiligt.“⁷⁰ Fünf Jahre zuvor war diese Bewertung noch besser.

- **Endogene Regionalentwicklungen / Finanzierung der Wirtschaft**

Dieser Aspekt wird im Teil III der Arbeit ausführlich für den Sparkassensektor diskutiert. Es ist jedoch schon vorab zu konstatieren, dass ein dezentral ausgerichtetes Kreditwesen mit einer hohen Instituts- und Zweigstellendichte positiv auf die regionale Wirtschaftsentwicklung wirkt.

- **Ertragslage der Institute / Eigenkapitalkredite**

Zu viele konkurrierende Banken reduzieren die Rendite auf das eingesetzte Kapital. So schreibt z.B. die Financial Times Deutschland: „Die deutschen Großbanken geraten mehr und mehr unter Druck ihrer Aktionäre. Deutschland leistet [...] sich zu viele Bankfilialen.“⁷¹ Der DSGVO schreibt zu diesem Thema: „Overbanked können in Deutschland nur diejenigen finden, die durch geringeren Wettbewerb höhere Profite erzielen wollen.“⁷² Allerdings darf man nicht außer Acht lassen, dass „Share Holder Value“ grundsätzlich nicht nur für die privatrechtlichen Aktiengesellschaften gilt. Denn auch so manche Kommune fordert eine regelmäßige Gewinnausschüttung ihrer Sparkasse, was bei dem steigenden Bedarf an Eigenkapital nur schwer zu bedienen ist. Und würde der Bankenmarkt gar nichts mehr abwerfen, würden sich die privaten Banken zurückziehen, was sich wettbewerbsmäßig negativ auswirken könnte. Daher wird folgend ein Blick auf die Ertragslage deutscher Banken geworfen.

⁶⁹ vgl. DSGVO; 2000 (b); www.dsgv.de

⁷⁰ Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag; Kreditversorgung des Mittelstandes; www.nrw.handwerkstag.de/finanz.html

⁷¹ Financial Times Deutschland; 22.07.2000

⁷² DSGVO; 2000(a)

Tabelle 1 zeigt, dass die Eigenkapitalrendite (EKR) zwischen 1995 und 2001 überwiegend abgenommen hat. In Analogie dazu hat sich die Cost-Income-Ratio (CIR) kontinuierlich verschlechtert. Dieser Indikator setzt den allgemeinen Verwaltungsaufwand mit dem Rohertrag ins Verhältnis, wodurch sich die Effizienz des Institutes ergibt. Je höher diese Zahl ist, desto weniger effizient arbeitet die Bank. Die Verschlechterung des CIR ist auf den gestiegenen Verwaltungsaufwand zurückzuführen, der bspw. 1999 innerhalb eines Jahres um 9,1 % stieg, seit dem in seiner Steigerungsrate aber wieder rückläufig ist. Investitionen in die Technik (Informationstechnologische Anwendungen und Automatisierung) schlugen dabei besonders zu Buche. Erste Effekte der Kostensenkungsprogramme zeigen sich aktuell, so sind die Ausgaben für Beschäftigung rückläufig⁷³, was mit den hohen Investitionen in die Automatisierung der letzten Jahre zusammenhängt.

Tabelle 1: Ertragsindikatoren der Bankengruppen zwischen 1995 und 2001, in %

Bankengruppen		1995	1997	1999	2001
Großbanken	EKR*	10,2	7,4	6,23	4,96
	CIR*	k. A.	75,3	83,8	103,3
Sonstige Kreditbanken	EKR*	10,7	11,5	15,7	4,13
	CIR*	k. A.	63,4	75,6	79
Sparkassen	EKR*	22,6	19,4	15,41	9,22
	CIR*	k. A.	64,3	66,9	70,9
Landesbanken	EKR*	8,9	10,9	10,6	4,8
	CIR*	k. A.	55,9	60,3	64,4
Genossenschaftsbanken	EKR*	k. A.	14,9	10,7	7,76
	CIR*	k. A.	k. A.	71,4	78,8
Alle Bankengruppen	EKR*	14,1	12,8	11,2	6,23
	CIR*	65,3	65,4	70,1	77,6

Anm.: Die Zahlen für die Bankengruppen sind nur eingeschränkt mit den Vorjahren zu vergleichen. So ist 1999 in die Gruppe der Großbanken die Bayerische Hypotheken Bank aufgenommen worden. Die Postbanken sind seit 1999 in der Gruppe sonstige Kreditbanken enthalten.

EKR* = Eigenkapitalrentabilität

CIR* = Cost-Income-Ratio

Quelle: Deutsche Bundesbank; Monatsbericht September 2000; S. 47 ff / Deutsche Bundesbank; Monatsbericht September 2002; S. 17 ff

⁷³ Deutsche Bundesbank; Monatsbericht September 2002; S. 17 ff

Die fallenden Erträge auf das eingesetzte Kapital haben im Bankensektor zu einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen geführt.⁷⁴

Absolut gesehen sind die Gewinne der Banken jedoch trotz allem gestiegen, da das Geschäftsvolumen aller Banken in den 1990er Jahren pro Jahr um ungefähr 9,3 % expandierte. Mit Ausnahme des Jahres 1999, was aber in dem Auslaufen in 1998 gewährter Sondermöglichkeiten wie Verkäufen von Beteiligungen begründet liegt, ist in den 1990er Jahren der Jahresüberschuss vor Steuern angestiegen.

Auf der Ertragsseite kam es in den vergangenen Jahren zu mehrfachen Verschiebungen: die Zinsspanne hat sich verringert, wobei die Provisionserträge aus dem Wertpapierbereich bis 2000 stetig gestiegen sind, 1999 sogar um 17,5 %⁷⁵. Seit 2001 im wesentlichen auf Grund der negativen Entwicklung am Aktienmarkt, aber wieder fallen.

Ein Vergleich mit der Ertragslage ausländischer Banken ist mangels Vergleichbarkeit der Zahlen nur bedingt möglich. Allerdings geht man allgemein von großen Abweichungen in der Eigenkapitalrendite aus. Nach den Analysen der Privatbankiers Hauk und Aufhäuser weisen die englischen Banken die beste Rentabilitäten auf, die deutschen Banken hingegen belegen im europäischen Vergleich nur hintere Plätze.⁷⁶

Das spezifische deutsche Bankensystem mit dem dreisäuligem Aufbau und seiner hohen Banken- und Zweigstedichte wird von den am Aktienmarkt notierten Geschäftsbanken immer wieder als Ursache für die schlechte Ertragslage herangeführt. Sicherlich verhindert es hohe Konzentrationsgrade und gerade im Back-Office-Bereich ist es dem Bankensektor anzuraten weitere – auch fusionsbedingte – Effizienzsteigerung zu realisieren, aber grundsätzlich ist die schlechte Ertragslage zwei Faktoren geschuldet. Erstens ist „eine Bank nichts anderes als das wirtschaftliche Spiegelbild des Landes in dem sie sich befindet,“⁷⁷ so der Vorstandssprecher der Commerzbank. Und zweitens sind die Probleme hausgemacht: „Aufgeblähte Kreditgeschäfte (...), teure Ausflüge ins Investmentbanking und zu langes Zögern beim Kostenmanagement ist der Finanzelite vorzuwerfen“⁷⁸. So hält z.B. der Bundesbankvorstand Edgar Meister den dreisäuligen Bankenaufbau in Deutschland nicht für die eigentliche Ursache der schlechten Ertragsentwicklung der vergangenen Jahre. Wie er vor dem Internationalen Club Frankfurter Wirtschaftsjournalisten formulierte, sieht er die Gründe für die Ertragsdefizite viel mehr in zu spät eingeführten Kostensenkungsstrategien bei allen drei Bankengruppen und in der zu starken Fokussierung der Wertpapier- und Vermögensgeschäfte. Laut Meister habe aber schon wieder eine Konzentration auf das Kerngeschäft eingesetzt. Insgesamt sei es daher übertrieben von einer Krise auf dem Bankenmarkt zu sprechen.⁷⁹

⁷⁴ vgl. z.B. Handelsblatt; Krise über Frankfurt; 12.10.2001 / Süddeutsche Zeitung; Deutsche Bank streicht 7.100 Stellen; 02.11.2001

⁷⁵ vgl. Deutsche Bundesbank; Monatsbericht September 2000; S. 47 ff

⁷⁶ vgl. Hauk und Aufhäuser Privatbankiers; Januar 2001

⁷⁷ Süddeutsche Zeitung; SZ-Interview mit Klaus-Peter Müller; 14.07.03

⁷⁸ Süddeutsche Zeitung; Die Stunde der Sparer; 07.08.03

⁷⁹ Süddeutsche Zeitung; Deutsche Banken im Stresstest; 12.02.03

2.1.3 Zukunftsaussichten kleiner, regional orientierter Banken

Für kleinere Sparkassen und Regionalbanken ergeben sich Kostennachteile auf Grund des fehlenden Mengengerüsts. Zudem nehmen die Geschäftsfelder, in denen die Sparkassen die absolute Marktführerschaft haben, an Bedeutung ab; die gewinnträchtigen, vermögenden Kunden und die großen Unternehmen gehören meistens nicht zu ihrer Kundengruppe. Doch Eigenkapitalrentabilität und Cost-Income-Ratio sind – wie im vorangegangenen Unterkapitel beschrieben – im Vergleich zu den anderen Instituten keinesfalls schlechter. Liegt das an den großen Sparkassen Hamburg, Köln und Düsseldorf, die den Schnitt anheben oder können sich auch die kleinen Institute im Markt gut behaupten?

Nach der European Banking Study 2000⁸⁰, bei der Jahresabschlüsse von über 1.400 europäischen, mittelständischen Banken analysiert und 400 Kreditinstitute aus Deutschland, der Schweiz und Österreich befragt wurden, werden bei einzelnen kleineren Instituten Eigenkapitalrenditen von mehr als 35 % erreicht. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Betriebsgröße grundsätzlich nicht mit der Rentabilität korreliert. Bei erfolgreicher Positionierung werden den Sparkassen und Regionalbanken sogar gute Geschäftsaussichten attestiert. Viele der sehr populären Maßnahmen, wie der Aufbau eines Call-Centers und eines Internetauftrittes führten allerdings nicht zu den erhofften Ergebnissen, da die kritischen Mengengerüste nicht erreicht wurden. Die Studie empfiehlt daher das Eingehen von Kooperationen in der Erstellung von Bankleistungen und eine klare Trennung zwischen Vertriebs- und Produktionsbank.

Des Weiteren hat die Analyse ergeben, dass selbst kleine Häuser in strukturschwachen Regionen überdurchschnittliche Ergebnisse aufweisen können. Demzufolge sind regionale Gegebenheiten nicht allein ausschlaggebend für bessere oder schlechtere Rentabilitäts- und Effizienzwerte. Dies ist allerdings in erster Linie an Banken in eher ländlichen, strukturschwachen Regionen nachgewiesen worden und nach Aussage von Herrn Rosenthal – zuständig für Research bei der Unternehmensberatung, die die Studie erstellt hat – auch darauf zurückzuführen, dass die Groß- und Privatbanken sich aus diesen Regionen wegen mangelnder Rentabilitätsaussichten zurückziehen.⁸¹ Dass der Rückzug der Großbanken die Marktführerschaft der Sparkassen stärkt, hat auch Holger Berndt, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des DSGV, konstatiert: „Allerdings müssen wir auch feststellen, dass die führende Marktstellung nicht immer das Ergebnis überlegender Leistungsfähigkeit von Sparkassen und Landesbanken, sondern auch das Resultat des Rückzuges der Großbanken aus dem Mittelstandsgeschäft ist.“⁸²

Möglicherweise überwiegen die Vorteile, die sich aus der Präsenz in der Fläche und der räumlichen Nähe ergeben, insgesamt die Kostennachteile, die zudem durch die Arbeitsteilung im Verbund teilweise wieder ausgeglichen werden. Herr Kohlhausen, Vorsitzender des Aufsichtsrates der Commerzbank, stellt die Frage: „Gibt es Economies of scale bei Banken?“ Als Antwort verweist er darauf, dass die Literatur durchaus geteilter

⁸⁰ vgl. zeb / rolfes.schierenbeck.associates; S. 2, 2001

⁸¹ Rosenthal; Telefonat vom 17.08.2001

⁸² Berndt, H.; S. 3; 30.3.2001

Meinung ist. „Die OECD hat 1993 mehr als 70 Studien zu diesem Thema ausgewertet und konnte keine eindeutigen Belege für stetig abnehmende Durchschnittskosten im Bankensektor finden.“⁸³

2.2 Das wettbewerbliche Spannungsfeld

Der deutsche Finanzdienstleistungsmarkt hat seit einigen Jahren seine traditionelle Gemächlichkeit verloren. Gründe dafür sind der EU-Binnenmarkt, die informationstechnologischen Möglichkeiten und kritischer gewordene Verbraucherinnen und Verbraucher. Folgend wird dieses Spannungsfeld bezogen auf die Nachfrageseite und Angebotsseite thematisiert.

2.2.1 Die Nachfrager

Im traditionellen deutschen Bankenmarkt standen das Vertrauen und die absolute Sicherheit zentral. Auf Grund der relativ geringen Sparvermögen kam es auf einen halben Prozentpunkt in der Verzinsung nicht an. Die Loyalität zu der Bank des Vertrauens war daher groß. Heute hat Geld eine andere Bedeutung. Der DSGV geht davon aus, dass im Jahre 2010 5 % der Haushalte hochvermögend, weitere 33 % vermögend und 62 % unvermögend sein werden, 6 % davon sogar kaum Einkommen haben werden.⁸⁴ Für die Gruppe der vermögenden Kunden ist ein halber Prozentpunkt Rendite in der Anlage ausschlaggebend. Und die, die kein Vermögen haben, sind für die Banken ohnedies wenig interessant. Hinzu kommt, dass die neue Nachfragergeneration einen besseren Bildungsstand, eine anderes Kundenselbstverständnis und die Möglichkeit hat, durch die Informationstechnologien einen Überblick über die Anbieter zu bekommen. „Geld hat seinen Mythos verloren – sinkende Bankloyalitäten sind die Folge. [...] Man schätzt, dass schon heute fast 50 % des Anlagepotenzials vagabundieren, d.h. nicht bei der Hausbank, sondern woanders angelegt werden.“⁸⁵ Wie die Abbildung 8 angibt, zeigt sich das renditeorientierte Anlageverhalten u.a. an dem Verfall der Zinsmarge, die die Differenz zwischen dem zu zahlenden Zinssatz für Geldanlagen und dem Zinsertrag aus Krediten angibt. Es werden Renditen erwartet, die mit den klassischen Spareinlagen nicht zu erzielen sind. Problematisch für die Sparkassen ist, dass sie bei Produkten mit abnehmender Marktbedeutung und sinkenden Ergebnisbeiträgen hohe Marktanteile aufweisen. So haben die Sparkassen – wie zuvor dargestellt – im Bereich der Spareinlagen einen Marktanteil von über 50 %. Im Jahr 1998 lag die relative Bedeutung des Zinsüberschusses am Betriebsergebnis bei den Sparkassen bei rund 81,9 %; bei den Großbanken waren es nur 63,9 %. Die Bedeutung der Provisionserträge für das Betriebsergebnis ist hingegen auf Grund des Aktienbooms bis 2001 generell gestiegen. Bei den Sparkassen lag der Anteil trotzdem nur bei 15,7%; bei den Großbanken war der Bedeu-

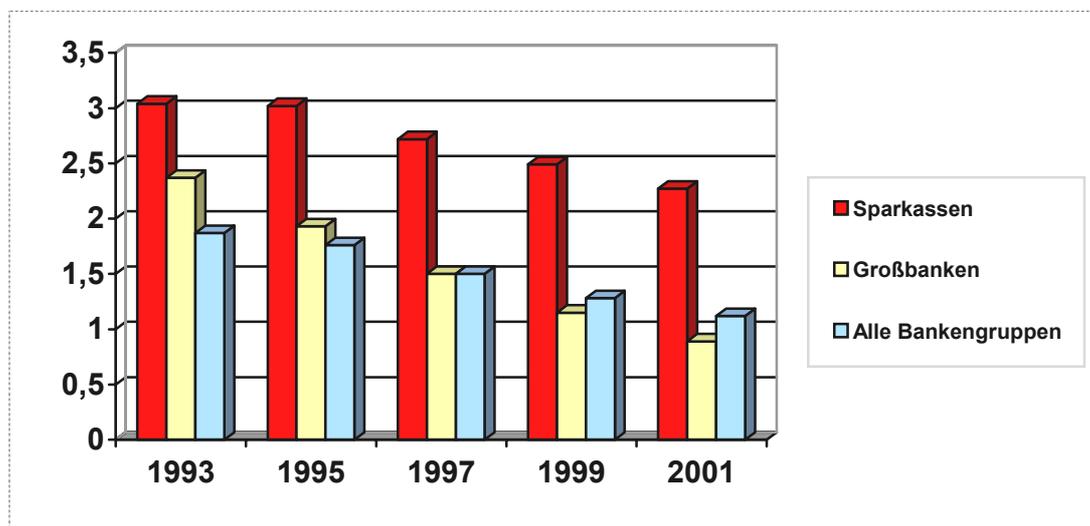
⁸³ OECD, 1993; nach Kohlhausen, M.; S. 33; 2000

⁸⁴ Körner, M.; S. 190; 2001

⁸⁵ Körner, M.; S. 191; 2001

tungsanteil mit 34,1% fast doppelt so hoch.⁸⁶ Allerdings waren die Sparkassen dadurch auch nicht so stark von den zwischen 2001 und 2003 gesunkenen Aktienkursen betroffen.

Abbildung 8: Entwicklung der Zinsmarge in Relation zur Bilanzsumme (in %)



Quelle: D. Bundesbank; Monatsbericht 9/200; S.69 / 9/2002

Als Vorteil für die Sparkassen erweist sich, dass Großunternehmen mit einem komplexen Finanzberatungsbedarf, die oftmals zum Kundenportfolio der privaten Großbanken gehören, eine höhere Preissensibilität zeigen und daher die Margen geringer sind. Kleine und mittlere Firmenkunden hingegen sind weniger preissensibel. Flexibilität, Schnelligkeit und Verständnis für die Marktlage und die Situation des Unternehmens sind hier wichtigere Kundenbindungsmerkmale.⁸⁷ Bei diesen Kunden sind Genossenschaftsbanken und Sparkassen auf Grund der Kundennähe im Vorteil.

2.2.2 Die Anbieter

„Die Wettbewerbsintensität auf dem Markt für Finanzdienstleistungen ist in den letzten Jahren spürbar gestiegen – stärker als das Marktvolumen, so dass von einem echten Verdrängungswettbewerb gesprochen werden kann.“⁸⁸ Dabei stoßen ausländische Banken bzw. Newcomer aus dem Inland auf Grund der Markteintrittsbarrieren nur marginal ins Retail-Geschäft.⁸⁹ Eine Konkurrenz droht eher von den Direktbanken, den

⁸⁶ vgl. Schmidt, D.; S. 30; 2000

⁸⁷ Büschgen, H.; S. 580 ff; 11/ 01.06.2001

⁸⁸ Körner, M.; S. 192; 2001

⁸⁹ **Erkl:** Universalbank im Mengengeschäft mit Präsenz in der Fläche

„Non-/Near-Banks“ und Spezialbanken, die ganz bewusst keine Stellung als umfassende Finanzdienstleister anstreben, sondern sich die lukrativen Geschäfte *herauspicken*.⁹⁰ Sie verzichten auf den Aufbau eines engmaschigen Filialnetzes und spezialisieren sich auf die Teile der Wertschöpfungskette, die aus ihrer Sicht besonders renditeträchtig sind. In diesen Bereichen sind die Markteintrittsbarrieren niedrig. Die Anfangsinvestitionen halten sich in Grenzen, das Know-how ist frei zugänglich und das Finanzdienstleistungsgeschäft kennt keinen Patentschutz. Die Präsenz der unterschiedlichen Anbieter zeigt, dass Bankdienstleistungen zerlegbar sind. Der alte Lehrsatz „wer das Girokonto hat, hat den Kunden“ gilt heute nicht mehr.

Discounter, Internet- und Direktbanken

Absolute Newcomer drängen auf den Markt und unterbieten die traditionellen Retailbanken im Direktvertrieb über Telefon bzw. Internet. Einige dieser Anbieter sind durchaus erfolgreich. Dies zeigt z.B. die aktuelle Entwicklung der Norisbank die gute Erträge aufweist. Doch gerade bei den auf den Aktienhandel spezialisierten Internet-Banken ist die Euphorie mittlerweile verblasst. Die Financial Times Deutschland schreibt z.B.: „Die Aktionäre haben erkannt, was die neuen Online – Banken eigentlich sind: Geldfresser mit wenigen Kunden.“⁹¹ Aber es gibt auch Beispiele für eine erfolgreiche Positionierung im Internet-Banking. Die Diba Allgemeine Direktbank ist in der Gewinnzone angekommen und kann als Erfolgsbeispiel angesehen werden.

Barclays, die viertgrößte britische Bank, hat von Anfang an auf die Kombination alter und neuer Wege gesetzt und damit vorgemacht, was Kunden nachfragen.⁹² Diese Strategie ist nicht nur von den Sparkassen (vgl. Kap. 14.4) und den anderen Retailbanken übernommen worden, sondern wird nun auch in umgekehrter Richtung von den Internet-Direktbanken übernommen. So bietet die Comdirect über die Geschäftsstellen der Commerzbank mittlerweile Beratungsangebote für die Bankkunden an.

E-Commerce macht Banken obsolet?!

Die Gefahr aus dem Netz ist für die traditionellen Banken und Sparkassen nicht zu unterschätzen, denn das Internet ist nicht nur ein Kanal, um standardisierte Finanzdienste bequem und kostengünstig abzuwickeln, sondern es ermöglicht auch das Anbieten zusätzlicher Dienstleistungen. „Während die Banken versuchen, sich mit ihrer Finanzdienstleistung immer tiefer in die Geschäftsprozesse ihrer Kunden einzunisten, dringen die Softwarefirmen, Onlinedienste und all die anderen Player im E-Commerce-Geschäft in entgegengesetzter Richtung ins Terrain der traditionellen Finanzwelt ein. [...] So gibt es im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung bereits heute Initiativen, die primär von Softwarefirmen ausgehen.“⁹³

⁹⁰ vgl. Körner, M.; S.193; 2001

⁹¹ Makintosh, J.; 16.06.2001

⁹² vgl. Makintosh, J.; 2001

⁹³ Rosenthal, D.; 2000

2.2.3 Folgen und Chancen des Wettbewerbsdrucks im Bankenmarkt

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob in Zukunft Geld und Banken in der heutigen Form überhaupt noch benötigt werden. Bill Gates prognostizierte bspw.: „Banking is essentiell, banks not.“ Banken müssen sich langfristig neu positionieren. „Electronic-Commerce [...] wird in Verbindung mit sicheren Transaktionen (sprich Zahlverfahren) zu einem Boom der Bankengeschäfte im Internet führen, die jedoch häufig nicht mehr von Banken selbst angeboten werden.“⁹⁴ Insbesondere Regionalbanken haben hier jedoch gute Chance, indem sie ihre Kundenähe und regionale Eingebundenheit nutzen. Denn es zeigt sich zunehmend, dass ein räumlicher Bezug von webbasierten Transaktionsportalen als Erfolgsfaktor gesehen werden kann.⁹⁵ Die räumliche Nähe schafft Vertrauen und kann Logistikprozesse vereinfachen. Sparkassen und Genossenschaftsbanken können sich in Verbindung mit anderen Akteuren als virtuelle Regionalagentur positionieren und neue Geschäftsfelder besetzen, indem sie etwa neben den geldlichen Transaktionen auch die Warentransaktionen (Logistik) organisieren. Detailliertere Vorschläge dazu finden sich im Teil IV (Ergebnisse: Potentiale, Chancen und Anforderungen – Maßnahmen für die Zukunft der Sparkassen). Das Thema „regionale Marktplätze“ hat der DSGVO bereits aufgenommen. Ein Beispiel dafür ist der www.markt-heiligenhaus.de der Sparkasse Heiligenhaus (vgl. Kap. 4.5.1).

Doch diese regionalen virtuellen Marktplätze haben ihre Entsprechung auch in zentralen Internet-Marktplätzen, insbesondere deswegen weil webbasierte Transaktionen eben zunächst einmal keine räumlichen Präferenzen aufweisen. Bspw. bietet die Firma Tesco (www.tesco.com) in Großbritannien nicht nur online ein breites Warenangebot an, sondern die gleiche Online-Plattform stellt auch Finanzdienstleistungen bis hin zur Immobilienfinanzierung bereit. Tescos Online-Auftritt versorgt somit die Kundinnen und Kunden umfassend, andere E-Commerce-Anbieter müssen nicht mehr aufgesucht werden.

Die Internetwirtschaft, die ja zunächst einmal dadurch gekennzeichnet ist, dass Kommunikation, Informationsbeschaffung, Marktzugang und Transaktionen von jedem Punkt aus ermöglicht wird, muss allerdings nicht das *Aus* für regionale Banken bedeuten. Im Gegenteil: auch innerhalb einer Region können webbasierte Portale ein Instrument der Netzbildung sein und das Transaktionsvolumen erhöhen, wovon Sparkassen wieder profitieren können.

⁹⁴ Borchardt, M.; 2000

⁹⁵ Gärtner, S.; Grote Westrick, D.; Terstriep, J.; 2003

Abbildung 9: Online-Finanzdienstleistungsangebote einer britischen Supermarktkette



2.3 Sparkassen und EU-Wettbewerbsrecht

Die EU-Wettbewerbskommission hat Anfang 2001 ein formelles Wettbewerbskontrollverfahren gegen die in Deutschland einzigartigen Haftungsgarantien in Form der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (vgl. Kap. 1.2) eingeleitet. Nach kontroversen Verhandlungen kam es am 17.07.2001 in Brüssel relativ überraschend zu einer Lösung. Demnach haben sich der EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti, die Bundesregierung und -länder, die Landesbanken und die Sparkassenverbände auf die Abschaffung der staatlichen Garantien in der bisherigen Form geeinigt.

Die Meinungsverschiedenheit über die Staatshaftung zwischen der EU und Deutschland ist nicht neu. Schon 1996 hat sich – wenn auch nur unter dem Druck der Privatbanken – der frühere Wettbewerbskommissar, Karel van Miert, mit der Rechtmäßigkeit der Staatsgarantien der öffentlichen Banken in Deutschland beschäftigt.⁹⁶ Zur eigentlichen Zuspitzung kam es durch die von der Europäischen Bankenvereinigung am 21.12.1999 eingebrachte formelle Wettbewerbsbeschwerde gegen die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der Sparkassen und Landesbanken in Deutschland.

Da die Abschaffung der Staatshaftung in der bisherigen Form einen Einschnitt im Selbstverständnis von Sparkassen als öffentlich-rechtliche Institute bedeutet, die Sparkassen mit höheren Refinanzierungskosten belastet werden und ferner Auswirkungen auf andere Formen der Daseinsvorsorge durch das EU-Wettbewerbsrecht zu erwarten sind, wird folgend auf den EU-rechtlichen Hintergrund eingegangen und die Auswirkung des Kompromisses diskutiert.

⁹⁶ vgl. Financial Times Deutschland; Privilegien für die Sparkassen fallen; 18.07.2001

2.3.1 Die Argumente: die Klagebegründung und ihre Erwiderung

Folgend werden die wichtigsten Punkte der Klagebegründung des Europäischen Bankenverbandes und deren Erwiderung durch den DSGVO diskutiert:⁹⁷

Unerlaubte Beihilfe

Nach Meinung des Europäischen Bankenverbands sind Anstaltslast und Gewährträgerhaftung verbotene Beihilfen.

Der DSGVO hält die Beschwerdeführung grundsätzlich für nicht haltbar, da es nicht um eine Form der Dritthaftung, sondern um die Haftung der Träger für ihre eigenen Unternehmen geht. Die privaten Banken zweckentfremden nach Meinung des DSGVO die Beihilfevorschriften als Mittel der Marktkonzentration.⁹⁸

Optimaler Gläubigerschutz und Refinanzierungsvorteile

Durch das Zusammenspiel von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung haben die Sparkassen und Landesbanken einen optimalen Gläubigerschutz. In der Refinanzierung zahlt sich dies aus, da sich der zu entrichtende Zinssatz nach dem Risiko richtet. Der Interbanken-Markt orientiert sich an den Ratings der internationalen Agenturen wie Moody's, Standard & Poor's und Fitch IBCA. Der Europäische Bankenverband sieht erhebliche Vorteile durch ein exzellentes Long-Term-Rating in der Refinanzierung, das nicht der wirtschaftlichen Bonität der öffentlich-rechtlichen Institute entspricht. Mit Ausnahme der beiden Landesbanken Berlin und Sachsen verfügen alle Landesbanken über ein Long-Term-Rating der höchsten bzw. zweithöchsten Kategorie. Die vier größten deutschen Privatbanken liegen nur in der zweiten oder dritten Kategorie.

Der DSGVO führt dazu an, „dass auch die privaten Banken faktisch staatliche Einstandspflichten genießen.“⁹⁹ „Too big to fail“: würden Großbanken in eine finanzielle Schieflage geraten, würde der Staat auch ohne gesetzliche Verpflichtung für die Verluste eintreten, um einen gesamtwirtschaftlichen Schaden abzuwenden. Dieser Tatbestand schlage sich bei den privaten Großbanken in ihrem Rating positiv nieder.

Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Der europäische Bankenverband sieht in der Sparkassen-Finanzgruppe einen konzernartigen Verbund, der durch die interne Weitergabe von Vorteilen den Markt abschottet und somit das Eindringen ausländischer Banken verhindert. Nach Angaben des Verbandes liegt der Anteil ausländischer Banken in Deutschland bei rund 5 %, in Großbritannien liegt er dagegen bei über 50 %.

⁹⁷ vgl. Handelsblatt; Zusammenfassung der Klagebegründung des europäischen Bankenverbands; 27.07.2000 / DSGVO; 6 / 09.02.2001 (c)

⁹⁸ DSGVO; Nr. 6 / 09.02.2001 (c)

⁹⁹ DSGVO; 6 / 09.02.2001 (c)

Der DSGVO dagegen bestreitet den Konzernverbund zwischen Sparkassen und Landesbanken.

Öffentlicher Auftrag

Ein öffentlicher Auftrag sei heute nicht mehr erkennbar und nicht mehr nötig, da Deutschland im internationalen Vergleich ohnehin „overbanked“ und „overbranched“ sei, so die privaten Banken.

Der DSGVO sieht den öffentlichen Auftrag, der nach wie vor nötig sei, hinlänglich erfüllt und führt als Nachteile, die sich aus der staatlichen Bindung für die öffentlichen Institute ergeben, den fehlenden Zugang zu den Aktienmärkten zur Kapitalbeschaffung, die Bindung an das Regionalprinzip sowie die im Rahmen des öffentlichen Auftrags zu erfüllenden, nicht immer gewinnorientierten Aufgaben an.

Doch Kritik an den Sparkassen und Landesbanken kommt nicht nur von privaten Banken. So beanstandet z.B. der Kronberger Kreis¹⁰⁰, dass über die Landesbanken und Sparkassen eine Einflussnahme auf industriepolitische Zwecke außerhalb der Kontrolle des Parlaments und der Öffentlichkeit vollzogen wird. Dies erleichtere „die Verfilzung zwischen öffentlicher Hand und öffentlichem Kreditgewerbe.“¹⁰¹ Der Kronberger Kreis fordert daher nicht nur die Aufhebung der Gewährträgerhaftung, sondern „eine Umwandlung von Landesbanken und Sparkassen in Aktiengesellschaften oder in Gesellschaften mit beschränkter Haftung (formelle Privatisierung).“¹⁰²

2.3.2 Der EU-rechtliche Hintergrund

Vor deutschem Recht hätte die Klage der Privaten wenig Aussicht auf Erfolg, da die Sparkassen und Landesbanken eine Daseinsvorsorge erbringen, die der Staat für allgemein notwendig hält. Doch in der EU wird die Daseinsvorsorge anders beurteilt, der Begriff ist *schwammig* und wird in Europa auf Grund verschiedener Traditionen unterschiedlich verstanden. Insgesamt geht es in dem Streit um die Frage, ob die öffentliche Hand rein regulativ wirken oder auch selbst Leistungen von allgemeinem Interesse anbieten soll. Dies ist grundsätzlich keine neue Diskussion, aber sie gewinnt an Aktualität, da die EU eine immer größere Regelungskompetenz erhält. „Der europäische Binnenmarkt ist konzipiert als ein Raum ohne Grenzen (Art 14 Abs. 2 EGV), in dem das System offener Marktwirtschaft mit unverfälschtem Wettbewerb herrscht und in dem sich eine von den Zwängen des Marktes unabhängige Erbringung wirtschaftlicher Leistungen nach gemeinwohlorientierten Grundsätzen als eine besonders rechtfertigungsbedürftige Ausnahme darstellt (Art 86 Abs. 2 EGV). Aus deutscher Sicht stehen sich das

¹⁰⁰ **Anm.:** Der Kronberger Kreis ist der wissenschaftliche Beirat des Frankfurter Instituts und bezeichnet sich selbst als Stimme für eine auf Freiheit und Verantwortung des Individuums gegründete, marktwirtschaftlich orientierte Gesellschaftsordnung und Politik zur Zukunftssicherung.

¹⁰¹ Donges, J. B.; Eekhoff, J.; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O.; S. 59; 2001

¹⁰² Donges, J. B.; Eekhoff, J.; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O.; S. 61 ; 2001

Wettbewerbsprinzip auf der einen und das Sozialstaatsprinzip auf der anderen Seite gegenüber. Europa betont den Wettbewerb, Deutschland auch den Sozialstaat.¹⁰³

Rechtliche Grundlage für das Eingreifen der Europäischen Union bietet Art. 86 EGV, der die Wirtschaft der EU regelt. Danach sollen öffentliche Unternehmen und Privatunternehmen grundsätzlich gleichbehandelt werden. Art. 86 EGV kollidiert damit mit nationalem Recht, das die innerstaatliche Daseinvorsorge regelt. „Die sich stellende grundsätzliche Spannungslage betrifft also die Vereinbarkeit von europäischem Binnenmarktkonzept einerseits und nationalem Wirtschaftsrecht; anders gesprochen, es geht um die Frage: Wer definiert und regelt den Sektor des öffentlichen Wirtschaftsrechts – die Europäische Gemeinschaft oder die Mitgliedsstaaten?“¹⁰⁴ Wer entscheidet, was rechtliche Geltung hat, ist eine aktuelle Kernfrage der europäischen Politik. Der Europarechtsexperte Ossenbühl weiß daraufhin, dass es, „wenn es um die Verschmelzung verschiedener Kulturen und Traditionen geht, darauf ankommt, den anderen von der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit nationaler Institute und ihrer Vereinbarkeit mit den Zielen der Integration zu überzeugen. Juristische Ableitungen sind hier erst in zweiter Reihe hilfreich.“¹⁰⁵ Ist dies den Sparkassenvertretern und der deutschen Politik – die nahezu geschlossen für den Sparkassensektor eingetreten sind – nicht gelungen, oder warum kam es zu dem Kompromiss mit einem faktischen Wegfall der Staatshaftung?

2.3.3 Die Auseinandersetzung mit der EU-Kommission

Abb. 10: M. Monti



Quelle: *Financial Times Deutschland*¹⁰⁶

Am 26.01.2001 hat die EU-Wettbewerbskommission der Bundesregierung ihre vorläufige Auffassung mitgeteilt und damit formell das europäische Wettbewerbskontrollverfahren eröffnet. Mario Monti beurteilt die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung demnach als wettbewerbsverzerrend. „In particular they improve their creditworthiness and so normally the financing conditions, because creditors ask a lower risk premium.“ [...] We have [...] looked at all aspects of this matter and have come to the preliminary conclusion that both „Anstaltslast“ and „Gewährträgerhaftung“ must be considered as existing aid regimes in the sense of EU State aid rules“. Mario Monti hat gegen die Daseinvorsorge der Sparkassen und Landesbanken nichts einzuwenden, aber er zweifelt an dem Zusammenhang zwischen Staatsgarantien und Daseinvorsorge

bzw. vermisst klare Definitionen: „It is doubtful whether the guarantees represent a compensation for the provision of services of general economist interest. No precise definitions seem to exist. (...). In addition, no costs of any such services are calculated,

¹⁰³ Ossenbühl, F.; S. 15; 2001

¹⁰⁴ ebenda

¹⁰⁵ ebenda

¹⁰⁶ <http://www.ftd.de/ub/fi/FTDCW1A6XMC.html?nv=se>

and the proportionality of any compensation facility can therefore not be verified.”¹⁰⁷ Mario Monti bezieht sich dabei jedoch ausdrücklich auf die Fälle, bei denen der Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten betroffen ist: „However a solution must be found for the future in all cases where such guarantees affect trade between Member States.“¹⁰⁸

Schon früh haben sich die Bundesregierung, die Bundesländer und der DSGVO gegen die Initiative der Kommission gewehrt. Die Länderallianz war sich einig, vehement für die tradierte Rechtsform zu streiten und es notfalls auf eine gerichtliche Lösung ankommen zulassen. Einige Ministerpräsidenten drohten sogar mit einem Veto der Bundesländer gegen die EU-Erweiterung auf der Konferenz in Nizza.¹⁰⁹ Auch Gerhard Schröder hat immer wieder unmissverständlich klargemacht, dass er für die Sparkassen-Finanzgruppe in seiner jetzigen Form einsteht. So im Jahr 2000 anlässlich des Weltkongresses der Sparkassen: „Deshalb kann und wird die Bundesregierung nicht tatenlos zusehen, wenn gewachsene und bewährte Strukturen öffentlicher Daseinsvorsorge im Zuge der europäischen Integration zur Disposition gestellt werden.“¹¹⁰

Montis Hartnäckigkeit, und die Angst vor einem jahrelangen Gerichtsverfahren mit offenem Ausgang sorgten u.a. für eine erhöhte Kompromissbereitschaft auf deutscher Seite. Hinzu kam die schwierige Meinungsbildung in der Sparkassen-Finanzgruppe. So hat der Chef des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen dieses Problem vor dem „Internationalen Club Frankfurter Wirtschaftsjournalisten“ als „Unwuchten im Meinungsbildungsprozess“¹¹¹ bezeichnet.

Mitte des Jahres 2001 signalisierten daher die Bundesländer, Landesbanken sowie die Sparkassen- und Giroverbände Kompromissbereitschaft, allerdings forderten sie eine Übergangsfrist von mehr als 10 Jahren. Einhellig betonten sie, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung keine staatlichen Beihilfen seien, man aber bereit sei, weitestgehend darauf zu verzichten, um eine jahrelange Auseinandersetzung abzuwenden. Doch bei dem am 17.07.2001 geschlossenen Kompromiss wurde die Übergangsfrist auf vier Jahre beschränkt und der Wegfall der Staatshaftung betrifft nicht nur, wie von Monti gefordert, die Landesbanken und Sparkassen, die den europäischen Wettbewerb stören, sondern alle Institute.

2.3.4 Der Kompromiss

Der am 17.07.2001 mit der EU-Kommission gefundene Kompromiss sieht vor, dass die Gewährträgerhaftung ab 2005 ersatzlos entfällt und die Anstaltslast dergestalt modifiziert wird, dass ein mögliches Entstehen der Gewährträger wie jede andere staatliche Beihilfe in Brüssel angemeldet und genehmigt werden muss. Für bereits eingegangene

¹⁰⁷ European Commission; Januar 2001

¹⁰⁸ ebenda

¹⁰⁹ vgl. TAZ; Sparkassen-Freiheit kostet etwas; 20.07.2001

¹¹⁰ Schröder, G.;2000; www.bundesregierung.de/dokumente/pressemitteilung/ix_12770.html

¹¹¹ Frankfurter Rundschau; Sparkassen in der Defensive; 16.02.2001

Verbindlichkeiten gilt die Haftung allerdings bis 2015.¹¹² Die Landessparkassengesetze sind entsprechend der Regelung anzupassen.¹¹³

Von der Politik und den Sparkassenverbänden ist der Kompromiss durchweg positiv aufgenommen worden. In der Pressemitteilung des DSGV hieß es z.B.: „Die Institute der Sparkassen-Finanzgruppe haben wieder Rechtssicherheit. Damit werden Kräfte frei für die Konzentration auf den Wettbewerb.“¹¹⁴ Doch „wie soll Hoppenstedt der Basis erklären, dass die ehernen Prinzipien von Februar schon im Juli nichts mehr wert sind?“¹¹⁵ In den Pressemitteilungen der Sparkassen vor Ort wurde der Kompromiss positiv bis neutral gewertet, schon alleine um dem Gerücht der nun schlechter werdenden Konditionen zu entgegnen.

2.3.5 Folgen aus dem Wegfall der Staatsgarantien

Die mittelbaren Folgen sind schwer abzuschätzen und werden unterschiedlich bewertet, was ein Blick auf die aktuelle Tagespresse zeigt: So teilte z.B. der hessische Finanzminister Weimar gegenüber der FAZ mit, er befürchte, dass nach dem Wegfall der Staatsgarantien die Finanzierung mittelständischer und kleiner Betriebe nicht mehr sichergestellt sei. Er spricht von erheblichen „strukturpolitischen Gefahren“.¹¹⁶ Das Handelsblatt ist der Meinung: „Nichts wird so heiß gegessen, wie es gekocht wird. So auch im Streit um die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland. Landesbanken und Sparkassen verlieren zwar die Bestandsgarantien [...]. Aber das bedeutet nicht das Ende dieser Kreditinstitute.“¹¹⁷ Die Financial Times Deutschland hingegen erklärt, dass mit der Reform „ein Pfeiler des deutschen Nachkriegskapitalismus zum Einsturz gebracht“¹¹⁸ wurde. Die Woche kommentiert ironisch: „Aber auch die Landesbanken werden die Umstellung überstehen. Allerdings wird es schwieriger, Flugreisen für Politiker zu bezahlen, wie das bei der WestLB schon mal vorkam. Und als Absicherung für ausrangierte Politiker, wie in fast allen Bundesländern üblich, könnten sie künftig auch nicht mehr zur Verfügung stehen. Vermutlich war es ohnehin nur diese Tradition der politischen Direkthilfe, für die sich die Landesregierungen so ins Zeug legten.“¹¹⁹

Für die Landesbanken ergeben sich aus dem Wegfall der Staatsgarantien direkte finanzielle Nachteile. Bei der Refinanzierung zahlte sich die „geliehene Bonität in Mark und Pfennig aus.“¹²⁰ Zwar ist es das erklärte Ziel durch einen aufgestockten Sicherungsfonds und eine eindeutige Marktprofilierung die gute Bonität auch ohne Staatshaf-

¹¹² vgl. z.B. FAZ, Einigung im Streit um die Landesbanken; 18.07.2001

¹¹³ vgl. European Commission; 17.07.2001

¹¹⁴ DSGV; 17.7.2001 (d)

¹¹⁵ Wirtschaftswoche; Sparkassen gegen den Wind; S. 66; 26.07.2001

¹¹⁶ vgl. FAZ, Weimar sorgt sich um die Finanzierung des Mittelstandes; 19.07.01

¹¹⁷ Handelsblatt; Brüssel entscheidet gegen Sparkassen; 18.07.2001

¹¹⁸ Financial Times Deutschland; Ende der öffentlichen Banken; S. 27; 18.07.2001

¹¹⁹ Berger, A. Abschied von den Pfründen; in: Die Woche; Nr. 30 / 20.07.2001

¹²⁰ FAZ; Die Schwäche der Landesbanken wird jetzt offengelegt; 19.07.2001

tion aufrecht zu erhalten, ob das gelingt, ist allerdings fraglich und die Aufstockung des Fonds bindet Kapital.

Direkte wirtschaftliche Folgen ergeben sich für die Sparkassen nur durch die Kapitalkosten für die Aufstockung des Sicherungsfonds, denn mit Ausnahme der Sparkasse Köln verfügen die kommunalen Finanzinstitute über kein eigenes Rating. Allerdings finden zwischen den Sparkassen und Landesbanken weitreichende Finanzbeziehungen statt, wodurch anzunehmen ist, dass die Sparkassen indirekt von der schlechteren Bonität der Landesbanken betroffen sein werden. Die Sparkassen legen bei den Landesbanken ihre kurzfristigen Spareinlagen an und nehmen gleichzeitig langfristige Gelder auf. Dadurch entsteht eine nicht zu unterschätzende Abhängigkeit der Sparkassen von den Landesbanken im Bereich der Refinanzierung und Prolongierung der Einlagen. Somit ist davon auszugehen, dass sich die Refinanzierung für die Sparkassen verteuern wird. Jedoch findet man bis heute keine Studie, die diese Belastung für die Sparkassen in Euro und Cent prognostiziert. In der Tagespresse wird immer wieder eine jährliche Belastung für die Sparkassen und Landesbanken zusammen angegeben, die sich um die Kerngröße 500 Mio. € bewegt.¹²¹

Die Umsetzung der Kompromisslinie in die Ländergesetze ist mittlerweile erfolgt. Eine wesentliche Änderung – obwohl nicht dem Brüsseler Kompromiss geschuldet – betrifft den Tatbestand, dass nun auch Fusionen zwischen Sparkassen deren Gewährträgerregionen nicht direkt aneinander grenzen, möglich werden. Ausdrücklich festgehalten wurde in den novellierten Gesetzen an der kommunalen Bindung der Institute.

Doch wie groß die Treue der Kommunen gegenüber ihren Sparkassen zukünftig sein wird, hängt nicht nur von den Landesgesetzen ab, sondern auch von der finanziellen Situation der Städte. So schreibt z.B. das Handelsblatt: „Viele Kommunen werden als Eigner der Sparkassen aber in ihrer Finanznot der Versuchung sicher nicht widerstehen, Kasse zu machen, ihre Institute zu privatisieren und deren Aktien an die Börse zu bringen.“¹²² Auch die FAZ glaubt nicht so recht an die Loyalität der Kommunen gegenüber ihren Sparkassen: „Wie groß die Treue der kommunalen Träger zu ihrer Sparkassen trotz aller Lippenbekenntnisse sein wird, ist bei angespannten Haushalten eine Frage des Preises.“¹²³

Umgekehrt stellt sich aus Sicht der Kommunen die Frage, inwieweit die kommunal gebundenen Sparkassen zukünftig bereit sind, einen Träger zu unterstützen, der nur noch sehr eingeschränkte Haftungsleistungen für sie übernimmt und inwieweit die Sparkassen dazu finanziell überhaupt in der Lage sein werden? Ein eingeschränktes Engagement der Sparkassen für die Region, aber auch der Verlust einer Gewinnausschüttung wird seitens der Kommunen die Bereitschaft erhöhen über den Verkauf ihrer Sparkassen nachzudenken.

Die privaten Großbanken bekunden schon seit langem ein Interesse an der Übernahme einzelner Sparkassen. Die aktuell schlechte Ertragssituation zwingt in besonderer

¹²¹ vgl. z.B.: Süddeutsche Zeitung; Rückendeckung für Monti; 07.03.2003

¹²² Handelsblatt; Brüssel entscheidet gegen Sparkassen; 18.07.2001

¹²³ FAZ; Die Schwäche der Landesbanken wird jetzt offengelegt; 19.07.2001

Weise zum handeln. Die massive Verlagerung weg vom Retailgeschäft hin zum Investmentbanking hat sich für viele als nicht erfolgreich erwiesen, nun wollen sie zurück und das Geschäftsfeld Retail wieder besetzen. Zumal viele mittelständische bis vermögende Privatkunden durchaus renditeträchtig sind.¹²⁴ Als Retailbank benötigt man jedoch einen gewissen Marktanteil, um das kritische Mengengerüst zu erreichen, das die Präsenz in der Region rentabel macht. Dies ist nicht (mehr) vorhanden. Die Übernahme einiger Sparkassen würde helfen, einen positiven Deckungsbeitrag zu erlangen.

2.3.6 Beurteilung

Dass der Kompromiss vom Juli 2001 so weitreichende Einschnitte für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bedingt, ist sicherlich auch auf die Politik und die Sparkassen- und Giroverbände zurückzuführen. Es ist nicht gelungen, die besondere Rolle der Sparkassen herauszustellen. Es stellt sich die Frage, warum nicht die Landesbanken geopfert wurden, um die Wettbewerbsvorteile der Sparkassen zu erhalten. Der Wettbewerbshüter Monti hatte diese Möglichkeit aufgezeigt.¹²⁵ „Die Landesbanken haben sich selbst aus ihrem Stammgeschäft für Land, Sparkassen und Mittelstand herausmanövriert. Als Auslandsbanken haben sie jedoch keinen Anspruch auf staatliche Garantien und billige Einlagen. Man sollte sie liquidieren oder privatisieren, denn als politische Pfründe, Plattform für die Selbstdarstellung ehrgeiziger Provinzpolitiker oder Mittel zur Inszenierung regionaler Staatsstreiche werden sie zur akuten Gefahr für den gesamten Sparkassensektor,¹²⁶ so der ehemalige Präsident der Hessischen Landesbank Hankel. Insbesondere die WestLB mit ihrer aggressiven Expansionspolitik und den politischen Verquickungen zwischen Landesregierung und Bank wird in Fachkreisen auf breiter Front kritisiert.¹²⁷ Der Europarechtsexperte Ossenbühl merkte schon frühzeitig an: „Es war von der Bankenvereinigung schon strategisch klug durchdacht, ihre Beschwerde auf die Referenzfälle der WestLB und der Stadtparkasse Köln zu beschränken und an Hand dieser so genannten Beispielfälle [...] die Institute der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung allgemein in Frage zu stellen. Nicht zu verstehen ist nur, dass so viele inländische Funktionäre dieser unzulässigen Verquickung nicht mit der notwendigen Energie entgegengetreten sind, sondern im Gegenteil in unbegründeter Furcht oder vorausseilendem Gehorsam das Feld freiwillig räumen wollen.“¹²⁸

¹²⁴ vgl. Financial Times Deutschland; Ende der Behaglichkeit; S. 25; 18.07.2001

¹²⁵ vgl. European Commission; Januar 2001;

¹²⁶ Hankel, W.; Ins Aus manövriert; in Die Woche; 25 / 16.6.2001

¹²⁷ **Anm.:** Unter dem bis zum 31.08.2001 wirkenden Chef der WestLB Neuber entwickelte die Landesbank ein immenses Netzwerk von Unternehmensbeteiligungen. Die Opposition behauptet daher, dass die eigentliche Wirtschaftspolitik des Landes NRW in der WestLB gemacht würde. Doch Neuber hat durch geschickte Postenvergabe und Beraterverträge die Opposition lange Zeit ruhig gehalten (vgl. Die Zeit; Die Macht am Rhein; 10/2000).

¹²⁸ Ossenbühl, F.; S. 18; 1/2001

Doch die Verbände wollten offenbar nicht die Spaltung des Deutschen Sparkassen- und Giroverband riskieren.¹²⁹ Inwieweit diese Strategie von der Basis, sprich den Sparkassen, geteilt wird, kann hier nicht eindeutig beurteilt werden, allerdings wird die Rolle des DSGVO von einigen Sparkassenakteuren kritisch beäugt.¹³⁰

Dass die Sparkassen sich nicht stärker von den Landesbanken gelöst haben, um den Status Quo der Staatshaftung zu erhalten, liegt auch darin begründet, dass sie ohnehin nur indirekt von den Refinanzierungsvorteilen der Landesbanken, die diese in Form günstiger Konditionen an die Sparkassen weitergegeben haben, profitierten. Durch den Wegfall dieser Vorteile ist eine Entfremdung zwischen Landesbanken und Sparkassen anzunehmen. Für immer weniger Funktionen benötigen die Sparkassen die Landesbanken, da sie zunehmend eigene Abwicklungsgesellschaften gründen.¹³¹

Zu bedenken ist neben der finanziellen Belastung für die Sparkasse, dass sich durch den Wegfall der Staatshaftung ein Paradigmenwechsel im Selbstverständnis der Sparkassen und ihrer Gewährträger vollzieht. Prominente Kritiker, wie der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium Wernhard Möschel, fühlen sich seit dem noch stärker ermutigt und raten zur zügigen Privatisierung.¹³²

Um die Angriffe der Privatisierungsbefürworter abzuwehren und das eigene Selbstverständnis zu stärken, ist es für die Sparkassen heute notwendiger denn je, sich als *dem Gemeinwohl verpflichtete Kommunalbank mit einem eindeutig kommunizierten Mehrwert für die Region* zu positionieren und vor allem dazu den Beweis anzutreten.

Doch auch an die Europäische Kommission ist Kritik zu richten. Dabei geht es nicht um die grundsätzliche Frage, wie sozial oder frei eine Marktwirtschaft sein darf. Vielmehr geht es um die Akzeptanz der Europäischen Union in der deutschen Bevölkerung. Wenn die Europäische Union die Geschäftspolitik der örtlichen Sparkassen reguliert, steigert das nicht die politische Identifikation der europäischen Idee in der Bevölkerung. Der ehemalige nordrhein-westfälische Minister für Europa- und Bundesangelegenheiten mahnte nicht umsonst: „Ich kann die Europäische Kommission nur dringend davor warnen, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in Frage zu stellen. Ich kann mir lebhaft vorstellen, welche verheerenden Auswirkungen es auf die Akzeptanz von Europa haben könnte, wenn Vorstandsmitglieder der Sparkassen Stimmung gegen Europa machen.“¹³³ Aus europäischer Sicht ist es daher sogar begrüßenswert, dass die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit, trotz einiger Aufklärungsversuche von Journalisten, so wenig Aufmerksamkeit erhalten hat.

¹²⁹ vgl. Handelsblatt; Landesbanken vor tiefem Strukturwandel; 17.07.2001

¹³⁰ **Anm.:** So stellt z.B. der Personalratsleiter Nachtigall der Sparkasse Göttingen fest: „Hoppenstedt hat die Sparkassenidee verkauft, dass sehe nicht nur ich so, sondern auch viele meiner Kollegen“ (H. Nachtigall erklärte ausdrücklich, das dies als persönliches Zitat zu verwenden sei)

¹³¹ vgl. Handelsblatt; Viele Sparkassen wollen sich von der WestLB befreien; S. 9; 24.8.2001

¹³² vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung; Von der Last mit dem öffentlichen Anstalten; 23.01.2002

¹³³ Samland, D; 20.9.2000; www.nrw.de/europa/presse/rede20000920.html

2.4 Basel II: Notwendige Regulation oder „eine Bombe“ für den Mittelstand?

Seit mehreren Jahren, ist die Höhe in der Kredite durch Eigenkapital zu sichern sind, international geregelt. Zurzeit wird die Neuregelung dessen verhandelt. Die vorliegenden Vorschläge können Auswirkungen sowohl auf die Sparkassen als auch auf deren mittelständische Firmenkunden haben. So sagte z.B. ein Vorstandsvorsitzender einer Sparkasse in einem Interview: „hinter Basel II verbirgt sich eine Bombe.“¹³⁴ Folgend wird daher die Neuregelung sowie deren mögliche Auswirkungen thematisiert.

Durch die internationale Verknüpfung der Finanzsysteme kann ein regionaler bzw. nationaler Finanzskandal weitreichende Auswirkungen haben, wie beispielsweise die Asienkrise Ende der 90er Jahre gezeigt hat. Daher wurde 1988 ein globales – die Finanzmärkte stabilisierendes – Regelwerk vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, erlassen (**Basel I**). Dieses sieht vor, dass Kreditinstitute für alle Standardkredite 8 % Eigenkapital vorhalten müssen. Die Verordnung, die zuerst nur für international tätige Banken vorgesehen war, ist mittlerweile zum Kapitalstandard in über 100 Ländern geworden. Formal hat die Baseler Eigenkapitalvereinbarung keinen rechtssetzenden Charakter, aber die EU und die bundesdeutsche Bankaufsicht orientieren sich maßgeblich an den Baseler Vorgaben.¹³⁵

Bei der Neuregelung (**Basel II**) geht es im Kern darum, die Höhe der geforderten Eigenkapitalhinterlegung der Kreditinstitute stärker von den tatsächlichen Risiken abhängig zu machen. Im Kern also ein vernünftiger Ansatz. In dem neuen Verfahren werden die Risiken standardisiert und daher vergleichbar.

Bereits im Juni 1999 wurde dazu ein erstes Konsultationspapier vorgelegt. Bedingt durch die vielfältige Kritik kleinerer Institute, der Genossenschafts- und Sparkassenverbände in Europa, der europäischen Union aber auch der Bundesregierung wurde der Entwurf mehrfach überarbeitet. Mittlerweile wurde vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht der dritte Entwurf zur Diskussion gestellt, indem viele Kritikpunkte ausgeräumt sind. So ist es mittlerweile zulässig, dass Banken ihre Kreditkunden durch ein eigenes internes Rating bewerten. Durch die Verpflichtung das Rating ausschließlich durch externe Ratingagenturen erstellen zu lassen – wie es der erste Entwurf vorsah – hätten sich die Kosten für kleinere Kreditsummen relativ erhöht. Ferner forderte das erste Konsultationspapier, längere Laufzeiten und Kredite für kleinere und mittlere Unternehmen grundsätzlich mit mehr Eigenkapital zu hinterlegen. So ist es nach dem neuen Entwurf möglich, für Unternehmenskredite bis zu einer Mio. € die Regeln für Privatkunden anzuwenden. Hierbei muss deutlich weniger Eigenkapital hinterlegt werden. Allerdings wird befürchtet, dass in erster Linie Großbanken von der Lockerung profitieren. Denn diese Erleichterungen gelten nur wenn der Kredit nicht mehr als 0,2 % des gesamten Kreditvolumens beträgt (Granularitätskriterium), was bei kleineren Banken, schnell überschritten ist.¹³⁶ Ferner wird an dem neuen Entwurf kritisiert, dass Banken sich für

¹³⁴ Frömberg, E.; Vorstandsvorsitzender der Sparkassen Heiligenhaus; (vgl. Kap. 5.5.1)

¹³⁵ vgl. Deutsche Bundesbank; S. 15 ff in: Monatsbericht April 2001; S. 15-35

¹³⁶ Süddeutsche Zeitung ; Mittelständler soll geholfen werden; 18.11.02

eine Art des Ratings entscheiden müssen. Sie müssen entweder für das gesamte Kundenportfolio das interne Rating oder immer den Standardansatz verwenden.

Basel II gilt zunächst einmal nur für Großbanken die international tätig sind verpflichtend. Allerdings soll die neue Eigenkapitalrichtlinie der EU bis Ende 2006 zeitgleich mit dem Geltungsbeginn des Basel-II-Abkommens in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden.¹³⁷ Dadurch würden dann die Regeln für alle Banken in den Mitgliedsländern gelten. Anfang 2004 soll dem Parlament dafür ein Richtlinienvorschlag vorgelegt werden. Die Arbeit des Binnenkommissars, der für den Entwurf zuständig ist, wird jedoch zurzeit vom europäischen Parlament, aber auch innerhalb der Kommission kritisiert. Ihm wird vorgeworfen, dass er sich zu eng am Baseler Papier orientiert und damit zu sehr die Interessen der Großbanken vertritt. Es solle, so die Kritiker, stärker die Interessen der kleinen Banken berücksichtigt werden.¹³⁸

2.4.1 Basel II und seine Folgen

Es kann erwartet werden, dass die Folgen für die meisten Unternehmen nicht so gravierend sein werden, wie in der Vergangenheit angenommen. Es ist jedoch ein weiterer Zinsspread zu befürchten, der generell die Konditionen für den Mittelstand verschlechtern wird. Nach Meinung der Kreditanstalt für Wiederaufbau kann es beispielsweise auch für Existenzgründer und Unternehmen mit Bedarf an bankfinanziertem Eigenkapital zukünftig schwierig werden, an günstige Kredite zu kommen.¹³⁹

Zu beachten ist, dass der deutsche Mittelstand im internationalen Vergleich eigenkapitalschwach¹⁴⁰ ist und sich daher zukünftig auch über alternative Finanzierungsmodelle wie Beteiligungskapital, Gedanken machen muss. Doch auch zur Einwerbung von Eigenkapital gilt es sich zu positionieren und präsentieren. Dafür muss man sich nach Außen präsentieren, wofür ein Rating ohnehin nötig sein wird. Daraus ergibt sich jedoch nicht zwangsläufig eine zusätzliche Belastung, sondern das Rating kann sich zu einem Managementinstrument im Mittelstand entwickeln. So ist z.B. im Rahmen des Ratings die Unternehmensnachfolge frühzeitig zu klären.

Grundsätzlich wird es zu einer gerechteren Bepreisung von Krediten kommen, wodurch Fehllenkungen von Investitionen vermieden werden. In manchen Bereichen kann das jedoch aus wirtschafts-, sozialpolitischer und infrastruktureller Sicht auch negative Folgen haben. Aber ob es den Banken, angesichts der zurzeit nicht befriedigenden Ertragssituation des deutschen Kreditgewerbes aufgebürdet werden kann, Kredite deshalb nicht nach den tatsächlichen Kosten und Risiken zu bepreisen ist mehr als fraglich.

Die Folgen für die Banken sind offensichtlich: eine Bank mit *guten Risiken* benötigt weniger Eigenkapital, eine Bank mit *schlechten Risiken* benötigt mehr Eigenkapital. Für Sparkassen und Genossenschaftsbanken ergeben sich durch ihre Kundenstruktur Nach-

¹³⁷ ebenda

¹³⁸ Financial Times Deutschland; Basel II: EU-Parlament kämpft für kleine Banken; 17.06.2003

¹³⁹ KfW Bankengruppe; September 2002

¹⁴⁰ vgl. z.B. Die Zeit, Blank ohne Bank; 23/2000

teile. „In den vergangenen Jahren hat sich die Risikostruktur des Kreditportfolios zu ungunsten von Sparkassen und Landesbanken verschoben, indem die Großbanken im Unternehmenskreditgeschäft restriktiv vorgegangen sind und sich auf gute Bonitäten konzentriert haben.“¹⁴¹ Die betriebswirtschaftliche Konsequenz auf risikoreiche, nicht lohnende Engagements zukünftig zu verzichten, scheidet für die Sparkassen auf Grund ihres öffentlichen Auftrages aus.¹⁴²

Eine weitere Belastung stellt sich durch das interne Rating ein, dass für viele kleine Sparkassen zu aufwendig erscheint. Greifen sie auf Standardlösung beim Rating zurück, „müssen sie bei guten Risiken mehr Kapital hinterlegen als größere Wettbewerber – und höhere Zinsen verlangen. Beobachter fürchten Wettbewerbsverzerrung.“¹⁴³ Ferner besteht eine Gefahr darin, dass künftig spezialisierte Ratingagenturen die Unternehmen bewerten und diese sich dann entsprechend ihres Ratings das Kapital bei Direktbanken oder noch direkter auf dem Kapitalmarkt, zu günstigeren Konditionen, beschaffen. Die Bankbeziehung verliert dabei an Bedeutung und die Bankdienstleistung wird noch stärker zerlegbar. Ebenso ist aber vorstellbar, dass die regionalen Institute das Rating übernehmen, es als Managementinstrument ausdehnen und den Unternehmen ein umfassenderes Beratungsengagement anbieten. „Basel II kann insoweit durch eine engere Kunde-Bank-Beziehung zu einer Stärkung des Hausbankprinzip führen und stellt eine wichtigen Beitrag zu einer flächendeckenden Kreditversorgung dar,“¹⁴⁴ so Edgar Meister, Vorstand der Deutschen Bundesbank.

Die Chancen und Risiken liegen sowohl für die Sparkassen als auch für die mittelständische Wirtschaft dicht beieinander. Es wird sich zeigen, ob der Sparkassensektor es schafft die spezifische Struktur zu seinem Vorteil zu nutzen. Sparkassen vor Ort könnten ihren mittelständischen Unternehmen mit Hilfe der Kompetenzen in ihrer Verbandstruktur und der Kenntnis vor Ort eine interne Beratung anbieten, wodurch schlechte Ratings vermieden und eine zukunftsweisende Unternehmensführung gefördert werden könnte. So hängen die Auswirkungen nicht nur von den Regelungen selbst ab, sondern auch von der Reaktionsfähigkeit der Beteiligten, sprich: Banken, Sparkassen und der Unternehmen.

2.5 Fazit und Reaktion der Sparkassen auf das Spannungsfeld

Die aufgezeigten Entwicklungen haben für den gesamten Bankenmarkt weitreichende Konsequenzen, für die Sparkassen stellen sie eine besondere Härte dar. Die Sparkassen stehen unter Zugzwang. Für sie erscheinen – wie bereits in der Einleitung dieser Arbeit erwähnt – grob skizziert zwei Entwicklungen möglich: Die erste Möglichkeit ist eine stärkere Ausrichtung auf kurz- bis mittelfristig profitable Geschäftsfelder. Diese Strategie hätte eine sukzessive Abkehr vom öffentlichen Auftrag zur Folge. Neben eventuel-

¹⁴¹ FAZ; Die Sparkassenorganisation steht am Scheideweg; 17.07.2000

¹⁴² Süddeutsche Zeitung; Angst vor einer Sparkassenfreien Zone; 04.09.2001

¹⁴³ Financial Times Deutschland; Basel II: EU-Parlament kämpft für kleine Banken; 17.06.2003

¹⁴⁴ Meister, E.; 07.07.2003

len negativen Folgen für das Allgemeinwohl und für eine ausgeglichene räumliche Entwicklung stellt sich die Frage, ob aus einzelwirtschaftlicher Sicht diese „Me-too-Reaktion“, bei der Sparkassen mit zeitlichem Abstand die Geschäftsstrategien der privaten Banken kopieren, sinnvoll ist.¹⁴⁵ Die zweite Option ist, dass Sparkassen am öffentlichen Auftrag festhalten, die regionale Bindung stärker als Wettbewerbsvorteil verstehen und neue Geschäftsfelder besetzen, bei denen die Sparkassen als *Spezialist des Generellen* (Universalbank) und der *Region* eine Nischenposition besetzen.

Sparkassen sind von dem Kostendruck im Bankenmarkt auf Grund ihrer durchschnittlich kleinen Institutsgrößen und dem öffentlichen Auftrag besonders betroffen. Wie bereits konstatiert, ist die Fertigungstiefe bei vielen Sparkassen sehr hoch. Zur Abwicklung des Back-Office-Bereichs wurden in den vergangenen Jahren sparkasseninterne Kooperationen gegründet.¹⁴⁶ Doch auch bei Sparkassen findet aktuell eine Fusionswelle statt. Das Bankhaus Sal. Oppenheim prognostiziert, dass es zu regionalen Sparkassenachsen mit Schwerpunkten in Düsseldorf, Köln, München, Hamburg, Hannover und Frankfurt kommen wird.¹⁴⁷ Von anderen Investmentbanken werden vertikale Fusionen zwischen Landesbanken und Sparkassen empfohlen.¹⁴⁸ Selbst Sparkassen, deren Geschäftsgebiet nicht aneinander grenzen, fusionieren, was seit der Novellierung der Sparkassengesetze möglich ist

Was passiert mit den Zweigstellen?

Die Präsenz in der Fläche ist ein Kostenfaktor, der sich bei verstärkter Nutzung von E-Banking noch erhöhen wird.

Der Sparkassen und Giroverband reagiert darauf, durch ein Konzept, dass unter dem Stichwort „Strategie 2010“ kommuniziert wird. Die Standardgeschäftsstelle wird demnach das „Service-Tagesgeschäft“ aller Kunden, soweit das überhaupt noch personengestützt passiert, abwickeln und sich intensiv nur noch um vermögende Privatkunden kümmern. Für Firmenkunden werden spezialisierte Betreuer außerhalb der Zweigstellen zuständig sein. Darüber hinaus wird es spezialisierte Geschäftsstellen wie Immobiliencenter geben.¹⁴⁹ Gleichzeitig ist geplant, neue Zweigstellen in Einkaufszentren zu errichten, um damit den veränderten Bedürfnissen der Kunden Rechnung zu tragen. Insgesamt verspricht man sich von der Zweigstellenkonzeption eine Kostensenkung und eine intensivere Marktbearbeitung.

Ob die Sparkassen in der jetzigen Form und mit der jetzigen Aufgabenwahrnehmung aufrecht erhalten bleiben, wird nicht nur von ihrer wirtschaftlichen Situation abhängen, sondern auch von der Politik und der öffentlichen Wahrnehmung. Die öffentliche Meinung können die Sparkassen über ihre zukünftige Positionierung selbst steuern.

¹⁴⁵ vgl. FAZ; Die Sparkassenorganisation steht am Scheideweg; 17.07.2000

¹⁴⁶ ebenda

¹⁴⁷ vgl. Oppenheim Research; S. 41; 2001

¹⁴⁸ Handelsblatt; Landesbanken müssen umsteuern; 19.07.2001

¹⁴⁹ vgl. Körner, M.; S. 193 ff; 2001

Daher ist es bei allen aus wettbewerblicher Sicht sinnvollen Maßnahmen notwendig darauf zu achten, die eigentliche Identität als Sparkasse nicht zu verlieren.

Nach Betrachtung der rechtlichen, organisatorischen und institutionellen Grundlagen und Fokussierung des aktuellen Spannungsfelds mit den möglichen Folgen, stellt sich die Frage, ob es für das Gemeinwohl ein Verlust wäre, wenn die Sparkassen ihre grundsätzliche Geschäftspolitik und Daseinsform aufgeben würden. Dies wird in dieser Arbeit überwiegend aus regionalökonomischer Sicht betrachtet. Dazu folgt im nächsten Kapitel eine eher theoretische Betrachtung der Raumwirtschaft, um beurteilen zu können, welche Rolle dem Sparkassensektor als Bestandteil einer zukunftsfähigen Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung zukommen kann.

Teil II: Sparkassen in der Wirtschaftsförderung – eine Betrachtung aus raumwirtschaftlicher Sicht

„Konsens besteht in der Wirtschaftswissenschaft eigentlich nur darüber, dass es keinen Konsens in der Erklärung regionaler Disparitäten und der Art und Weise gibt, wie man ihnen am besten begegnen soll.“¹⁵⁰

3	Raumwirtschaftstheorien und Wirtschaftsförderungspolitiken	54
3.1	Handlungsebene Raum: Globalisierung contra Regionalisierung?!	54
3.2	Konkurrierende Theorien und Lösungsansätze der Raumwirtschaft	57
3.3	Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung	67
3.4	Sparkassen aus raumwirtschaftlicher Sicht	74

¹⁵⁰ Axt, H.-J.; S. 151; 2000

3 Raumwirtschaftstheorien und Wirtschaftsförderungspolitiken

Raumwirtschaftspolitik dient der Beeinflussung der räumlichen Struktur einer Volkswirtschaft und hat i.d.R. den Auftrag, zu einer gleichmäßigen Entwicklung der Regionen beizutragen. In diesem Kapitel werden Raumwirtschaftstheorien und -ansätze betrachtet (3.2). und Strukturpolitiken und Wirtschaftsförderungsansätze der verschiedenen Politikebenen (3.3) erörtert. Dieses Kapitel hat damit zweierlei Funktionen: einerseits wird betrachtet, ob die Einbindung der Sparkassen in die Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung aus theoretischer und praktischer Sicht sinnvoll erscheint, was in Kap. 3.4 abschließend diskutiert wird, andererseits soll dieses Kapitel als Ideengeber fungieren, um Ansätze zu entwickeln, wie das Engagement der Sparkassen noch optimaler gestaltet werden kann. Doch zunächst wird die Frage diskutiert, inwieweit die Region bei zunehmender Globalisierung als Handlungsebene dienen kann (Kap. 3.1).

3.1 Handlungsebene Region: Globalisierung contra Regionalisierung?!

Wie das vorherige Kapitel gezeigt hat, haben Sparkassen auf Grund des Regionalprinzips ein unmittelbares Interesse an der regionalen Entwicklung und versuchen diese positiv zu beeinflussen. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die Handlungsebene Region überhaupt geeignet ist, um die wirtschaftliche Entwicklung zu beeinflussen. Daher werden in diesem Unterkapitel die Phänomene Globalisierung und Regionalisierung – fokussiert auf den ökonomischen Bereich – diskutiert.

Die Abhängigkeit vom Weltmarkt, die gestiegene Mobilität von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, die permanente Verfügbarkeit weltweiter Informationen und Kommunikationsinstrumente und die Angleichung der Lebens- und Kulturstile erwecken den Eindruck einer globalisierten Welt mit Suprastrukturen ohne regionales Handlungspotential. Globalisierung wird als allgemeingültige Ursache für verschiedene Phänomene und als Begründung für unterschiedlichste Handlungen eingesetzt.

Der einen Gruppe dient die „Globalisierung als Legitimationsformel [...] für die Durchsetzung von Großprojekten aller Art – d.h. ungeachtet ihrer ‚Stadtverträglichkeit‘ oder des Subventionsaufwandes.“¹⁵¹ Als Reaktion auf die sich verschärfende internationale Standortkonkurrenz kommt es zu einer verstärkten Weltmarktausrichtung der städtischen und regionalen Ökonomien, wobei die regionale Handlungsebene oftmals vernachlässigt wird. Es ergibt sich daher die Frage, „was sind sie damit, die Global Player der Politik, Finanz, Medien und Wirtschaft: nur getriebene Mitläufer oder vorsätzliche Täter?“¹⁵²

¹⁵¹ Krätke, S.; S. 383; 1998

¹⁵² Martin, H.-P.; Schumann, H.; S. 268; 1996

Auch die Globalisierungsgegner¹⁵³ sehen die Globalisierung als das alles beherrschende Phänomen. Kernpunkte ihrer Kritik sind die Macht der multinationalen Konzerne, die schwindende Durchsetzbarkeit nationaler Politiken, der Verlust der regionalen Handlungsebene, die ungleiche Wohlstandsverteilung, die Risiken der Finanzmärkte und die Umweltverschmutzung. Doch neben den negativen Folgen hat die Globalisierung und die damit verbundene internationale Arbeitsteilung auch zu sinkenden Produktionskosten und – in den hoch industrialisierten Ländern – zu einem Wohlstand für breite Bevölkerungskreise beigetragen.

Im Folgenden wird das Phänomen der Globalisierung aus kapital- und handelswirtschaftlicher Sicht betrachtet. Die folgende Unterteilung nach Krätke¹⁵⁴ gliedert das Phänomen Globalisierung in drei Märkte:

- **Finanzmarkt**

Beim Finanzmarkt ist die Globalisierung am weitesten fortgeschritten und rechtfertigt den Begriff Globalisierung! Insbesondere hochspekulative internationale Finanzgeschäfte nehmen ständig zu. Die von dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht 1988 erlassene Eigenkapitalverordnung Basel I (vgl. Kap. 2.4) bietet nur eingeschränkten Schutz, da bspw. Derivatengeschäfte¹⁵⁵ nicht durch Eigenkapital gesichert werden müssen.

- **Warenmarkt**

Begünstigt durch moderne Kommunikationsmittel, leistungsfähige Verkehrssysteme, niedrige Transportkosten, internationale Handelsabkommen und Liberalisierung der Märkte konnten die internationalen Transaktionen expandieren. „Die Globalisierung des Warenhandels hat seit langem zugenommen und sich ab Mitte der 80er Jahre beschleunigt. Das Volumen des Welthandels wächst schneller als die weltweite Produktion.“¹⁵⁶ Allerdings finden Warentransaktionen nur zu einem kleinen Teil global statt: rund 75 % der deutschen Exporte gingen 1999 an europäische Staaten (58 % an EU-Staaten, 10 % an Mittel-/Osteuropa und 7 % an andere europäische Industriestaaten).¹⁵⁷

¹⁵³ **Anm.:** Die wachsende Gruppe der Globalisierungsgegner bekommt in jüngster Vergangenheit ein politisches Gewicht. Dies zeigen z.B. die Vorstöße des französischen Premier Jospin durch eine Tobin-Steuer die Finanzmärkte zu zähmen. (vgl. Süddeutsche; Die Globalisierung und ihre Kritiker; 01.09.2001). Die Gruppe ist nicht homogen und reicht von Krawalltouristen, über kirchliche Gruppen, NGO's, Gewerkschaften und Dritte-Welt-Aktivisten bis zu alternativen Wirtschaftswissenschaftlern und lokalen Politikern.

¹⁵⁴ Krätke, S.; S. 388 ff; 1998

¹⁵⁵ **Erkl.:** Derivate sind hochspekulative Termingeschäfte wie Optionen, Futures, Termingeschäfte, Swaps usw.

¹⁵⁶ Krätke; S. 381; 1998

¹⁵⁷ Deutsche Bundesbank; Juli 2000 / eigene Berechnungen

- **Realkapital**

Bei dem in Produktionsstätten angelegten Kapital ist nur eine geringe internationale Verflechtung zu konstatieren. „Die Tochter- und Partnergesellschaften der deutschen transnationalen Konzerne sind zum größten Teil in europäischen Ländern lokalisiert, was bedeutet, dass die sog. Global Players weniger global agieren als gemeinhin vermutet wird.“¹⁵⁸ Die als Standortnachteil viel diskutierten hohen Lohnkosten sind nicht mehr der entscheidende Grund für Standortverlagerungen deutscher Unternehmen.¹⁵⁹ Mittlerweile werden Produktionsstätten im Ausland eher aus Markterschließungsstrategien als zur Lohnkostenreduktion errichtet. Dies zeigen auch die Zahlen: 1998 gingen 50 % der deutschen Direktinvestitionen in die EU und noch einmal 26 % in die USA. Auch bei Investitionen in die Reformländer in Mittel- und Osteuropa geht es vorrangig um die Strategie der Markterschließung, denn die wirtschaftlich relativ gut darstehenden Länder wie Ungarn, Polen und Tschechien haben mit einem ungefähren Anteil von je 1,5 % die meisten Investitionen erhalten. Nach Russland flossen bspw. nur 0,13 % der Direktinvestitionen.¹⁶⁰

Zusammenfassend lässt sich ein Trend zu zunehmenden ökonomischen Transaktionen innerhalb des internationalen Raumes durchaus feststellen, „allerdings erscheint eine gewisse Relativierung angebracht. [...] Die Globalisierung erfolgt räumlich uneinheitlich, zeitlich geschichtet und in ihrem Tempo ungleichmäßig.“¹⁶¹ Und sie erfolgt, abgesehen vom Finanzmarkt, bei dem die Transaktionen beinahe global sind, im Wesentlichen innerhalb der Triade Nordamerika, Europa und Japan. Daher ist der Begriff ungenau und es müsste in den meisten Fällen eher von einer Internationalisierung gesprochen werden. Diese strenge Unterteilung erfolgt im Rahmen dieser Arbeit nicht.

Darüber hinaus ist eine politische Globalisierung durch internationale Organisationen wie die OECD, die NATO, die UNO, die Weltbank u.v.m. zu beobachten. Auch die Europäische Union nimmt zunehmend eine globale Handlungskompetenz für sich in Anspruch, wie der aktuelle Streit um die Wettbewerbsvorteile der Sparkassen und Landesbanken gezeigt hat. Dies geht aber nicht uneingeschränkt zu Lasten der Regionen; teilweise werden zu Lasten der Nationalstaaten die Regionen sogar gestärkt.

Regionalisierung hingegen ist statistisch schwer zu fassen. Das Messen und Vergleichen der wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb Deutschlands wäre zwar möglich, würde aber wenig über Regionalisierung aussagen. Denn unter Region als Pendant zur globalen Raumbene wird i.d.R. eine Gebietskulisse unterhalb des Nationalstaates bzw. Bundeslandes verstanden. Auf der Ebene der Regionen gibt es aber nicht das erforderliche Zahlenmaterial.¹⁶² Bei einer qualitativen Betrachtung fällt auf, dass parallel zur

¹⁵⁸ Krätke, S.; S. 381; 1998

¹⁵⁹ vgl. von Einem, E.; Diller, C.; Götz, A.; 1995

¹⁶⁰ vgl. Deutsche Bundesbank; Kapitalverflechtung mit dem Ausland; Statistische Sonderveröffentlichung; Mai 2000 / eigene Berechnungen

¹⁶¹ Kindermann, A.; Ökologische Chancen und Perspektiven von Regionalprodukten und Regionalvermarktung; Ökologische Chancen und Perspektiven von Regionalproduktion und Regionalvermarktung; S. 25-26; Berlin 1996

¹⁶² vgl. z.B. Maier, G.; Tödting, F.; S. 45 ff; 1996;

Globalisierung die „Renaissance des Regionalen“¹⁶³ einsetzt. Ökonomen kommen zunehmend zu der Erkenntnis, dass die internationale Suche nach Zulieferern, Handelspartnern und Märkten nicht uneingeschränkt als Erfolgsgarant gilt. Räumliche Nähe als Qualität (Proximitätseffekt) spielt auch oder gerade in einer weltweit vernetzten Welt eine zunehmend wichtige Rolle.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Bedeutung der Regionen ein neues Phänomen ist oder ob es vor dem Hintergrund der derzeit diskutierten Globalisierung lediglich wieder entdeckt wurde. Der britische Nationalökonom Alfred Marshall hat bereits vor über 100 Jahren „Industrial Districts“ in England nachgewiesen. Dies sind räumliche Agglomerationen von Unternehmen ähnlicher Wirtschaftssektoren.¹⁶⁴

Globalisierung – Regionalisierung

Es ist zwar richtig von einer Globalisierung der Märkte zu sprechen, allerdings gewinnen gleichzeitig in der Produktionsorientierung das regionale Milieu und die räumliche Nähe zu Zulieferern an Bedeutung. Die Globalisierung der Märkte sorgt für einen internationalen Wettbewerb der spezialisierten Regionen.¹⁶⁵ „So kann sich ein japanischer Finanzdienstleister in Frankfurt, Düsseldorf oder London ansiedeln.“¹⁶⁶ Blinder Aktionismus, um den globalen Anforderungen kurzfristig gerecht zu werden, scheint jedoch kein probates Mittel zu sein, denn es birgt die Gefahr, im regionalen Unitarismus zu versinken, das regionale Potential aufzugeben und damit als Region eben gerade nicht mehr wettbewerbsfähig zu sein.¹⁶⁷

Wenn keiner der beiden Trends alleine vorherrschend ist und somit weder *überzogener Regionalismus* noch *absolute Weltmarkt-Unterwerfung* erfolgsversprechende Alternativen sein können, sind dann nicht besonders praxisorientierte regionale Akteure, wie z.B. die Sparkassen gefordert, die endogenen Wirtschaftspotentiale zu unterstützen, regionale Netzwerke zu schaffen und damit die kommunale und regionale Strukturpolitik zu ergänzen und zur Wettbewerbsfähigkeit der Region beizutragen? Bevor die Rolle der Sparkassen diskutiert wird, folgt zunächst eine Diskussion der theoretischen Grundlagen der Raumwirtschaft und deren Ansätze in der Praxis.

3.2 Konkurrierende Theorien und Lösungsansätze der Raumwirtschaft

Die Raumwirtschaft ist eine relativ junge Disziplin, denn in der Vergangenheit sah man die Region in erster Linie als Standort für Unternehmen. „Man nahm an, dass bei Realisierung des vollständigen Wettbewerbs ein Wohlfahrtsoptimum erreicht und auch der

¹⁶³ Berndt, H.; 2001 (e)

¹⁶⁴ vgl. Meyer-Stamer, J.; Die Region als mesopolitisches Handlungsfeld; S. 5; 1999

¹⁶⁵ vgl. Kunzmann, K., R.; S. 139; 1999

¹⁶⁶ Schrupf, H.; Müller B.; 2001

¹⁶⁷ vgl. Läßle, D.; S. 61 ff; 1998

Raum ökonomisch ziemlich gleichwertig entwickelt wird.“¹⁶⁸ Doch weil nach wie vor erhebliche regionale Disparitäten existieren, ist die Wissenschaft gefordert, deren Entstehung zu erklären und Konzepte zu entwickeln, die zu einer ausgewogeneren regionalen Entwicklung führen. Bis heute gibt es keine allgemeingültige, operationalisierbare raumwirtschaftliche Entwicklungstheorie.¹⁶⁹ In diesem Unterkapitel werden einerseits die eher traditionellen Wachstums- und Entwicklungstheorien, die meist von einer hierarchischen Entwicklung der Räume¹⁷⁰ ausgehen, vorgestellt (Kap. 3.2.1) und andererseits neuere Ansätze, die die Region als Handlungs- und Entwicklungsebene stärker einbeziehen (Kap. 3.2.2.), diskutiert und mit Beispielen verdeutlicht.

3.2.1 Wachstums- und Entwicklungstheorien

Die raumwirtschaftliche Diskussion der traditionellen Wachstums- und Entwicklungstheorien kann auf drei Grundkonzepte zurückgeführt werden:

1. neoklassische Gleichgewichtstheorien,
2. nachfrageorientierte Wachstumstheorien und
3. polarisationstheoretische Ansätze.

Bei den ersten beiden handelt es sich um Wachstumstheorien, die die regionale Entwicklung aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ableiten. Als Gegenmodell wurde in der Mitte des vorigen Jahrhunderts die Polarisierungstheorie als entwicklungstheoretischer Ansatz entwickelt, der versucht, die divergierende Entwicklung der Regionen zu erklären.¹⁷¹

3.2.1.1 Neoklassische Gleichgewichtstheorie

Die neoklassische Gleichgewichtstheorie ist grundsätzlich keine regionale Disparitäten erklärende Theorie, denn es handelt sich dabei um einen Theorieansatz, der den Regionen – unter dem Postulat eines liberalen Marktes – eine ausgeglichene regionale Entwicklung unterstellt. Durch die Wanderung der Produktionsfaktoren zum Ort der bestmöglichen Entlohnung kommt es zur Nivellierung der Entgeltdifferenzen und damit zu einer gleichmäßigen Entwicklung der Teilgebiete. Die entscheidenden Schwächen des neoklassischen Wachstumsmodells liegen in den realitätsfernen Prämissen, die das Modell voraussetzt:

¹⁶⁸ Peters, H.-R.; S. 226; 2000

¹⁶⁹ vgl. Schätzl, L.; S.29; 2001

¹⁷⁰ vgl. Hahne, U.; Von Stackelberg, K.; S. 64; 1994

¹⁷¹ Krüger, T.; S. 15; 1996

- Homo Economicus: Haushalte und Unternehmen agieren absolut rational.
- Preistransparenz: Preise, Löhne und Gehälter sind bekannt und flexibel.
- Vollkommene Konkurrenz.¹⁷²
- Absolute Mobilität der Produktionsfaktoren.

Selbst wenn der Staat die Modellprämissen verwirklichen könnte – was nach neoklassischer Auffassung seine Aufgabe wäre – ist nicht von einer gleichgewichtigen Entwicklung auszugehen, da die Nachfrageseite und die raumdifferenzierende Wirkung der Agglomerationsvorteile¹⁷³ vernachlässigt werden.

3.2.1.2 Nachfrageorientierte Wachstumstheorie

Die auf J.M. Keynes¹⁷⁴ zurückgehende postkeynesianische Theorie betrachtet im Gegensatz zur neoklassischen Modellbildung explizit die Nachfrageseite. Die Nachfrage einer Volkswirtschaft bzw. einer Region bestimmt danach die Auslastung der Angebotsfaktoren (Kapazitätseffekt). Das durch eine Investition geschaffene Einkommen erzeugt, wenn es reinvestiert wird, neues Einkommen (Multiplikator). Investitionen induzieren weitere Investitionen (Komplementäreffekt) für Vorleistungen (Forward Linkage Effects) und Weiterverarbeitung (Backward Linkage Effects).¹⁷⁵ Durch den Einkommenseffekt und die Forward und Backward Linkages einer Investition kann die Einkommenserhöhung in der Region den ursprünglichen Investitionsbetrag bei weitem überschreiten.

Exportbasis-Theorie

Eine einfache Anwendung der keynesianischen Grundüberlegungen ist die Exportbasis-Theorie. Die Anhänger dieser Theorie gehen davon aus, „dass die regionale Nachfrageexpansion am stärksten durch die Ausdehnung der Exportnachfrage stimuliert werden kann.“¹⁷⁶ Durch den Einkommensmultiplikator und durch Komplementärinvestitionen vergrößert sich das Regionaleinkommen.

Einige Unzulänglichkeiten des Modells sorgen dafür, dass die Exportbasis-Theorie nicht unumstritten ist. Bspw. werden intraregionale Kreisläufe vernachlässigt, indem einseitig auf die Ausdehnung des Exportsektors gesetzt wird.¹⁷⁷ Die Exportorientierung führt zu einer Unterbewertung der regionalen Ebene. Doch die Ausgestaltungen der Re-

¹⁷² Maier, G.; Tödting, F.; 1996

¹⁷³ **Erkl.:** Agglomerationsvorteile sind Vorteile auf Grund einer räumlichen Konzentration ökonomischer Aktivitäten.

¹⁷⁴ **Anm.:** Keynes hatte zur Zeit der Massenarbeitslosigkeit in den 30er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts ein Modell entwickelt, das die einkommensschaffende Wirkung von Investitionen und die Beziehung auf die Beschäftigung untersuchte.

¹⁷⁵ vgl. Schätzl, L.; S. 145; 2001

¹⁷⁶ Hahne; Von Stackelberg, K.; S. 39; 1994

¹⁷⁷ vgl. Hahne; Von Stackelberg, K. ; S. 41; 1994

gionen, z.B. mit Wissensnetzwerken, haben einen wesentlichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung, dies zeigt sich u.a. in der ungleichen Entwicklung von Wirtschaftszweigen in verschiedenen Regionen.¹⁷⁸ Ein weiterer nicht beachteter Zusammenhang ist, dass oftmals ein regionaler Nachfrageimpuls nötig ist, um ein wettbewerbsfähiges Exportprodukt entwickeln zu können.¹⁷⁹ So hat z.B. Israel auf Grund der endogenen Nachfrage eine hervorragende Position als Exporteur von Bewässerungstechniken für den landwirtschaftlichen Bereich. Der Wunsch nach Selbstversorgung in Kombination mit dem extrem heißen Klima induzierte die endogene Nachfrage.¹⁸⁰

Darüber hinaus kann eine auf der Exportbasis-Theorie basierende regionale Wachstumspolitik für andere Regionen nachteilige Wirkungen haben („Beggar-my-neighbour-policy“). „Da jeder Export einer Stadt ein Import einer anderen Stadt oder Region ist, würden sich Städte nur auf Kosten anderer entwickeln können. [...] Dieses Nullsummenspiel interstädtischer Entwicklung impliziert einen städtischen Darwinismus.“¹⁸¹

3.2.1.3 Polarisierungstheorien

Bei den zuvor vorgestellten Theorien handelt es sich um Wachstumstheorien, bei denen die regionale Entwicklung – abgeleitet aus gesamtwirtschaftlichen, exogenen Zusammenhängen – letztendlich immer zum Gleichgewichtszustand führt.¹⁸² Die Polarisierungstheorie ist als Gegenposition dazu entstanden und versucht, tatsächlich nachgewiesene regionale Divergenzen zu erklären. Dabei handelt es sich um eine Vielzahl induktiver – an der Realität gewonnener – Erkenntnisse, die jedoch noch nicht zu einer geschlossenen Theorie verknüpft worden sind. Die Polarisierungstheorien basieren auf Annahmen, die den Gleichgewichtstheorien diametral entgegenstehen:

- Ungleiche räumliche Verteilung und partielle Immobilität der Wachstumsdeterminanten, angefangen von Bodenschätzen über das Kapital bis zu den heute bedeutenderen Faktoren wie Wissen und Innovationspotential.
- Interregionale Abhängigkeit regionaler Wachstumsprozesse.
- Unvollkommene Märkte mit oligopolistischen und monopolistischen Marktstrukturen.¹⁸³

Nach der sektoralen Polarisierungstheorie entstehen durch Innovationsprozesse neue Branchen, die zu Wachstumspolen werden.¹⁸⁴ Durch die Gruppierung weiterer Unter-

¹⁷⁸ vgl. Krüger, T.; S. 20; 1996

¹⁷⁹ vgl. Fürst, D.; Klemmer, P.; Zimmermann, K.; S. 56; 1976

¹⁸⁰ vgl.: Porter, M.; S. 59; 3 /99

¹⁸¹ Läßle, D; 1998

¹⁸² vgl. Hahne; et al; S. 48; 1994

¹⁸³ vgl. ebenda

nehmen (z.B. Zulieferer) bilden sich die motorischen Einheiten, die über Anstoßeffekte andere Wirtschaftsbereiche beeinflussen.¹⁸⁵ Gunnar Myrdal lokalisierte diese Wachstumspole und wurde damit zum Begründer der regionalen Polarisierungstheorie.¹⁸⁶ Die Wachstumspole verteilen sich nach seiner Meinung ungleich im Raum.¹⁸⁷ Er setzt der Annahme von einer homogenen Entwicklung der Regionen die These der Verursachung eines kumulativen Entwicklungsprozesses entgegen. Wodurch es zu einer Verstärkung der Ungleichgewichte kommt.¹⁸⁸ Demnach fließt Kapital auf Grund höherer Gewinnerwartungen in die prosperierenden, meist städtischen Regionen und induziert zusätzliche Nachfrage und Investitionen. Dadurch kommt es zu einem kumulativen Wachstumsprozess. Die Zentren absorbieren einen Teil der mobilen Produktionsfaktoren zu Lasten der Peripherie oder altindustriell geprägten Regionen (Back-Wash-Effects). Dies ist die Kehrseite der positiven Rückkopplung in den Wachstumsregionen.¹⁸⁹ Die kumulative Verschlechterung geht mit einer zu geringen regionalen Nachfrage einher. Auch die öffentliche Verwaltung kann entsprechend den sinkenden Staatseinnahmen (Steuern) nur noch begrenzt Investitionen in der Peripherie tätigen. „A country is poor because it is poor.“¹⁹⁰

Die sich in den Boomregionen positiv verstärkenden Wirkungen konzentrieren sich zwar im Raum, aber sie breiten sich auch zeitlich gestaffelt aus (Trickling-Down-Effects). Dadurch erhält die zunächst durch die „Back-Wash-Effects“ geschwächte Peripherie neue Entwicklungspotentiale. Beispiele dafür sind die Diffusion des Wissens in andere Regionen und die Nachfrage der Wachstumszentren nach Gütern aus peripheren Regionen (z.B. Rohstoffe, Agrarprodukte, Erholung usw.).¹⁹¹ Myrdal nahm an, dass die Entzugseffekte in ihrer Wirkung die Ausbreitungseffekte übersteigen: „In no circumstances, however, do the spread effects establish the assumptions for an equilibrium analysis.“¹⁹²

Wachstumspolkonzept

Die regionale Polarisierungstheorie wurde in einer Vielzahl von Ansätzen als Handlungskonzept weiterentwickelt. Eines davon ist das Wachstumspolkonzept, das den re-

¹⁸⁴ **Anm.:** Diese Theorie wurde von Perroux in den 1950er Jahren begründet und basiert auf „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ von Joseph A. Schumpeter. Der in seinem 1911 erschienenen Buch u.a. die Basisinnovationen für eine wellenförmige Entwicklung der Wirtschaft bestimmt hat.

¹⁸⁵ vgl. Hahn, U.; Von Stackelberg, K.; a.a.O; S. 50; 1994

¹⁸⁶ vgl. Schätzl, L.; S. 161; 2001

¹⁸⁷ vgl. Myrdal, G.; *Economic Theory and Under-Developed Regions*; S.146; London 1969; first published 1957

¹⁸⁸ Schätzl, L.; a.a.O; S. 161 ff; 2001

¹⁸⁹ vgl. Schätzl, L.; S.163; 2001

¹⁹⁰ Nurske, R.; *Problems of Capital Formation in Under-developed Countries*; Oxford 1993. Zit nach: Maier, G.; Tödlingen, F.; *Regionalentwicklung und Regionalpolitik Band II*; Wien 1996. **Anm.:** Die Aussage hat Nurske allerdings für Entwicklungsländer formuliert.

¹⁹¹ Schätzl, L.; S. 163; 2001

¹⁹² Myrdal, G.; S. 32; 1969

gionalen Ausbreitungseffekt (Trickling-Down-Effect) von Investitionen für die Förderung von Regionen systematisch nutzt. In den 1960er und 70er Jahren sind in die Wachstumspolargumentation standörtliche Aspekte einbezogen worden (Zentrale-Orte-Theorien). Die Verfechter dieses Ansatzes gehen davon aus, dass Wachstumspole nur in Agglomerationsräumen realisiert werden können. Ausgehend von den städtischen Zentren kommt es durch die in der regionalen Polarisierungstheorie beschriebenen Ausbreitungseffekte zu positiven Wirkungen im Umland. Die Wachstumsimpulse *springen* nach diesem Konzept von Städten höchster Zentralität zu den Städten nächster Zentralitätsstufe.¹⁹³

Die Polarisierungstheorie – die einen von den Zentren ausgehenden hierarchischen Entwicklungsprozess (Zentrum-Peripherie-Muster) annimmt – kann die regionale Entwicklung ebenso wenig hinreichend erklären, wie die bereits vorgestellten Theorien. Viele Regionen haben sich auf Grund endogener Faktoren entwickelt. Auch periphere Regionen haben Innovationen hervorgebracht, wie das Beispiel Silicon Valley zeigt.¹⁹⁴

3.2.2 Handlungsebene Region: Neue Ansätze

Auf Grund der Schwächen der zuvor aufgezeigten Theorien und der Tatsache, dass die raumwirtschaftliche Entwicklung nur schwer mit universellen Theorien zu erklären ist, werden mittlerweile verstärkt Entwicklungstheorien und -konzepte diskutiert, die die Region stärker als Handlungsebene betrachten. Teilweise bauen sie auf dem polarisationstheoretischen Ansatz auf, ohne sich aber explizit darauf zu beziehen¹⁹⁵ und teilweise sind es vollständig neue Konzepte. Grob untergliedern kann man diese neuen Ansätze in zwei Gruppen:

- **Ökonomische Netzwerke in der Region:** Krugman hat die vielen verschiedenen Theorien und Ansätze unter dem Namen New Economic Geography subsumiert.¹⁹⁶
- **Endogene Entwicklungskonzepte:** Diese Ansätze setzen auf die Nutzung der endogenen Potentiale einer Region.¹⁹⁷

Das Gemeinsame an diesen neuen Ansätzen ist die besondere Berücksichtigung des Raumes, der – wie Läßle es ausdrückt – vom „passiven Resonanzkörper zum aktiven sozioökonomischen Wirkungsfeld mit vielfältigen endogenen Potentialen“¹⁹⁸ wird. Die ökonomische Bedeutsamkeit des Raumes kann dabei weder mit der Transportkosten- oder Transaktionskostentheorie noch mit den Agglomerationsvorteilen der Polarisierungstheorie oder mit den klassischen Standorttheorien erklärt werden.

¹⁹³ vgl. z.B. Schätzl, L.; S. 182 ff; 2001 / Hahne, U.; Von Stackelberg, K.; S. 48 ff; 1994

¹⁹⁴ vgl. Hahne, U.; Von Stackelberg, K.; S. 64; 1994

¹⁹⁵ vgl. Krüger, T.; S. 24; 1996

¹⁹⁶ vgl. Schätzl, L.; S. 201 ff; 2001

¹⁹⁷ Hahne; Von Stackelberg.; S. 79; 1994

¹⁹⁸ Läßle, D.; S. 13; 1998

3.2.2.1 *New Economic Geography – ökonomische Netzwerke in der Region*

Die Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts eingeführte standardisierte industrielle Massenfertigung war geprägt von einer hohen innerbetrieblichen Arbeitsteilung, ermöglichte die Nutzung von Skaleneffekten¹⁹⁹ und sorgte für Produktivitätsgewinne. Dominant waren wenige Großunternehmen, die, entlang der Wertschöpfungskette, vertikal integriert, einen Großteil der Produktionsstufen vollzogen. Sich schnell wandelnde Kundenwünsche und wachsende Konsumentensouveränität, steigende Produktvielfalt und immer kürzere Produktlebenszyklen führten jedoch seit den 1970er-Jahren zu einer zweiten industriellen Arbeitsteilung. Es kam zu einer Schwerpunktverschiebung von der Massenproduktion hin zu einer flexiblen Produktion und Spezialisierung, von der innerbetrieblichen zur räumlichen Arbeitsteilung.²⁰⁰

Doch aus einer hochflexiblen Produktion in kleinen Einheiten, bei denen sich die Unternehmen auf ihr Kerngeschäft konzentrieren, ergeben sich auch Nachteile. Z.B. können Skaleneffekte nicht hinreichend genutzt werden, Anlageinvestitionen erfolgen auf Grund der geringeren Produktionsmengen zu selten und kleine Unternehmen können komplexe Aufträge nicht alleine bearbeiten bzw. keine Produkte entwickeln. Wie sollen beide Wirtschaftsparadigmen gleichzeitig umgesetzt werden, klein genug, um flexibel zu sein und groß genug, um Skaleneffekte nutzen zu können? Die Antwort liegt in regionalen Netzwerken kleinerer und mittlerer Unternehmen, die das organisations-theoretische Problem zwischen zu klein, aber flexibel und zu groß, aber günstige Stückkosten, lösen. Aus den so genannten internen Skaleneffekten von Großunternehmen werden externe Skaleneffekte durch die Zusammenarbeit mehrerer kleinerer Betriebe in der Region (External Economies of Scale). Auch wenn mit Hilfe modernster IT-Anwendungen weltweit Wertschöpfungsstufen an unterschiedlichen Orten installiert werden können, hat sich herausgestellt, dass insbesondere für das Hervorbringen von Innovationen die räumliche Nähe von Bedeutung ist. Innovation ist häufig das Ergebnis einer Teamarbeit, an der sich mehr oder weniger informell Unternehmen, Kunden, Zulieferer und Forschungseinrichtungen beteiligen.²⁰¹

Kreative Milieus, Produktions-Cluster, Industrial Districts, Virtuelle Fabriken, Netzwerke, Industrielle Kooperationen, Kooperativer Wettbewerb, Strategische Allianzen sind nur ein Ausschnitt der verschiedenen Namen und Ausgestaltungen für im regionalen Netzwerk agierende Unternehmen. Sie alle gehen von in räumlicher Nähe stattfindenden Transaktionen aus und beschreiben die räumliche Nähe als Erfolgsphänomen für Unternehmen. Das am häufigsten zitierte Beispiel für solche Phänomene ist das so genannte „Dritte Italien“: Eine sozial und geographisch homogene Region in der Emilia Romagna. „This northern region of Italy [...] is home to numerous examples of indus-

¹⁹⁹ **Erkl.:** In der Theorie kommt es bei standardisierten Massenprodukten zu einer Stückkostendegression bei Ausdehnung der Produktionsmenge. Diese als Skaleneffekt bezeichnete Wirkung resultiert aus Lernerfolgen, volumenbedingten technischen Fortschritten usw.

²⁰⁰ vgl. Schätzl, L.; Von Stackelberg, K.; S. 223 ff; 2001

²⁰¹ vgl. Schrumpf, H.; Müller B.; S. 33; 2001

trial districts.²⁰² Neben den Produktionsclustern der Schuh-, Möbel-, Keramik-, Fahrzeug- und Maschinenbauindustrie handelt es sich um ein Produktionsnetzwerk der Textilindustrie, das aus ungefähr 8.500 kleinen, unabhängigen Unternehmen besteht. Der gemeinsame, über Jahrhunderte entwickelte, soziokulturelle Hintergrund sorgt für das notwendige Vertrauen, um die Transaktionen und Koordination effizient abzuwickeln.²⁰³ Der Begriff der Netzwerke ist äußerst vielschichtig und hat viele unterschiedliche Aspekte. Folgend werden die wichtigsten Netzwerkbegriffe diskutiert:

- **(Produktions-)Cluster**

Dabei handelt es sich um die räumliche Ballung von Unternehmen einer Branche bzw. komplementärer Gewerbezweige. Die Unternehmen sind i.d.R. durch eine Vielzahl von „forward“ und „backward linkages“ vernetzt und die räumliche Nähe sorgt für ein „Wissensspillover“, an dem oftmals Forschungseinrichtungen beteiligt sind. Nach dem von Porter eingeführten Begriff „Funktionscluster“ handelt es sich um exportorientierte Cluster.²⁰⁴

- **Ökonomisches Netzwerk**

„In Netzwerken agieren Unternehmen im kooperativen Wettbewerb.“²⁰⁵ Der Netzwerkbegriff geht über die traditionellen marktvermittelten Beziehungsgeflechte hinaus, „doch anders als der Milieubegriff [...] werden Unternehmensnetzwerke [...] als Ergebnis rein optimierenden, rationalen Handels interpretiert.“²⁰⁶ Der Netzwerkbegriff allein macht noch keine Aussage zur räumlichen Nähe. Wertschöpfungsnetzwerke lassen sich auch weltweit organisieren. Jedoch wird die räumliche Dimension oft impliziert.

- **Milieus und industrial districts**

„Der Begriff des Milieus erweitert den Netzwerkbegriff um die räumliche Dimension.“²⁰⁷ Er bezieht sich explizit auf einen begrenzten Raum und fügt ein umfassendes, der Region angepasstes soziales Handlungssystem, das sich aus einer kulturellen Umgebung ergibt, hinzu. Der Ansatz der innovativen Milieus der seit 1985 forschenden „Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (Gremi)“ bezieht sowohl ökonomische, technologische, institutionelle und kognitive Aspekte ein. Läßle schlägt hingegen eine begriffliche Trennung vor: Der Begriff Milieu soll kognitive und kultu-

²⁰² Cook, Ph.; S. 237; 1994

²⁰³ vgl. Schuh, G.; Millarg, K.; Göransson, A.; S. 73, 1998

²⁰⁴ vgl. Porter, M.; 1999

²⁰⁵ Lessat, V.; S. 266; 1998

²⁰⁶ ebenda

²⁰⁷ Lessat, D.; S.267; 1998

relle Aspekte erfassen und der Begriff Cluster soll die räumliche Ausprägung der ökonomisch-organisatorischen Integrationsformen erfassen.²⁰⁸

Konkreter ist das Konzept der Industrial Districts. Alfred Marshall untersuchte die Frage, ob und wie economies of scale, die üblicherweise in Großbetrieben realisiert werden, in regionalen Netzwerken kleiner und mittlerer Unternehmen umgesetzt werden können (external economies of scale). Bei seinen Beobachtungen hat er im ausgehenden 19. Jahrhundert das Phänomen der „Industrial Districts“ für Städte wie Manchester, Liverpool, Bristol, Sheffield und Leeds nachgewiesen.²⁰⁹ Er bezeichnete die räumliche Nähe als zentrale Voraussetzung für persönliche Kontakte. Nach Marshall erzeugen die „industrial districts“ ein spezifisches soziales Klima (industrial atmosphere), das für Vertrauen sorgt und Innovationen begünstigt.²¹⁰

So erfolgsversprechend und offensichtlich die Ansätze auch sind, so vage und kritikwürdig sind sie. Der Wandel von der Massenproduktion hin zur flexiblen Spezialisierung, von der ersten zur zweiten industriellen Arbeitsteilung, soll – so die Befürworter des Konzepts – die Notwendigkeit der regionalen Netzwerke verursacht haben. Doch sowohl die Massenproduktion als auch die flexible Spezialisierung sind Trendphänomene, deren bestimmender Anteil an der Wirtschaftsstruktur empirisch nicht nachweisbar ist.²¹¹ Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die in der Diskussion immer wieder angeführten Fallbeispiele sehr heterogen sind: angefangen von handwerklich orientierten Netzwerken wie das „Dritte Italien“ über unternehmensbezogene Dienste meist in den hochentwickelten Metropolen wie London, New York oder Tokio oder die Netzwerke der Hochtechnologieindustrien wie z.B. das Silicon-Valley in den USA, Sophia Antipolis in Frankreich und Karlsruhe in Deutschland.²¹²

3.2.2.2 *Eigenständige Regionalentwicklung*

Die als Alternativen für die Entwicklungsländer entstandenen Ansätze einer *Eigenständigen Regionalökonomie*²¹³ sind seit den 80er Jahren ergänzend auch auf die Industrienationen übertragen und insbesondere als Entwicklungsstrategie für periphere Regionen diskutiert wurden. Hintergrund hierfür war die Kritik an den ausschließlich am Wachstum orientierten Entwicklungsansätzen. Eine dezentralere und basisgesteuerte Entwicklung wurde gefordert, um die negativen Folgen der am globalen Wachstum orientierten Wirtschaft abzuschwächen. Flankiert wurden diese Forderungen durch zu erwartende steigende Transportkosten in Folge der Ölkrise 1973/74 und durch eine allgemein gestiegene Sensibilität gegenüber ökologischen Belastungen, die z.B. durch den 1972 erschienen Bericht an den Club of Rome „*Grenzen des Wachstums*“ gefördert wurden²¹⁴.

²⁰⁸ Läßle; S. 45 1994; zit. nach: Krüger, T.; S. 25; 1996

²⁰⁹ vgl. Von Einem, E.; 1994

²¹⁰ vgl.: Von Einem, E.; S. 282; 1994

²¹¹ Schätzl; S. 224; 2001

²¹² vgl. Maier, G.; Tödting, F.; S. 160 ff; 1996

²¹³ Friedmann J., Weaver, C.; 1979

²¹⁴ Meadow, D.; 1972

Ferner erwartete man auf Grund allgemein sinkender Wachstumsraten nur geringe Ausbreitungseffekte von den Zentren in die Peripherie bzw. die strukturschwachen Industrieräume (Wachstumspolkonzept).

Für das Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung gibt es keine geschlossene Theorie, sondern verschiedene regionalpolitische Ansätze und Konzepte. Folgend wird stellvertretend für eine Reihe ähnlicher Ansätze das Konzept der „intraregionalen Potentiale“ von Hahne vorgestellt:

Hahne²¹⁵ nimmt an, dass die räumlich funktionale Arbeitsteilung nur ganz bestimmte, überregional nachgefragte Fähigkeiten und Potentiale nutzt, während andere vernachlässigt werden. Dadurch werden Ressourcen, wie Segmente des Arbeitsmarktes, handwerkliche Fähigkeiten und Traditionen, kulturelle und ökologische Potentiale nicht effizient und innovativ eingesetzt. Der Innovationsbegriff bezieht sich danach nicht nur auf überregional bedeutsame und marktfähige Lösungen, sondern auch auf Ansätze einer eigenständigen Entwicklung, wie z.B. neue Ansätze der Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte, des Tourismus und regional spezifischer Waren. Zur Aktivierung des endogenen Entwicklungspotentials werden drei Schritte vorgeschlagen:

1. **Engpassanalyse:** Die Knappheiten der Potentialfaktoren in den Regionen sind unterschiedlich. Der am ersten ausgelastete Faktor blockiert die weitere Entwicklung. Daher müssen Investitionen zur Überwindung der Faktorbegrenzung erfolgen.
2. **Regionsspezifische Fähigkeiten:** Fähigkeiten, bei denen die Region Wettbewerbsvorteile hat, sind zu ermitteln und zu fördern.
3. **Initiierung von intraregionalen Kreisläufen.** Nach dem „keynesianischen Kreislaufmodell“ führt eine Verminderung der regionalen Importe ceteris paribus zu einem ähnlichen expansiven Einkommenseffekt wie eine Erhöhung der regionalen Exporte. Der Importmultiplikator ist eben so groß wie der Exportmultiplikator.²¹⁶

Ansätze einer Förderung endogener Potentiale sind grundsätzlich in die Strukturpolitiken der verschiedenen Ebenen eingegangen (vgl. Kap. 3.3). Dabei geht es i.d.R. nicht um eine Alternative zum Weltmarkt, sondern um eine Ergänzung. Eine besondere Rolle spielen diese Strategien für periphere Regionen, in denen insbesondere versucht wird, die Nachfrage nach Lebensmitteln, handwerklichen Dienstleistungen und die durch Tourismus induzierte Sekundärnachfrage endogen zu befriedigen.

Ein weiterer Ansatzpunkt endogen ausgerichteter Wirtschaftsstrategien sind Stadtteilökonomien. Denn auch auf Stadtebene sind erhebliche Divergenzen zu verzeichnen. In den sogenannten benachteiligten Stadtquartieren fehlt oft eine kommerzielle Infrastruktur auf Grund geringer Kaufkraft. Die Folge ist ein kumulativer Verschlechterungsprozess. Die Strategie ist es daher, lokale Ökonomien zu aktivieren und die Abwärtsspirale zu durchbrechen.

²¹⁵ vgl.: Hahne, U.; Von Stackelberg, K.; S. 79 ff; 1994 / Hahne, U.; 1985

²¹⁶ Hahne; von Stackelberg, K.; S. 82; 1994

Die lokalökonomischen Maßnahmen werden oft unter dem Begriff „Lokale Ökonomie“ subsumiert. Damit wird zunächst nur eine territoriale Zuordnung festgelegt, die eigentlich alles beinhaltet von der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Bereich, den Non-Profit-Unternehmen bis hin zu informellen Ökonomien.²¹⁷

Der Begriff, der aus dem angelsächsischen Raum übernommen wurde und dort eher die Gemeinwesenarbeit meint²¹⁸ wird jedoch konträr diskutiert und unterschiedlich verstanden. Grundsätzlich geht es um die Verbesserung des Umfelds für lokale Betriebe und um die Schaffung lokaler Angebote, um die Kaufkraft und die unternehmerische Nachfrage zu binden, ohne dabei einseitig auf intrakommunale Kreisläufe zu setzen.

3.2.2.3 Schlussbetrachtung der Handlungsebene Region

Das Ziel des Konzepts der „regionalen ökonomischen Netzwerke“ ist, eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der Region im globalen Markt zu bewirken. Die Wertschöpfung in der Region wird innerhalb der Netzwerke zwar erhöht, das Endprodukt ist jedoch meist exportorientiert. Beim Konzept der „eigenständigen Regionalentwicklung“ geht es hingegen für bestimmte ökonomische Teilgebiete, auch bei der Vermarktung, um eine regionale Ausrichtung. Doch „beide Positionen treffen sich trotz ihrer unterschiedlichen Zielsetzung in dem Interesse, regionale Potentiale zu erhalten und zu gestalten.“²¹⁹ Im nächsten Unterkapitel wird die Anwendung der hier vorgestellten Theorien und praktischen Ansätze im Rahmen der Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung diskutiert.

3.3 Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung

Raumwirtschaftspolitik bzw. regionale Strukturpolitik ist „Mehr-Ebenen-Politik“,²²⁰ die aus unterschiedlicher Motivation heraus vollzogen wird. Von der übergeordneten Ebene, wie z.B. der Bundes- oder Europaebene (Top-Down),²²¹ wird sie zur Unterstützung einer gleichmäßigen Entwicklung der Teilräume angewandt (Diese Ebene wird in Kap. 3.3.1 vorgestellt). Neben sozialpolitischen Gründen wird die regionale Konvergenz auch angestrebt, um die Produktionsfaktoren derart auf die Wirtschaftsräume zu verteilen, dass ein maximales Output erreicht wird. Raumwirtschaftspolitik wird jedoch auch von den Akteuren vor Ort (Bottom-up)²²² durchgeführt. Allgemein spricht man auch von Wirtschaftsförderung. Wirtschaftsförderung hat das Ziel, den Standort im internationalen Wettbewerb und die wirtschaftliche Prosperität der Region zu verbessern (4.3.2).

²¹⁷ Klöck, T.; S. 15; 1998

²¹⁸ vgl. Saupe, A.; Schwarz, C.; Rennert, H-G; Busmann, W; S. 13; 1994

²¹⁹ Lucas, R.; S. 39; 4/1999

²²⁰ vgl. ebenda; S. 36

²²¹ vgl. Pröhl, M. S. 25; 1998

²²² ebenda

3.3.1 Regionale Strukturpolitik der EU, BRD und der Bundesländer

Das Vorhandensein einer regionalen sozioökonomischen Disparität ist die Begründung für die staatliche und suprastaatliche regionale Strukturpolitik. Staatliche regionale Wirtschaftspolitik ergibt sich u.a. aus der im Grundgesetz festgelegten Sozialstaatlichkeit (Artikel 20 Abs. 1) und dem Ziel der „einheitlichen Lebensbedingungen“ (Artikel 72 Abs. 3). Im Raumordnungsgesetz wird das Ziel der „gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ (§1 Abs. 2 ROG) ebenfalls ausgewiesen. Auch ist es erklärtes Ziel der EU, die sozioökonomischen Ungleichgewichte in den Teilräumen zu verringern (Art. 158-162 EGV) und die regionalen Disparitäten abzubauen.²²³

Strukturpolitik im Laufe der Zeit

Die regionale Strukturpolitik hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend geändert. Bis zu Beginn der 1980er Jahre war regionale Wirtschaftspolitik vor allem durch eine Ansiedlungspolitik und das Umlenken von Investitionsströmen in strukturschwache Regionen gekennzeichnet. Seit Mitte der siebziger Jahre kam es zum Niedergang der altindustriellen Regionen und gleichzeitig entstanden neue Wachstumsregionen. In Kombination führte dies zu neuen regionalen Disparitäten, die bis dahin eher zwischen den Zentren und peripheren Regionen bestanden. Hinzu kam, dass, wie es Rehfeld nennt, das „Agglomerationsoptimum“ in den vielen hochverdichteten Regionen bereits überschritten war.²²⁴ „Schließlich erforderten auch die immer stärker abnehmenden öffentlichen Finanzen ein gezielteres und abgestimmteres Vorgehen zum Abbau räumlicher Disparitäten.“²²⁵

Erste Impulse für eine Regionalisierung von Bundespolitiken zur Bewältigung strukturpolitischer Krisen gaben das Zukunftsinvestitionsprogramm von 1977 und das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen von 1979. In den 1980er Jahren suchten Akteure wie Gewerkschaft und IHK die Zusammenarbeit mit den staatlichen und kommunalpolitischen Akteuren und unterstützten damit den Prozess einer Regionalisierung der Strukturpolitik. Eine strukturpolitische Wende in Form einer „dezentral koordinierten Technologiepolitik“²²⁶ setzte ein, die mit einem Boom an Technologieparks verbunden war. Im Laufe der 1990er Jahre hat der Prozess der regionalisierten Raumwirtschaftspolitik eine besondere Eigendynamik bekommen. Regionen, die keinen regionalen Kooperationsbedarf beim Wettbewerb um Fördermittel proklamieren konnten, gerieten bei der Zuweisung ins Hintertreffen.²²⁷

²²³ vgl. Axt, H.-J.; S. 40; 2000

²²⁴ vgl. Rehfeld, D.; S. 15; 1999

²²⁵ Hahne, U.; von Stackelberg, K.; S. 79; 1994

²²⁶ Rehfeld, D.; S. 24; 1999

²²⁷ Rehfeld, D.; S. 30; 1999

Regionalisierung der Strukturpolitik in den Bundesländern

Um dem Anspruch auf Förderung der endogenen Potentiale gerecht zu werden, wurden seit Anfang der 1980er Jahren verstärkt Runde Tische – meist über die kommunalen Stadtgrenzen hinweg – gebildet.²²⁸ Die Frage, ob die administrativen Raumaufteilungen (Kommune, Regierungsbezirke und Bundesländer) die richtige Abgrenzung für eine effiziente Wirtschaftsförderung sind, hat an Aktualität dabei wenig eingebüßt. Abgesehen davon, dass eine Kommune für eine effiziente Wirtschaftsförderung zu klein sein kann, ist die administrative Region nicht zwingend deckungsgleich mit räumlichen Wirtschaftsverflechtungen.²²⁹ Um dem gerecht zu werden und die Strukturpolitik stärker zu regionalisieren, wurden auf der Landesebene unterschiedliche Konzepte implementiert. In NRW wurde mit der 1989 eingeführten „Zukunftsinitiative NRW“ (ZIN) als Nachfolger der „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM) eine Strukturpolitik unterhalb der Regierungsbezirke eingeführt. Gemäß der Gebietskulisse der IHK-Bezirke wurden 15 Regionen gebildet. Ziel ist die Entwicklung endogener Potentiale und Bestandspflege anstelle einer Ansiedlungspolitik.²³⁰ Die mit relevanten Akteuren zusammengesetzten Regionalkonferenzen fungieren als institutionelle Klammer der Entwicklung und erarbeiten die regionalen Entwicklungsprogramme. Für die Landesregierung besteht der Sinn der Initiative in der Koordinierung struktureller Förderprogramme, womit die Neuorganisation der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik einhergeht.²³¹ Ziel ist es auch, durch die gebildeten Regionen Parallelinvestitionen, Kirchturmpolitik und kommunale Konkurrenz der benachbarten Städte und Kreise zu verhindern.²³² Allerdings scheinen Regionalkonferenzen in der Form „Runder Tische“ eher eine Initialwirkung zu haben, als den Prozess kontinuierlich zu begleiten. Einige Konferenzen haben teilweise seit Jahren nicht mehr getagt.²³³

Gemeinschaftsaufgabe

Um die Strukturpolitiken der verschiedenen Ebenen zu koordinieren, wurde 1969 in Deutschland die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eingeführt.²³⁴ Diese hatte bis zum 24. Rahmenplan ein zentralistisches Konzept verfolgt und wurde als überzentralisierend, unitarisierend und mit dem Subsidiaritätsprinzip unvereinbar kritisiert.²³⁵ Die Investitionsförderung war auf von den Ländern auszuweisende Orte zu konzentrieren (Schwerpunktortekonzept).²³⁶ Doch mittlerweile beinhaltet die Förderung auch „Elemente wie den Aufbau lokaler bzw. regiona-

²²⁸ Rehfeld, D.; S. 27; 1999

²²⁹ vgl. Rindinger, R.; Steinröx, M.; S.1; 1995

²³⁰ vgl. Bömer, H.; S.95 ff; 2000

²³¹ Rehfeld, D.; S. 29;1999

²³² vgl. Bömer, H.; S.95; 2000

²³³ Böhmer, H.; S.96; 2000 / Rehfeld, D.; S. 29;1999

²³⁴ vgl. Schrumpf, H.; Müller B.; S.36; 2001

²³⁵ vgl. Waniek; R. W.; S. 179 ff 1995

²³⁶ vgl. Buttler, F.; Hirschenauer, F.; S. 1063; 1995

ler Organisationsstrukturen für Regionalmanagement.“²³⁷ Das soll beispielsweise dazu beitragen, „regionale Netzwerke, Bündnisse, Verbundprojekte, Innovationscluster u.ä. aufzubauen und verborgene regionale Beschäftigungs- und Wachstumspotentiale zu mobilisieren.“²³⁸

EU

Die Europäische Union versucht, durch eine Konzentration der Fördermittel auf die strukturschwächsten Regionen einen effizienten Beitrag zum Abbau der Disparitäten zu leisten. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Einflussnahme der europäischen Kommission auf die Strukturpolitik der Mitgliedsstaaten kontinuierlich erhöht. So hat die nationale Strukturpolitik heute im Wesentlichen die Aufgabe, als Kofinanzier der EU-Regionalpolitik (Additionalität) bereitzustehen. Die verringerte Einflussnahme des Staates auf die regionale Strukturpolitik wurde allerdings teilweise durch andere raumwirksame Politiken, wie Infrastruktur-, Arbeitsmarkt-, Innovations- und Technologie-, Existenzgründer-, Mittelstandspolitik und nicht zuletzt durch den Finanzausgleich kompensiert.²³⁹

Ein Beispiel für eine raumwirksame Politik ist das vom Bundesministerium für Forschung und Bildung initiierte Projekt „InnoRegio“. Der auf die ostdeutschen Länder beschränkte Wettbewerb hat sich zum Ziel gesetzt, innovative regionale Netzwerke in der Programmlaufzeit zwischen 1999 und 2006 zu fördern. Dabei sollen unter Einbeziehung regionaler Akteure technische, wirtschaftliche und soziale Innovationen entwickelt werden, um damit dauerhaft die Innovationskompetenz und Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken.²⁴⁰ Wie vom Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung konstatiert, hat der ostdeutsche Transformationsprozess für das Wegbrechen traditioneller Kooperationspartner gesorgt. Zwischen den alten Betrieben und den neu angesiedelten sowie neu gegründeten müssen sich die Beziehungen erst entwickeln.²⁴¹ Bei diesem Prozess will „InnoRegio“ helfen. Von den 444 Regionalprojekten aus Ostdeutschland sind nach mehreren Juryrunden 25 übrig geblieben, die mit insgesamt rund 250 Millionen € unterstützt werden.²⁴²

3.3.2 Wirtschaftspolitik der Kommunen: Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftspolitik der Kommunen und Kreise wird i.d.R. als kommunale Wirtschaftsförderung bezeichnet. Die Wirtschaftsförderung geht in der Praxis allerdings weit über die Begrifflichkeit *Förderung* hinaus. Ein einheitliches Verständnis des hochkom-

²³⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Pressemitteilung vom 24.01.2001

²³⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; S. 4; 2001

²³⁹ vgl. Schrumpf, H.; Müller B.; S.36 ff; 2001

²⁴⁰ Bundesministerin für Bildung und Forschung; www.innoregio.de/wettbewerb/weiterfuehrend.html

²⁴¹ vgl. Koschatzky, K.; Zenker, A.; S. 7; 1999

²⁴² Bundesministerin für Bildung und Forschung; Pressemitteilung vom 05.10.200; www.innoregio.de/presse/001005.html

plexen Feldes Wirtschaftsförderung besteht nicht. Die Wirtschaftsförderungen unterscheiden sich in punkto Organisation, thematischem Fokus und Ressourcenausstattung erheblich.²⁴³ Es handelt sich dabei um alle Maßnahmen auf kommunaler Ebene mit dem Oberziel der Verbesserung der Wirtschaft im Hoheitsgebiet.²⁴⁴ Dies ist jedoch kein Selbstzweck, sondern ist Mittel zur Erreichung der verbesserten Lebensbedingungen der örtlichen Bevölkerung. Dazu beitragen soll aus Sicht der Wirtschaftsförderung u.a.:

- ein Angebot an angemessenen und attraktiven Arbeitsplätzen,
- ein hohes Steueraufkommen der Gemeinde,
- eine effiziente Infrastruktur und
- ein angemessenes Angebot haushaltsorientierter Dienstleistungen.²⁴⁵

Mit der kommunalen Wirtschaftsförderung als Schnittstelle zwischen wirtschaftlichen und kommunalen Interessen befassen sich verschiedene Stellen in der Verwaltung. Wesentliche Aufgaben liegen meist im Verantwortungsbereich der Wirtschaftsförderung, die in mehr als einem Drittel der Gemeinden in einem eigenständigen Amt eingerichtet ist.²⁴⁶

Die sich aus Artikel 28 GG ergebende Rechtsgrundlage ist weit gefasst. Sie gewährt den Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Es handelt sich dabei jedoch um eine freiwillige Aufgabe. Das Wettbewerbsrecht der europäischen Union beschränkt die zulässige Wirtschaftsförderung erheblich. Direkt-Beihilfen sind demnach verboten.²⁴⁷

Entwicklung von der traditionellen Standortpolitik zur modernen Wirtschaftsförderung

Parallel zur Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Raumwirtschaftstheorien hat sich die Wirtschaftsförderung grundlegend verändert und dabei erheblich an Komplexität gewonnen. In den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit entwickelte sich die Wirtschaftsförderung von der Flächenbereitstellung über die Ansiedlungsanwerbung hin zur aktiven Strukturpolitik, die auf Grund der einsetzenden Krisen in der Montan-, Textil- und Schiffsbauindustrie in den 1970er Jahren erforderlich wurde. Durch das deutlich zurückgehende Ansiedlungspotential und bedingt durch die Haushaltslage der öffentlichen Hand, die eine finanzielle Förderung von Ansiedlungen nur noch eingeschränkt erlaubte, trat die Bestandspflege zumindest konzeptionell in den 1980er Jahren an die Stelle der Ansiedlungspolitik.²⁴⁸ Nach einer Untersuchung des deutschen Instituts für Urbanistik, das 1995 170 Städte zum Thema Wirtschaftsförde-

²⁴³ vgl. Küpper, U. I.; S. 18; 2000

²⁴⁴ vgl. Gabler-Wirtschafts-Lexikon; S. 1763; 2000

²⁴⁵ vgl. Grabow, B.; Henckel, D.; S. 617; 1998

²⁴⁶ Hollbach-Grömig, B.; S. 8 ff; 1996

²⁴⁷ Imhoff-Daniel, A.; S. 20 ff; 1994

²⁴⁸ Hahne, U.; Von Stackelberg, K.; S. 67 ff; 1994

nung befragte, ist für mehr als 95 % der Befragten die Pflege des örtlichen Unternehmensbestands die wichtigste Aufgabe.²⁴⁹

Auch wenn Ansiedlungspolitik nicht mehr die Hauptaufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung ist, ist die Standortqualität im Sinne des Standortmarketings aktuell ein sehr beworbenes Gut. Auf Grund des geringen Potentials an vagabundierenden Unternehmen werden hohe Ansprüche an Standortfaktoren gestellt. Da harte Faktoren nur sehr eingeschränkt von der Wirtschaftsförderung beeinflusst werden können,²⁵⁰ werden weiche Standortfaktoren wie Mitarbeiterqualifizierungsangebote, Gastronomie, Kultur, Einfamilienhausgrundstücke usw. für die Wirtschaftsförderung bedeutsamer.²⁵¹ Als wichtige Themenfelder sind seit den 1980er Jahren die Innovations- und Technologiepolitik und seit den 1990er Jahren die Förderung endogener Potentiale, Existenzgründerberatung und die Unterstützung lokaler Netzwerke hinzugekommen.²⁵²

Neben weiteren neuen Handlungsfeldern wie Stadtmarketing und Einzelhandelspolitik²⁵³ ist die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung zu einem wichtigen Betätigungsfeld geworden.²⁵⁴ In einigen Gemeinden sind die Ressorts zur „Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung“ verknüpft worden.²⁵⁵

Handlungsfeld lokale Ökonomie

Da sich in vielen Städten die „gehobenen Stadtteile“ mit guten Wohn- und Umweltverhältnissen, Schul- und Bildungsangeboten, niedrigen Arbeitslosenanteilen und hohem Pro-Kopf-Einkommen und die so genannten benachteiligten Stadtteile, bei denen alle wesentlichen Indikatoren die schlechtesten Werte aufweisen, gegenüberstehen²⁵⁶, findet zunehmend eine auf Stadtebene räumlich differenzierte Wirtschaftsförderung statt, die oft unter „Lokaler Ökonomie“ subsumiert wird. Im Rahmen der baulichen, insbesondere wohnungsbaulichen Stadtteilsanierung standen diese Gebiete schon lange im Fokus der Politik. Man nahm an, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung im Sog des kommunalen / regionalen Umfeldes vollzieht.²⁵⁷ Die viel beschworenen Sickerfekte erreichen jedoch nur marginal die Problemgruppen und Problemgebiete. Erst seit ungefähr 10 Jahren werden – nach angloamerikanischen Vorbild – lokalökonomische Strategien in den Stadterneuerungsprozess integriert.²⁵⁸ Diese Strategien werden auf Landesebene (z.B. das Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf in NRW), auf der

²⁴⁹ vgl. Hollbach-Grömig, B.; S. 8; 1996

²⁵⁰ vgl. Steinröx, M; S. 90; 1995

²⁵¹ vgl. Küpper, U. I.; S. 15; 2000

²⁵² vgl. Hollbach-Grömig, B.; S. 101ff;1996

²⁵³ vgl. Grabow, B.; Henckel, D.; S. 630-631; 1998

²⁵⁴ vgl. Hollbach-Grömig, B.; S. 118;1996

²⁵⁵ vgl. Küpper, U. I.; S. 9; 2000

²⁵⁶ vgl. z.B. Bömer, H.; S. 174; 2000

²⁵⁷ vgl. Bömer, H.; S. 175; 2000

²⁵⁸ vgl. Weck, S.; S. 176 ff;2000

Bundesebene (Programm Soziale Stadt) und auf europäischer Ebene (z.B. URBAN) unterstützt.²⁵⁹

Auch „die immer deutlicher sichtbar werdenden Grenzen der ökologischen Belastbarkeit sind Anlass einer Umorientierung auch auf kommunaler Ebene. In der kommunalen Wirtschaftspolitik beginnt sich eine stärkere Berücksichtigung ökologischer Ziele durchzusetzen, um die Attraktivität und die Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung einer Stadt auf Dauer zu sichern.“²⁶⁰

Akteure

Durch die gestiegenen Ansprüche an die Wirtschaftsförderung der Kommunen wächst die Notwendigkeit, Kooperationen einzugehen. Neben den Kooperationen auf Ebene der Stadtverwaltung (z.B. Stadtplanungsamt, Umweltamt usw.) sind Kooperationen mit den verschiedensten privaten oder halbprivaten Partnern wie Unternehmen, Kammern, Kreditinstituten, Verbänden, Gewerkschaften, Forschungseinrichtungen usw. sinnvoll. „Sehr wichtig sind Kontakte zu Landesbehörden, zu Sparkassen und zu Forschungsinstitutionen.“²⁶¹ Möglichkeiten der Beteiligung sind finanzieller, personeller, institutioneller oder meinungsbildender Art. Darüber hinaus wird die Kooperation zwischen benachbarten Gemeinden immer bedeutsamer.²⁶²

Schlussbetrachtung zur Wirtschaftsförderung

„In der Regionalwissenschaft ist der `endogene` Ansatz unumstritten, in der Praxis wird er – z.B. weil er arbeitsaufwendig ist oder die Kommunikation zwischen Stadt und Wirtschaft wenig intensiv ist – vielfach vernachlässigt.“²⁶³ Viele Wirtschaftsförderungen beschäftigen sich bspw. nicht intensiv genug mit der Schaffung von Netzwerken und Clustern.²⁶⁴ „Gerade kleine und mittlere Unternehmen fühlen sich [...] durch die Wirtschaftsförderung häufig nicht ausreichend betreut.“²⁶⁵ Auch wird behauptet, dass viele Wirtschaftsförderungen noch weitestgehend auf die Idee der Betriebsansiedlungen fokussiert sind.²⁶⁶ Insbesondere in den Städten, in denen der Wirtschaftsförderung wenig Personal zur Verfügung steht, „liegen die Schwerpunkte auf Gewerbeflächenmobilisierung und -bereitstellung, Flächendevelopment, lokale Innovations- oder Technologiepo-

²⁵⁹ Sauter, M.; S. 8; 2/2001.

²⁶⁰ vgl. Grabow, B.; Henckel, D.; S. 619; 1998

²⁶¹ Hollbach-Grömig, B.; S. 33; 1996

²⁶² Grabow, B.; Henckel, D.; S. 622 ff; 1998

²⁶³ Küpper, U. I.; S. 33; 2000

²⁶⁴ vgl. Hollbach-Grömig, B.; S. 118; 1996

²⁶⁵ Hollbach-Grömig, B.; S. 52; 1996

²⁶⁶ vgl. Steinröx, M; S. 96; 1995

litik, Beschäftigungsförderung und Existenzgründungsförderung sind Aufgaben, die für weniger wichtig gehalten werden.²⁶⁷

Bei aller Kritik an der kommunalen Wirtschaftsförderung ist zu beachten, dass den steigenden Anforderungen nicht gestiegene, sondern eher gesunkene finanzielle Ressourcen entgegenstehen. Die Unternehmen erwarten neben einer Lobbyarbeit und dem Angebot klassischer Wirtschaftsförderungstätigkeiten zunehmend umfassende Beratungsangebote. Auch sind die Wirtschaftsförderer als Initiatoren von Projekten wie Gründerzentren etc. gefragt.

Eine kreative und effiziente Wirtschaftsförderung kann zwar die politischen Rahmenbedingungen aus eigener Kraft nur marginal beeinflussen, aber sie kann und muss die vorhandenen Potentiale ausschöpfen und im vollen Umfang auf die Strukturpolitik der Bundesländer, des Bundes und der EU zurückgreifen.

Zusammenfassend erscheint es daher wichtig, integrierte Ansätze einer zukunftsfähigen Wirtschaftsförderung zu entwickeln, die auf einer mittel- bis langfristig orientierten kommunalen Wirtschaftspolitik basieren, anstatt isolierte Maßnahmen aneinander zu reihen. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Komplexität und nicht mitwachsender Ressourcen sollte die Wirtschaftsförderung „stärker als bisher ihre Funktionen als Moderator, Koordinator und Initiator wahrnehmen“²⁶⁸ und praxisorientierte Akteure miteinbeziehen.

3.4 Sparkassen aus raumwirtschaftlicher Sicht

In diesem Unterkapitel folgt eine Beurteilung, ob Sparkassen aus theoretischer und praktischer Sicht eine sinnvolle Funktion für eine nachhaltige, konvergente Entwicklung der Regionen einnehmen können.

Aus neoklassischer Sicht (vgl. Kap. 3.2.1.1) ist die regionale Bindung der als Universalbanken tätigen Sparkassen ineffizient, da nicht die Entscheidungsfreiheit besteht, Projekte mit besseren Gewinnaussichten in anderen Regionen zu fördern. Das Kapital kann nicht zum Ort der bestmöglichen Verzinsung fließen. Allerdings werden dabei, als ein wesentlicher Mangel der neoklassischen Theorien, die Transaktionskosten übersehen. Die Kreditprüfung lohnt sich für Banken und Sparkassen nur ab einer bestimmten Kreditgröße. Bei regional vergebenen Krediten können die als Fixkosten anfallenden Prüfkosten hingegen auf Grund des intensiven Kundenkontakts geringer sein.²⁶⁹ So können vergebene Kredite für regional gebundene Institute, auch wenn die nominale Kapitalverzinsung niedriger ist, trotzdem profitabler sein. Darüber hinaus hat das Regionalprinzip und die damit verbundene Verpflichtung, Kredite nur in der Region zu vergeben, eine wichtige Funktion für eine gleichmäßige Entwicklung der Regionen. Denn das Regionalprinzip wirkt dem in der regionalen Polarisierungstheorie beschriebenen Back-Wash-Effekt entgegen (vgl. Kap. 3.2.1.3), indem das in der Region angespar-

²⁶⁷ Hollbach-Grömig, B.; S. 27;1996

²⁶⁸ Hollbach-Grömig, B.; S. 9;1996

²⁶⁹ vgl. Schrupf, H.; Müller B.; S. 26; 2001

te Geld auch in der Region reinvestiert wird und nicht ausschließlich in die Boomregionen fließt. Daneben wird durch das Regionalprinzip ein flächendeckendes Angebot an Finanzdienstleistungen erbracht.

Das Regionalprinzip hat noch einen weiteren Vorteil: Sparkassen sind an die Region gebunden und haben daher ein direktes Interesse an der regionalen Entwicklung. Sie engagieren sich im sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich und verbessern die weichen Standortfaktoren in den Regionen. Das Engagement der Sparkassen in der Wirtschaftsförderung und -entwicklung ist nicht nur wegen des finanziellen Beitrags von Bedeutung, sondern insbesondere auf Grund des hohen regionalen Know-hows, das sich aus der Präsenz in der Fläche, der Affinität zu Bürgern und der klein- und mittelständischen Wirtschaft ergibt.

Vor dem Hintergrund des Wettbewerbs der Regionen scheint die Rolle der Sparkassen an Gewicht zu gewinnen. In der Raumwirtschaftstheorie setzen sich auf regionale Potentiale bauende Ansätze, die auf kreative Milieus, intraregionale Netzwerke und regionale Kompetenzen fußen, immer stärker durch. Für die kommunale Wirtschaftsförderung ist es schon alleine auf Grund der finanziellen und personellen Ressourcen schwierig, diese Strategie vollständig umzusetzen (vgl. Kap. 3.3.2). Darüber hinaus fehlt der direkte Kontakt zu Wirtschaft. Hierbei, wie auch bei der Informationsbeschaffung über die regionale Wirtschaftslage und -struktur, könnten die Sparkassen als praxisorientierte Akteure eine wichtige Funktion einnehmen.

Bindung der Sparkassen an die Strukturschwäche des Gewährträgers: Dilemma oder Chance für die Strukturpolitik?

Dass Sparkassen an die Strukturschwäche des Gewährträgers gebunden sind, birgt bei erster Betrachtung ein Dilemma: In strukturschwachen Regionen ist auf Grund der Kundenstruktur die Ertragslage der Sparkassen schlechter. Dies hat zur Folge, dass nicht so viel Ressourcen für die Wirtschaftsförderung eingesetzt werden können, obwohl gerade strukturschwache Regionen darauf angewiesen sind. Unterstellt man den Sparkassen einen wesentlichen Beitrag an der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen, würden sie nach dieser Logik zu einer Verstärkung der regionalen Disparitäten beitragen, da es keinen Finanzausgleich zwischen den Sparkassen gibt. So weit die Theorie. Wie sich die Korrelation zwischen der regionalen Prosperität und der Ertragslage der Sparkassen empirisch darstellt, kann an dieser Stelle auf Grund fehlenden Zahlenmaterials nicht geklärt werden. Untersuchungen über die Ertragslage von Sparkassen und Regionalbanken zeigen jedoch, dass Sparkassen teilweise in peripheren und strukturschwachen städtischen Regionen besonders gute Geschäftsergebnisse vorweisen (vgl. Kap. 2.1.3). Als Begründung kann vermutet werden, dass sich die Privatbanken aus diesen Regionen mangels Ertragsaussichten zurückgezogen haben und den Genossenschaftsbanken und Sparkassen das Feld überlassen.²⁷⁰ Sollte diese Hypothese zutreffen,

²⁷⁰ **Anm.:** Diese Vermutung wurde von Herrn Rosenthal, Unternehmensberatung zeb/ Consultants for banking (Kap. 3.1.3) und Herrn Faust, Sparkasse Dortmund (Kap. 5.5.2) geteilt

wäre das Sparkassensystem aus raumwirtschaftlicher Sicht ein *Perpetuum Mobile der regionalen Strukturpolitik*.

Wie sich Sparkassen als Akteure der Wirtschaftsförderung darstellen, wird das nächste Kapitel diskutieren.

Teil III: Was leisten Sparkassen für die Gewährträgerregion? – Sparkassen: more than a bank?

„A banker is a person, who lends you his umbrella if the sun is shining and wants it back if its start to rain.“ (Marc Twain)

4 Die Leistungen der Sparkassen für die Region	78
4.1 Systematisierung der Sparkassen-Leistungen.....	78
4.2 Zahlen und Beispiele aus dem Bereich Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung.....	80
4.3 Gesellschaftliches Engagement im Überblick.....	91
4.4 Gewährleistungsfunktion: Flächendeckende Versorgung.....	93
4.5 Sparkassen-Portraits	97
4.6 Wo liegen die Förderschwerpunkte	113
4.7 Kommunikationspolitik und öffentliches Bild	117
4.8 Gut gefördert – schlecht kommuniziert.....	121
5 Folgen eines Rückzuges der Sparkassen – Situation im Ausland	124
5.1 (Teil-)Privatisierung der Sparkassen	124
5.2 Die kreditwirtschaftliche Versorgung in Großbritannien	127
5.3 Bankenmarkt der USA.....	132
5.4 Rückschlüsse für den deutschen Bankenmarkt.....	136

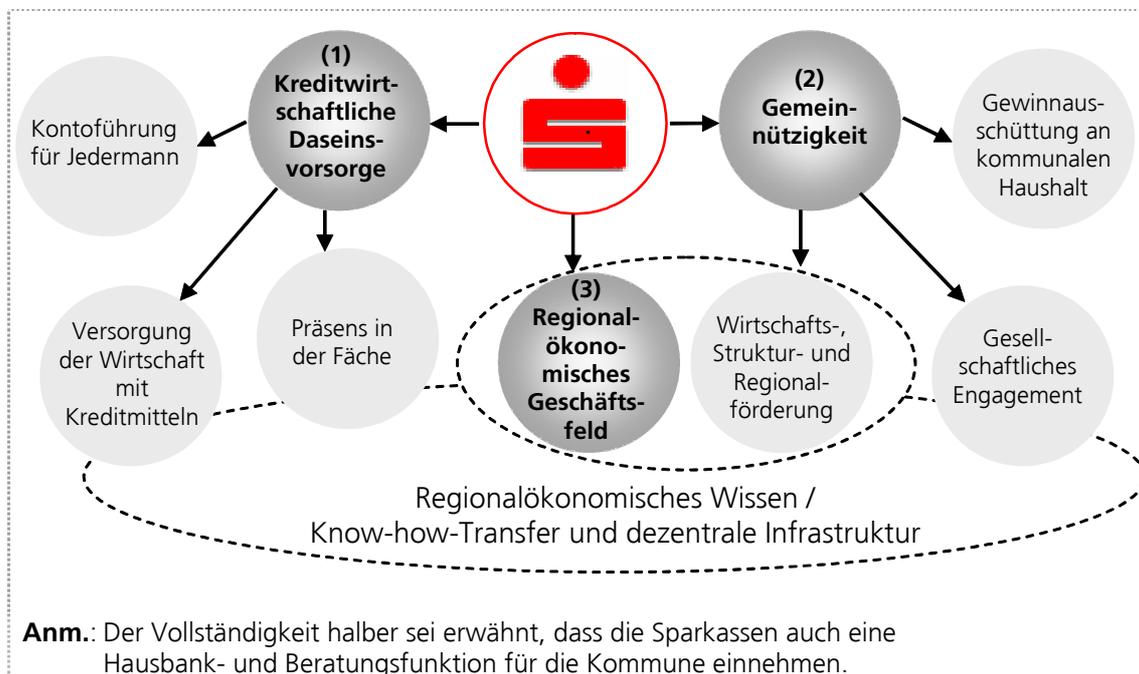
4 Die Leistungen der Sparkassen für die Region

Dieses Kapitel skizziert die verschiedenen Aufgaben und Funktionen, die Sparkassen für die Gewährträgerregion leisten. Ein besonderer Fokus liegt auf der Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung, die in Kap. 4.2 dargestellt wird. Doch auch das gesellschaftliche Engagement wird dargestellt (Kap. 4.3), da dieses ebenfalls die regionale Entwicklung stimuliert. Die Erfüllung der Gewährträgerfunktion, insbesondere durch die flächendeckende Unterhaltung von Bankstellen wird, unter Kap. 4.4 diskutiert. Zur Verdeutlichung, welche Rolle die Institution Sparkasse insgesamt für die Region einnimmt, werden unter Kap. 4.5 zwei Sparkassen porträtiert. Kap. 4.6 analysiert, in welchen Bereichen die Förderung der endogenen Potentiale besonders ausgeprägt ist und in welchen weniger. Die Kommunikation sowie die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrages wird in dem darauf folgenden Unterkapitel erörtert. Abschließend folgt eine Bewertung (Kap. 4.8).

4.1 Systematisierung der Sparkassen-Leistungen

Folgende Abbildung systematisiert die verschiedenen Funktionen der Sparkassen:

Abbildung 11: Rolle der Sparkassen für die Gewährträgerregion



Quelle: eigene Darstellung

Historisch war die kreditwirtschaftliche Daseinsvorsorge (Ziffer 1 in der Abbildung 11) die Hauptfunktion der öffentlich-rechtlichen Institute. Das gemeinnützige Engagement (2) der Sparkassen wurde in die Gewinnausschüttung²⁷¹, das gesellschaftliche Engagement und die Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung aufgeteilt. Daneben bieten die Sparkassen zunehmend Leistungen, die zwar einen wichtigen Beitrag für die regionale Entwicklung haben, gleichwohl aber auch ein Geschäftsfeld (3) mit Ertragsorientierung darstellen. Da Sparkassen dabei oftmals eine Nischenposition besetzten, können teilweise Gewinne generiert werden, teilweise kommt es zu einer Unterdeckung oder die Geschäftsfelder sind aufwandsneutral. Gründe für die Betätigung der Sparkassen auf diesem Gebiet sind der öffentliche Auftrag, das Interesse an einer prosperierenden regionalen Ökonomie zur Sicherung der eigenen Ertragsbasis, die Intensivierung der Kontakte zur Wirtschaft und die Besetzung neuer Geschäftsfelder.

Wie in der Abbildung 11 dargestellt, kommt es insbesondere zwischen dem regionalökonomischen Geschäftsfeld und dem Bereich des gemeinnützigen Engagements in der Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung zu starken Überschneidungen. Ein Beispiel: die Sparkasse Heiligenhaus (vgl. Kap. 4.5.1) hat einen regionalen virtuellen Marktplatz initiiert, um die regionale Fertigungstiefe zu erhöhen und die lokale Wirtschaft zu unterstützen, die Sichteinlagen auf Sparkassenkonten zu halten, ein Instrument der Kundenbindung zu haben und um längerfristig auch Erträge aus dem Marktplatz erwirtschaften zu können. Diese zuletzt genannte Funktion steht allerdings im Hintergrund. Was davon ist Geschäftsfeld und was gemeinnütziges Engagement? Gleiches gilt bspw. auch für die Vergabe von risikoreichen Krediten an Existenzgründer. Daher sind die in Abbildung 11 dargestellten Bereiche nur in der theoretischen Betrachtung zu unterteilen.

Datenmaterial

Die Leistungen, die Sparkassen für die Region erbringen, können nur für Teilbereiche quantitativ dargestellt werden. Der DSGV hat zwar mit der 1996 gegründeten „Standort: hier“-Initiative begonnen, Zahlenmaterial für eine Wirtschafts- und Gesellschaftsbilanz zu erheben (vgl. Kap. 4.7). Dies geschah allerdings aus Marketinggesichtspunkten und hält einer wissenschaftlichen Betrachtung nicht stand. Bspw. wurden teilweise Zuschüsse und Investitionen, die einem gemeinwohlorientierten Zweck dienen, addiert. Bei den Investitionen fließt jedoch ein Teil als Einnahmen zurück, somit sind diese von dem gemeinwohlorientierten Engagement zu differenzieren. Ein Beispiel: beim Ankauf und bei der Entwicklung von kontaminierten Flächen fließt ein Großteil der Investitionen wieder zurück. Hier müsste der Verlust oder das Risiko, den bzw. das die Sparkassen aus regionalökonomischem Engagement bereit sind zu tragen, ermittelt werden. Nur dieser Teil kann mit Zuschüssen u.ä. gleichgesetzt werden. Ähnliche Probleme liegen bei Existenzgründer- oder Sonderkrediten vor: hierbei wird der Gesamtkreditbetrag und

²⁷¹ **Anm.:** Die Zuweisung an den kommunalen Haushalt wurde unter Gemeinnützigkeit subsumiert, da diese Mittel dem Allgemeinwohl zukommen. In manchen Kommunen (wie z.B. in Dortmund / vgl. Kap. 5.5.2) gibt es eine Vereinbarung, dass die Sparkassen den Gewinn nicht an den kommunalen Haushalt ausschütten, sondern in gemeinnützige Projekte investieren.

nicht nur die Zinsvergünstigung oder das höhere Risiko einbezogen.²⁷² Eine genauere Ermittlung des Engagements auf Bundesebene scheidet auch schon daran, dass die Sparkassen vor Ort nur begrenzt Informationen über den Nutzen, den sie für die Region erbringen, haben. Dies zeigt auch das Portrait der Sparkassen Dortmund und Heiligenhaus (vgl. Kap. 4.5).

Daher wurden in dieser Reihe für die wichtigsten Teilbereiche der Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung Einzelbeispiele zur Verdeutlichung herangezogen. Diese sind keine Best- oder Good-Practices, sondern bilden das durchschnittliche Engagement der Sparkassen ab.

Engagement der Sparkassen-Finanzgruppe

Neben dem folgend thematisierten Beitrag, den die rund 560 Sparkassen vor Ort leisten, sei darauf hingewiesen, dass auch die Sparkassen-Finanzgruppe gemeinnütziges Engagement zeigt. Dazu gehört zum Beispiel die 1992 gegründete Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V., die Finanzinstitute mit Sparkassencharakter und zentrale Institutionen der Kreditwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in Mittel- und Osteuropa berät.²⁷³

Eine Aktivität der Sparkassen-Finanzgruppe mit regionalen Auswirkungen ist die Unterstützung des URBAN-Städtenetzes mit einer Summe von ca. 150.000 € p.a.²⁷⁴ URBAN ist eine von der Europäischen Kommission 1994 ins Leben gerufene Gemeinschaftsaufgabe zur wirtschaftlichen und sozialen Revitalisierung von krisenbetroffenen Stadtvierteln. Ziel von URBAN ist es, lokale Akteure einzubinden und längerfristige Strukturen zu etablieren, die die ökonomische, soziale und ökologische Situation dauerhaft verbessern können.

4.2 Zahlen und Beispiele aus dem Bereich Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung

Der Bereich der Wirtschafts-, Struktur- und Regionalförderung wird folgend in die Bereiche gegliedert:

- Wirtschafts- und Strukturförderung (Kap. 4.2.1),
- Regionalentwicklung (Kap. 4.2.2),
- Existenzgründer, Sonderkredite und Beteiligungsgesellschaften (Kap. 4.2.2).

²⁷² vgl. z.B.: DSGVO; 1998 (a) / Telefonate mit Herrn Forndran, DSGVO, Wissenschaftsförderung, 15.10.2001 und Herrn Hardt, DSGVO, Kommunikation und Medien, 16.10.2001

²⁷³ vgl. www.sparkassenstiftung.de

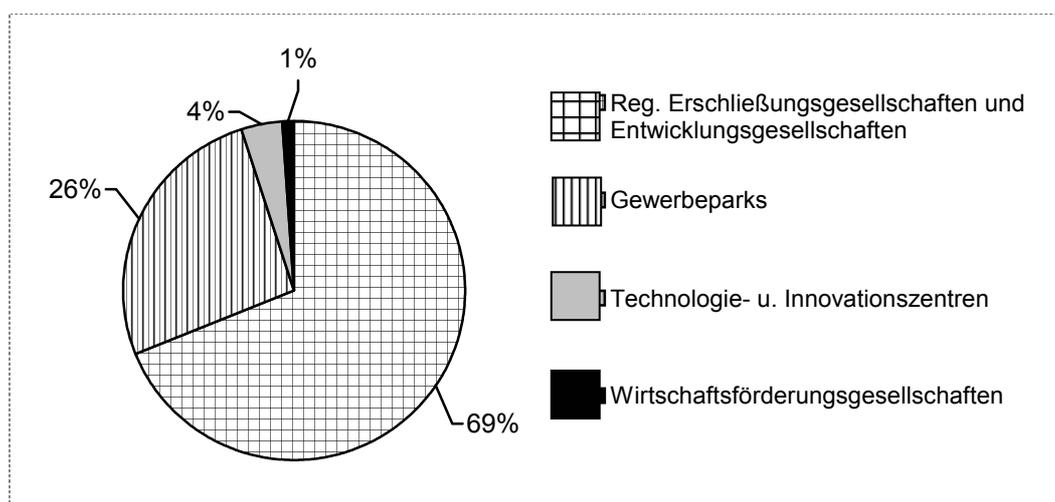
²⁷⁴ vgl. DSGVO; S. 20; 2000 (b)

Die Unterteilung erfolgte in Anlehnung an Publikationen aus denen Zahlenmaterial zu entnehmen war und wurde durch wichtige Aktionsfelder²⁷⁵, wie z.B. Existenzgründung und Regionalförderung, ergänzt. Für diese Felder musste – auf Grund der jährlich wechselnden Schwerpunkte der „Standort: hier“-Erhebungen – teilweise auf Zahlenmaterial aus verschiedenen Jahren zurückgegriffen werden.

4.2.1 Wirtschafts- und Strukturförderung

In der Wirtschafts- und Geschäftsbilanz des Jahres 2000 wurde für die Wirtschafts- und Strukturförderung aller Sparkassen ein Betrag von rund 586 Mio. €²⁷⁶ angegeben. Dies entspricht einem Anteil von rund 0,063 % am aggregierten Umsatz aller Sparkassen. An der Erhebung haben sich rund 90 % der Sparkassen beteiligt, die Zahlen wurden auf 100 % hochgerechnet.²⁷⁷ Wie die Abbildung 12 zeigt, verteilt sich der Betrag auf vier Bereiche, die folgend vorgestellt werden.

Abbildung 12: Wirtschafts- und Strukturförderung



Quelle: DSGV; a.a.O; S. 28; 2001 (f)

Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaften

Kommunen sind mit der Planung, Entwicklung und Finanzierung insbesondere altindustrieller, kontaminierter Flächen häufig überfordert. Werden diese Flächen allerdings keiner neuen Nutzung zugeführt, behindern sie die städtebauliche und stadtwirtschaftli-

²⁷⁵ **Anm.:** Die Ergänzungen resultierten aus einer breit angelegten Literatur-, Internet- und Datenbankrecherche. Ferner wurde eine Vielzahl an Interviews mit Multiplikatoren geführt.

²⁷⁶ Vgl. DSGV; S. 28; 2001 (f)

²⁷⁷ Herr Hardt; DSGV, Kommunikation und Medien; Telefonat vom 16.10.2001

che Entwicklung.²⁷⁸ Regional gebundene Kreditinstitute wie Sparkassen haben ein großes Interesse an der Entwicklung von Gewerbeflächen.

Die neu angesiedelten oder gegründeten Unternehmen sind ihre potentiellen Kunden. Sie sind daher oftmals bereit, höhere Risiken einzugehen. Jede vierte Sparkasse beteiligt sich an Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaften für gewerbliche Zwecke.²⁷⁹ Im Jahr 2000 haben die Sparkassen rund 404 Mio. € dafür investiert. Dies entspricht einem Anteil von 69 % an der Wirtschafts- und Strukturförderung der Sparkassen. Berücksichtigt werden in dieser Summe Finanzierungsbeiträge, Beteiligungen und Zuschüsse.²⁸⁰ Ein Großteil davon sind Investitionen, die beim Verkauf der erschlossenen Grundstücke zurückfließen und teilweise Gewinne abwerfen. Daher kann nur ein bestimmter Anteil als gemeinnütziges Engagement angesehen werden.

Gewerbeparks

Häufig werden auf den entwickelten Flächen Gewerbeparks errichtet. Dafür werden 26 % der Gesamtausgaben für Wirtschafts- und Strukturförderung investiert. Dies entspricht einem Betrag von rund 152 Mio. €. Wie bei den Erschließungs- und Entwicklungsgesellschaften handelt es sich auch hierbei zum Großteil nicht um Spenden oder Zuschüsse, sondern um Investitionen.

Die ProEss-Entwicklungsgesellschaft mbH aus Essen stellt sowohl für eine regionale Entwicklungs- und Erschließungsgesellschaft wie auch für die Beteiligung an Gewerbeparks ein Beispiel dar.

ProEss-Entwicklungsgesellschaft mbH

Kurzfassung: *Entwicklungsgesellschaft der Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft und der Sparkasse Essen, die sich zur Aufgabe gemacht hat kontaminierte Areale als Gewerbeflächen zu entwickeln.*

Da nach Angaben der ProEss in Essen nicht genügend hochwertige Gewerbefläche zur Verfügung steht und die Kommune alleine finanziell überfordert ist, kontaminierte Flächen anzukaufen und marktreif aufzubereiten, wurde die ProEss als ein Partnership zwischen der Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH und der Sparkasse gegründet. Das Kapital der 1994 gegründeten Gesellschaft in einer Gesamthöhe von 100.000 € wurde je zu 50 % paritätisch aufgebracht.

Ein zentrales Projekt der Gesellschaft ist der *MI Gewerbepark Essen*. Um das brachgefallene Industriearreal mit einer Gesamtfläche von 240.000 qm für eine Neuentwicklung als Gewerbepark nutzbar zu machen, waren umfangreiche Abbruch-, Dekontaminierungs-, Baureifmachung- und Erschließungsmaßnahmen notwendig. Ziel des Konzeptes, das mit 80 % Investitionszuschuss des Landes NRW gefördert wurde, ist die Integration des citynahen Geländes in den Stadtraum.

²⁷⁸ Schrumpf, H.; Müller, B.; S. 48 ff; 2001

²⁷⁹ DSGV; 2001(f)

²⁸⁰ vgl. DSGV; "Standort:hier"-Fragebogen zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Engagement der Sparkassen im Geschäftsjahr 2000(c)

Abbildung 13: Gewerbepark M1

Quelle: www.ewg.de

Auf dem Gelände befindet sich heute ein 140.000 qm großer Gewerbepark, der in ein durchlässig gestaltetes, ökologisch orientiertes Freiraumkonzept eingebunden ist. Der Gewerbepark konnte 1997 eingeweiht werden. Zu rund 75 % sind die Flächen veräußert (Stand August 2003). Schwerpunktmäßig haben sich auf dem Gelände Gewerbe-, Handwerksbetriebe und Dienstleister angesiedelt. Daneben wurden Geschäfte, gastronomische Einrichtungen und Hotels errichtet. Durch die angesiedelten Unternehmen sind nach Angaben von Herr Czuzia von der ProEss 1.600 Arbeitsplätze entstanden.

Quellen und weiterführende Literatur:

- Herrn Czuzia; ProEss-Entwicklungsgesellschaft; Interview vom 22.10.2001 / 18.08.2003
- Herr Schmidt, Vorstandssekretär der Sparkasse Essen; Interview vom 23.10.2001
- Osthues-Albrecht; H.; Sparkasse Essen und Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft erfüllen brachliegendes Areal mit Leben; in: SparkassenZeitung; S. 9; Beilage Juli 2000

Technologie- und Innovationscenter

Auf rund 23,5 Mio. € (das entspricht 4 % der Wirtschafts- und Strukturförderung) beläuft sich das Investitionsengagement der Sparkassen im Jahr 2000 für Technologie- und Innovationscenter. Unter Technologie- und Innovationscenter versteht die Sparkassen-Finanzgruppe alle Formen von „Zentren für junge, technologieorientierte Unternehmen, Existenzgründer sowie Ansiedlungen von Gewerbe- und Industrieunternehmen auf einem Gelände oder in einem Gebäude.“²⁸¹

In den neueren raumwirtschaftlichen Ansätzen werden regionalen Netzwerken eine zentrale Rolle als Innovationsmotor und Erfolgsfaktor zuerkannt (vgl. Kap. 3.2.2). Um diesen Prozess zu unterstützen, fördern Sparkassen u.a. Technologie- und Innovationscenter durch Finanzierungskapital, Gesellschafterbeteiligungen, personelles Engagement und Errichtung von Zweig- oder Beratungsstellen in diesen Centern.

²⁸¹ vgl. DSGVO; 2000 (c)

Das folgende Beispiel zeigt das Engagement der Sparkasse Leipzig für ein solches Center.

Business Innovation Center Leipzig GmbH / Unternehmensgründungsbüro

***Kurzfassung:** Beteiligung der Sparkasse an einem High-Tec-Gründercenter, in dem ein Unternehmensgründungsbüro, das gemeinsam von der Sparkasse und der Stadt betrieben wird, untergebracht ist. Das Büro berät potentielle Gründer aus der Region und bezieht auch Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger in die Strategie ein.*

Abbildung 14: Business Innovation Center



Quelle: BIC

1999 wurde das Business Innovation Center Leipzig GmbH (BIC) von der Stadt Leipzig und der Sparkasse als Hauptgesellschafter sowie von der IHK, der Handwerkskammer, dem Landkreis, der Gemeinde Espenhain und einem Förderverein gegründet. Ziel des Projektes ist es, eine Brutstätte für hochqualifizierte, wachstumsorientierte Gründer zu schaffen. Dazu werden Büro-, Labor- und Lagerflächen zwischen 20 und 500 qm sowie zentrale Serviceeinrichtungen bereitgestellt. Zur Zeit ist das 5.500 qm große Center mit 45 Unternehmen aus den Bereichen IT- Dienstleistungen, Umwelt- und Bio-Technik belegt und damit zu 75 % ausgelastet (August 2003). Allerdings ist die Auslastung schon deswegen einer Schwankung unterlegen, da BIC als Brutkasten fungiert und Unternehmen die größere Flächen benötigen in die Bio-City, ein Biotechnologiezentrum in Leipzig, weitergeleitet. Noch im April 2003 lag die Auslastung bei 86 %.

Unternehmensgründungsbüro

Im Gründerzentrum befindet sich das Unternehmensgründungsbüro (ugb), das von Mitarbeitern der Sparkasse und der Stadt gemeinsam als BGB-Gesellschaft betrieben wird und Gründungswillige aus der ganzen Region berät. Zur Betreibung des Centers steuert die Sparkasse einen Beitrag von ca. 1 Mio. € und die Stadt rund 385.000 € bei. Einen Teil dessen kann durch die Übernahme europäischer Existenzgründerprojekte gegenfinanziert werden. Trotz der zentralen Beteiligung der Sparkasse wird auf ein hohes Maß an Objektivität geachtet. Ei-

ne Geschäftsverbindung mit der Sparkasse ist keine Bedingung für eine Beratung. Die ugb ist offen für die Beteiligung anderer Banken, die bisher jedoch kein Interesse zeigten. Die Zielgruppe des ugb beschränkt sich nicht, wie beim BIC, auf hochqualifizierte, wachstumsorientierte Existenzgründer, sondern es werden auch Qualifizierungsprojekte durchgeführt und Arbeitslose bzw. Sozialhilfeempfänger in die Selbstständigkeit geführt, was für die Sparkasse ein neues Betätigungsfeld ist. Von solchen Existenzgründungen profitiert die Sparkasse, laut Herrn Wenderoth, Geschäftsführer des ugb, besonders: bei erfolgreicher Gründung hat die Sparkasse nicht nur einen Geschäftskunden mehr, sie hat auch einen sozialschwachen Kunden weniger, dessen Kontoführung für die Sparkassen i.d.R. mit einem Verlust verbunden ist. Die Sparkasse Leipzig berät zurzeit andere Sparkassen, die ähnliche Projekte planen.

Quellen und weiterführende Literatur:

- Herr Wenderoth, Leiter des Unternehmensgründungsbüro; Interview vom 25.10.2001
- Frau Lippoldt, Projektleiterin Marketing/Public Relations, BIC GmbH; Interview vom 22.10.2001
- Frau Fellgiebel, Vermietung und Vermarktung; BIC GmbH; Telefonat vom 18.08.03
- Müller, P.; Rundgang mit Staatsminister Schwanitz durch das Business Innovation Center Leipzig GmbH; in: SparkassenZeitung; Nr. 2/ 29.07.2001
- www.bic-leipzig.de; www.ugb-leipzig.de

Wirtschaftsförderungsgesellschaften

Wie in Kap. 3.3.2 beschrieben, gibt es etwa seit den 1980er Jahren einen Paradigmenwechsel in der Auffassung von Wirtschaftsförderung. Obwohl allgemeiner Konsens darüber besteht, dass es heute stärker auf die Förderung des endogenen Potentials und der Schaffung von regionalen Netzwerken ankommt, sieht es in der Praxis oftmals anders aus.²⁸² Die regionalen Gestaltungsmöglichkeiten können auf Grund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen und fehlender Affinität zu den Akteuren nur begrenzt wahrgenommen werden (vgl. Kap. 3.3.2). Um praxisorientierte Akteure mit einzubeziehen, haben einige Kommunen die Ämterstruktur durch privatrechtliche Public-Private-Partnership-Gesellschaften ersetzt, die die Möglichkeit bieten, Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften, Verbände und Kreditinstitute direkt an der Wirtschaftsförderung zu beteiligen.²⁸³ 1995 war bei einer Umfrage bei mehr als 25 % der befragten Städte die Wirtschaftsförderung in privatrechtlichen Gesellschaften organisiert.²⁸⁴

Die Sparkassen unterstützten Wirtschaftsförderungsgesellschaften im Jahr 2000 mit rund 5,86 Mio. €. Dies entspricht 1 % der Wirtschafts- und Strukturförderung insgesamt.²⁸⁵ Hierbei ist zu beachten, dass es sich dabei i.d.R. um Zuschüsse oder finanzielle Beteiligungen ohne Ertragsorientierung handelt – also im vollen Umfang um gemeinnütziges Engagement. Ferner unterstützen Sparkassen Wirtschaftsförderungsprozesse

²⁸² vgl. z.B. Küpper, U. I.; S. 33;2000 / Hollbach-Grömig, B.; S. 118;1996

²⁸³ Hollbach-Grömig, B.; S. 21-22; 1996

²⁸⁴ Hollbach-Grömig, B.; S. 21; 1996

²⁸⁵ DSGVO; 2001 (f)

durch Know-how-Transfer an die kommunalen Wirtschaftsförderer, Personalbereitstellung, Strukturanalysen und ähnliches.²⁸⁶

Das folgende Beispiel zeigt, dass auch Sparkassen über die kommunalen Grenzen hinaus die wirtschaftliche Entwicklung der Region unterstützen.

Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Neckar-Odenwald-Kreises

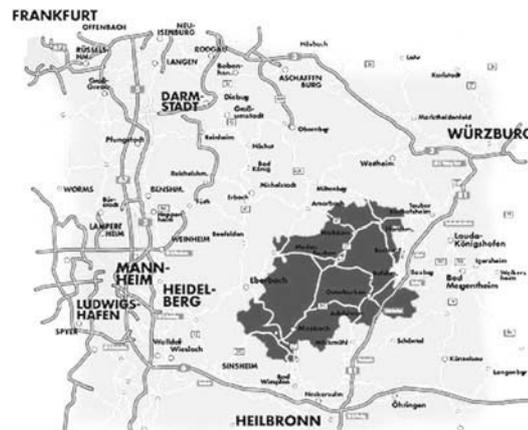
Kurzfassung: *Wirtschaftsförderungsgesellschaft, die das Ziel hat, den Kreis als zusammenhängende Wirtschaftsregion zu positionieren, wird von den fünf Sparkassen der Region finanziell unterstützt.*

Im Landkreis Neckar-Odenwald wurde Ende 1997 die Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Neckar-Odenwald-Kreises mbH gegründet. Ziel dieser Gesellschaft ist es, die Region als eine zusammenhängende Wirtschaftsregion zu definieren und nach außen und innen in dieser Form zu vermarkten. Bis dahin wurde Wirtschaftsförderung nur auf kommunaler Ebene von den städtischen Wirtschaftsbeauftragten betrieben. Die laufenden Kosten der Gesellschaft werden vom Landkreis übernommen. Die fünf dort ansässigen Sparkassen Mosbach, Buchen-Walldürn, Tauberfranken, Eberbach und die Sparkasse Bauland²⁸⁷ haben sich zu einer jährlichen Zahlung von rund 0,75€ für jeden der 150.000 Einwohner des Kreises verpflichtet. Herr Leitheim von der Wirtschaftsförderungsgesellschaft hält die Kooperation von Sparkassen und dem Kreis für optimal. Somit können operationale Projekte unterstützt werden, die nicht aus dem Haushalt des Kreises zu finanzieren wären. Darüber hinaus bringen die Sparkassen in vielen Arbeitskreisen Wissen ein und stellen Kontakte zur lokalen Wirtschaft her. Zu den Projekten der Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Kreises gehört z.B. ein regelmäßiges Erfindertreffen oder ein geplantes Gründerinnenzentrum.

Quellen und weiterführende Literatur:

- Herr Leitheim, Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Neckar-Odenwald-Kreises; Interview vom 19.10.2001
- www.wirtschaft-nok.de

**Abbildung 15:
Landkreis Neckar-Odenwald**



Quelle: www.Wirtschaft-NOK.de/s3_03.htm

²⁸⁶ vgl. Schrumpf, H.; Müller B.; S. 57; 2001

²⁸⁷ **Anm.:** Fusionsbedingt wird die Zahl dieser Sparkassen im Laufe des Jahres 2002 auf zwei reduziert werden.

4.2.2 Regionalförderung

Dieses Unterkapitel thematisiert Maßnahmen mit einem regionalökonomischen Fokus. Hierbei kommt es zu starken Überschneidungen mit den zuvor vorgestellten wirtschafts- und strukturfördernden und den folgend in Kap. 4.3 vorgestellten gemeinwohlorientierten Maßnahmen.

Sparkassen versuchen nach eigenem Bekunden „brachliegende Potentiale vor Ort“ zu erschließen, um eine positive regionale Entwicklung zu gewährleisten. Dabei sprechen sie sich selbst eine Schlüsselposition zu: „Als regional beheimatete Kreditinstitute besitzen sie eine genaue Kenntnis der Gegebenheiten und der Probleme vor Ort.“²⁸⁸ Auf Grund des Regionalprinzips „haben Sparkassen Interesse an ‚nachhaltigen‘, im Sinne der Agenda 21 ökonomischen, ökologischen und sozialen, Lösungen in den Regionen.“²⁸⁹

Wie hoch das regionalfördernde Engagement der Sparkassen ist, kann nicht ermittelt werden. Eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen fördert die regionale Entwicklung. Bspw. waren 146 Sparkassen 1999 an regionalen virtuellen Marktplätzen beteiligt.²⁹⁰ Über dieses Medium soll u.a. die regionale Wertschöpfung erhöht werden (vgl. Sparkasse Heiligenhaus, Kap. 4.5.1). Ein weiteres interessantes regionalförderndes – allerdings noch sehr wenig ausgeprägtes – Feld ist die Erhebung und Distribution regionalökonomischer Informationen. So hat z.B. die Sparkasse Halle in Kooperation mit dem Mitteldeutschen Rundfunk, der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg den *Mitteldeutschen Aktienindex* mit derzeit 18 am Aktienmarkt notierten Unternehmen aus der Region aufgelegt.²⁹¹

In vielen Regionen haben sich Regionalinitiativen gebildet, die die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Verflechtungen in den Regionen reorganisieren wollen. Diese Initiativen haben unterschiedliche Ziele und nehmen verschiedene Aufgaben wahr. Eine eindeutige Definition gibt es nicht.²⁹² Die folgend vorgestellte, von den Sparkassen aus der Region geförderte, Regionalinitiative integriert eine Reihe unterschiedlicher Zielsetzungen, um die Region zu stärken.

Regionalinitiative Rhein-Nahe Hunsrück e.V. – Der milde Westen

Kurzfassung: Im Rahmen eines von der Sparkasse in Auftrag gegebenen Gutachtens, wurde deutlich, dass die Region überregional wenig bekannt ist. Daraufhin ist die Regionalinitiative gegründet worden, der mittlerweile rund 140 regionale Akteure angeschlossen sind.

Der Wirtschaftsraum Rhein-Nahe mit den Zentren Bingen und Bad Kreuznach liegt in un-

²⁸⁸ Forndran, H.; S. 2; 1/2000

²⁸⁹ Forndran, H.; “ S. 198 ff; 5 / 05.1998

²⁹⁰ DSGVO; 2000 (b)

²⁹¹ vgl.: SparkassenZeitung; Werte in der Region; Nr. 27 / 13.07.01

²⁹² **Anm.:** Bspw. versteht der Deutsche Verband für Landschaftspflege darunter Initiativen, die sich mit der regionalen Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen aus Umwelt- und Naturschutzgründen beschäftigen. (www.reginet.de/region_statistik.html)

mittelbarer Nachbarschaft des Ballungsraumes Rhein-Main. Die Region, die vom Truppenabbau der amerikanischen Streitkräfte in Rheinland-Pfalz negativ betroffen ist, ist von mittelständischen Unternehmen und Tourismusbetrieben geprägt. Um die regionalen Stärken und Schwächen zu identifizieren, gab die Sparkasse Rhein-Nahe 1991 ein Strukturgutachten in Auftrag. Wesentliches Ergebnis war, dass die Region überregional unbekannt ist und kein eigenes Wirtschaftsprofil aufweist. Dieses Ergebnis war der Auftakt zur Gründung der Regionalinitiative, die heute von rund 140 Mitgliedern getragen wird. Dazu gehören die Kommunen der Region, Wirtschaftsakteure, Verbände, Vereine und die Kammern. Neben der Sparkasse Rhein-Nahe, die wesentlicher finanzieller und personeller Initiator war, sind mittlerweile auch die Kreissparkasse Birkenfeld und die Genossenschaftsbanken der Region beteiligt. Der Verein finanziert seine Aufgaben durch Mitglieds- und Förderbeiträge. Zentrale Zielsetzung ist die wirtschaftsbezogene Vermarktung der Region Rhein-Nahe-Hunsrück nach außen, die Förderung einer regionalen Identität und die Verlängerung der Wertschöpfungskette in der Region. Um diese Ziele zu verwirklichen, wurde eine Kommunikationsstrategie erarbeitet und Anzeigenkampagnen in der Regionalpresse geschaltet. Des Weiteren werden Imagebroschüren erstellt, einmal jährlich Wirtschaftstage mit wechselnden Themen veranstaltet, das Wirtschaftsmagazin INITIATIV herausgegeben, ein Gewerbeflächenatlas erstellt und ein virtueller Marktplatz (www.milder-westen.de) aufgebaut.

Quellen und weiterführende Literatur:

- Herr Braßel; Geschäftsführer der Regionalinitiative Rhein-Nahe Hunsrück e.V.; Interview vom 19.10.2001
- www.regionalinitiative.de

4.2.3 Existenzgründerförderung, Sonderkredite und Beteiligungsgesellschaften

Als Hemmnis, dass nicht mehr innovative Ideen in neu gegründete Unternehmen münden, wird oft die fehlende Versorgung mit Kreditmitteln angeführt. Den Banken und Sparkassen wird vorgeworfen, Förderkredite auf Grund mangelnder Renditeaussichten nur unzureichend weiterzureichen bzw. anzupreisen, generell an der Vergabe von kleinen Krediten wenig Interesse zu zeigen, Risiken zu scheuen und die Erfolgsaussichten der potentiellen Gründung nicht umfassend zu bewerten.²⁹³

Auf der anderen Seite ist zu betrachten, dass Banken und Sparkassen wirtschaftlich agieren müssen. Sie haben schon auf Grund des Kreditwesengesetzes die Pflicht, die hohe Risiken zu vermeiden. Durch Basel II (vgl. Kap. 2.4) werden Kreditinstitute künftig verstärkt gezwungen sein, für risikoreiche Kredite – wie Existenzgründerkredite – mehr Eigenkapital vorzuhalten.

Da Existenzgründer als Positivfaktoren für die regionale Ökonomie angesehen werden, werden sie durch öffentliche Förderkredite der EU, des Bundes und der Länder unterstützt. Diese werden i.d.R. über die Hausbanken vergeben. Die Gebühr, die die Banken dafür erhalten, deckt teilweise die Beratungs-, Prüfungs- und Kreditüberwachungskosten nicht. Sparkassen haben im Jahr 2000 51 % der von der Deutschen Ausgleichsbank vergebenen Kredite weitergeleitet. Zum Vergleich: die privaten Banken haben ihren Anteil zwischen 1995 und 2000 nahezu halbiert. Im Jahr 2000 hat diese Gruppe nur noch 11 % dieser Kredite vermittelt.²⁹⁴

Eigene Existenzgründerkredite haben die Sparkassen 1998 in Höhe von 1,33 Mrd. € vergeben.²⁹⁵ Sparkassen fördern Gründer nicht nur durch Kredite, sondern sie beraten umfassend, beteiligen sich an Gründer- und Technologiecentern (vgl. Kap. 4.2.1), errichten eigene Beratungsbüros, veranstalten Existenzgründerwettbewerbe usw.²⁹⁶

Beteiligungsgesellschaften

Die Finanzierung von Existenzgründungen oder Erweiterungsfinanzierungen bei Unternehmen mit geringem Eigenkapital ist für die Banken ein risikoreiches Geschäft. Mitunter scheitern die Unternehmer, und die Forderungen sind für die Sparkassen uneinbringbar. Teilweise sind die Gründungen aber auch sehr erfolgreich und die Kredite können problemlos getilgt werden.

Eine Möglichkeit, die hohen Risiken zu finanzieren, liegt daher in der Bereitstellung von Beteiligungen. Wodurch die Kapitalgeber neben den Verlusten auch an der Ertragsituation der erfolgreichen Unternehmen beteiligt sind. Uneinbringbare Forderungen können so ausgeglichen werden.

²⁹³ vgl. Schrumpf, H.; Müller B.; S. 61 ff; 2001

²⁹⁴ vgl. DSGVO; S. 25; 2001 (f)

²⁹⁵ vgl. Schrumpf, H.; Müller B.; S. 68; 2001

²⁹⁶ vgl. DSGVO; StartUp-Deutscher Gründerpreis; www.dsgv.de

Im Jahr 2000 übernahmen die 75 Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen-Finanzgruppe 479 neue Beteiligungen mit einem Volumen von rund 446 Mio. €. ²⁹⁷ Die Beteiligungsgesellschaften haben sich i.d.R. auf aussichtsreiche Existenzgründer und Unternehmen aus dem Hochtechnologiebereich spezialisiert. Für Gründungen, die zwar erfolgreich sein könnten, jedoch kein hohes Wachstum versprechen, besteht eine Finanzierungslücke. Das folgende Beispiel zeigt die Arbeitsweise einer Beteiligungsgesellschaft.

Sparkassen-Unternehmensbeteiligungs-AG

***Kurzfassung:** Bereits 1988 gegründete Beteiligungsgesellschaft, die innovativen wachstumsorientierten Unternehmen aus der Region Beteiligungskapital anbietet. Für risikoreiche Beteiligungen wurde zusätzlich der S-Venture-Capital-Fonds gegründet.*

Als eine der ersten Sparkassen-Beteiligungsgesellschaften wurde 1988 die S-Unternehmensbeteiligungsgesellschaft von sieben Sparkassen gegründet, von denen fusionsbedingt nur die Sparkassen Aachen, Krefeld und Mönchengladbach übrig geblieben sind. Unternehmensziel ist es, den Großraum Aachen, Mönchengladbach und Krefeld mit Beteiligungskapital zu versorgen.

Die meist schon etablierten technologieorientierten, mittelständischen Unternehmen benötigen das Kapital, das in Form von Minderheitsbeteiligungen bereitgestellt wird, zur Expansionsfinanzierung, zur Vorbereitung eines Börsengangs, zur Finanzierung von Firmennachfolgen und zunehmend auch, um sich im Hinblick auf Basel II (vgl.Kap. 2.4) mit mehr Eigenkapital darzustellen. Die Beteiligungshöhe pro Unternehmen liegt zwischen rund 130.000 € und 3,1 Mio. €. 1997 wurde zusätzlich der S-Venture-Capital-Fonds als eigenständige GmbH gegründet, der risikoreichere, wachstumsorientierte Existenzgründer finanziert.

Neben der kapitalgebenden Funktion erfüllt die S-Unternehmensbeteiligungs-AG eine wichtige Funktion in der Beratung und Betreuung der Firmen, ferner werden branchenübergreifend regionale Netzwerke aufgebaut. Das Eigenkapital konnte, trotz jährlicher Gewinnausschüttungen zwischen ein und zwei Mio. € an die beteiligten Sparkassen auf rund 36, 2 Mio. € im Jahr 2000 erhöht werden, so dass der steigenden Nachfrage nach Beteiligungskapital in der Region entsprochen werden konnte.

Quelle und weiterführende Literatur:

- Frau Biergans; S-Unternehmensbeteiligungs-AG; Email Kontakt vom 22.10.2001
- UBG Geschäftsbericht 2000

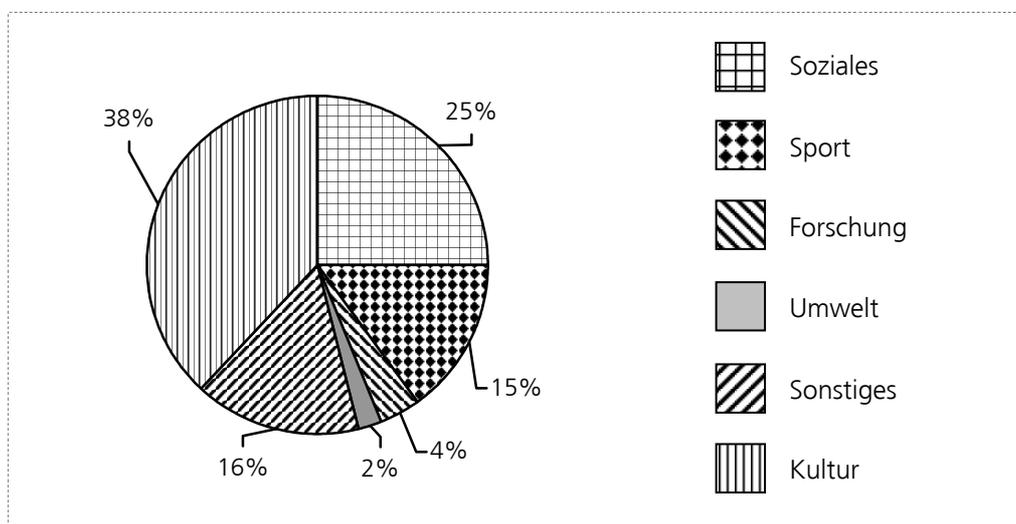
²⁹⁷ vgl. DSGVO; Am Erfolg beteiligt; www.dsgv.de

4.3 Gesellschaftliches Engagement im Überblick

Das gemeinnützige Förderengagement hat für die Sparkassen eine lange Tradition. Sie sind selbst aus einer gemeinwohlorientierten Motivation gegründet worden (vgl. Kap. 1.1). Sparkassen versuchen das bürgerschaftliche Engagement vor Ort zu stärken, zu einer Steigerung der Lebensqualität beizutragen und die Standortfaktoren zu verbessern.

Im Jahr 2000 belief sich das Engagement für gesellschaftsrelevante Zwecke aller Sparkassen auf 276,9 Mio. €. ²⁹⁸ Dies entspricht ca. 0,03 % der zusammengefassten Bilanzsumme. Der Betrag setzt sich zusammen aus Spenden, Stiftungsausschüttungen ²⁹⁹, PS-Zweckerträgen ³⁰⁰, sonstigen Förderbeiträgen sowie Sponsoring und ist in vollem Umfang als gemeinnützig anzusehen. ³⁰¹ Personelle Aufwendungen der Sparkassen u.ä. wurden nicht eingerechnet. Die Abbildung 16 zeigt die Aufteilung des Fördervolumens.

Abbildung 16: Gesellschaftliches Engagement



Quelle: DSGV; a.a.O.; S. 34 2000 (b) ((b34;2001

Kultur

Die Kulturförderung nimmt mit einem Fördervolumen von rund 105,2 Mio. € und einem Anteil von 38 % eindeutig die Hauptrolle bei dem gesellschaftlichem Förderengagement ein. Nach eigenen Angaben ist die Sparkassen-Finanzgruppe, die größte nicht-staatliche Kulturfördererin. ³⁰² Zu den Förderaktivitäten gehört z.B. die Durchführung oder Unterstützung von Nachwuchswettbewerben („Jugend Musiziert“ etc.), die Förde-

²⁹⁸ vgl. DSGV; S. 34 ff; 2001 (f)

²⁹⁹ **Anm.:** Es wird dabei der in dem Jahr der Erhebung ausgeschüttete Betrag berücksichtigt.

³⁰⁰ **Erkl.:** Besondere Sparform, bei der ein Teil gemeinnützigen Zwecken zur Verfügung gestellt wird.

³⁰¹ vgl. DSGV; 2000 (c)

³⁰² vgl. DSGV; S. 35; 2001 (f)

rung von lokalen Kulturvereinen, das Ausstellungssponsoring, die Unterstützung von Kulturstiftungen und Museumsprojekten sowie die Unterstützung von Einrichtungen zur Erhaltung regionaler Kulturgüter.³⁰³

Soziales

Den Gemeinden obliegt die Pflicht, jene Leistungen zu erbringen, die von der Sozialversicherung nicht abgedeckt werden. Dabei entstehen auf Grund der defizitären Haushaltslage Lücken. Diese werden teilweise durch Stiftungen, karitative Einrichtungen, Vereine, Unternehmen usw. geschlossen.³⁰⁴ Auch die Sparkassen übernehmen einen Teil der Verantwortung. Rund 69,2 Mio. € haben sie im Jahr 2000 in soziale Projekte investiert, dies entspricht 25 % ihres Gesamtengagements.³⁰⁵

Sport

Die Sportförderung hat mit einem Betrag von rund 41,5 Mio. € einen Anteil von 15 %. Der Schwerpunkt liegt in der Förderung des Breiten- und Vereinssport. Darüber hinaus werden auch Nachwuchssportler gefördert.³⁰⁶

Forschung und Bildung

Im Jahr 2000 unterstützten die Sparkassen mit rund 11,1 Mio. € (4 %) Bildung, Forschung und Entwicklung. Das Engagement vor Ort ist dabei recht unterschiedlich. Dazu gehört u.a. die Auslobung von Preisen für Dissertationen oder Habilitationen, die Finanzierung von Stiftungslehrstühlen oder die Förderung im vorwissenschaftlichen Bereich durch den Wettbewerb „Jugend Forscht“.³⁰⁷

Umwelt

Mit einem Fördervolumen von 5,5 Mio. € hat das Engagement im Umweltbereich nur einen Anteil von 2 %. Auch dieser Bereich ist breit gefächert. Eine zunehmend wichtige Rolle nimmt die Unterstützung von lokalen „Agenda-21-Gruppen“ ein.

Sonstiges

Darüber hinaus fördern die Sparkassen mit einem Betrag von 44,3 Mio. € (16 %) verschiedene Projekte, die keiner der hier vorgestellten Kategorie zugeordnet werden können. Hierzu gehören bspw. die Förderungen von Schulen beim Internet-Zugang, das

³⁰³ vgl. DSGVO; S. 35; 2001 (f)

³⁰⁴ vgl. Schrumpf, H.; Müller B.; S. 98; 2001

³⁰⁵ vgl. DSGVO; S. 35; 2001 (f)

³⁰⁶ vgl. DSGVO; S. 35 ff; 2001 (f)

³⁰⁷ vgl. DSGVO; S. 35 ff; 2001 (f)

Planspiel Börse, der Beratungsdienst „Geld und Haushalt“ und die Unterstützung des örtlichen Vereinslebens.³⁰⁸

4.4 Gewährleistungsfunktion: Flächendeckende Versorgung

Wie in Kap. 1.2.4 dargelegt, haben Sparkassen auf Grund des öffentlichen Auftrags eine Gewährleistungsfunktion für bankwirtschaftliche Dienstleistungen in der Region. Ein wesentlicher Bestandteil der Gewährleistungsfunktion ist die flächendeckende Unterhaltung einer Zweigstelleninfrastruktur.

In den 1970er Jahren expandierte das Zweigstellennetz der Sparkassen. Durch die Nähe zum Kunden konnte man günstig an Sparanlagen kommen und die rund 20.000 Zweigstellen haben einen nicht zu unterschätzenden werbenden Effekt (Brand Awareness).³⁰⁹ Die Notwendigkeit eines dichten Zweigstellennetzes ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht heute nur noch bedingt gegeben. Der Zielkonflikt ist vorprogrammiert: die kommunale Bindung und der damit verbundene öffentliche Auftrag verbietet einen uneingeschränkten Rückzug aus der Fläche. Viele Zweigstellen haben eine wichtige soziale und wirtschaftliche Funktion. Sie versorgen die Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen und haben in ländlichen Regionen und Stadtteilzentren eine räumliche Kristallisationsfunktion für die kleinteilige Wirtschaft und die Nahversorgung.

4.4.1 Wie steht es um die Zweigstellenpräsenz?

Wie dicht das Zweigstellennetz zur Erfüllung der Gewährleistungsfunktion im Rahmen des öffentlichen Auftrages sein muss, ist nirgends festgelegt. Da Sparkassen neben der Erfüllung des öffentlichen Auftrags auch dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verpflichtet sind, ist ein „sinnvolles vernünftiges Abwägen“³¹⁰ notwendig.

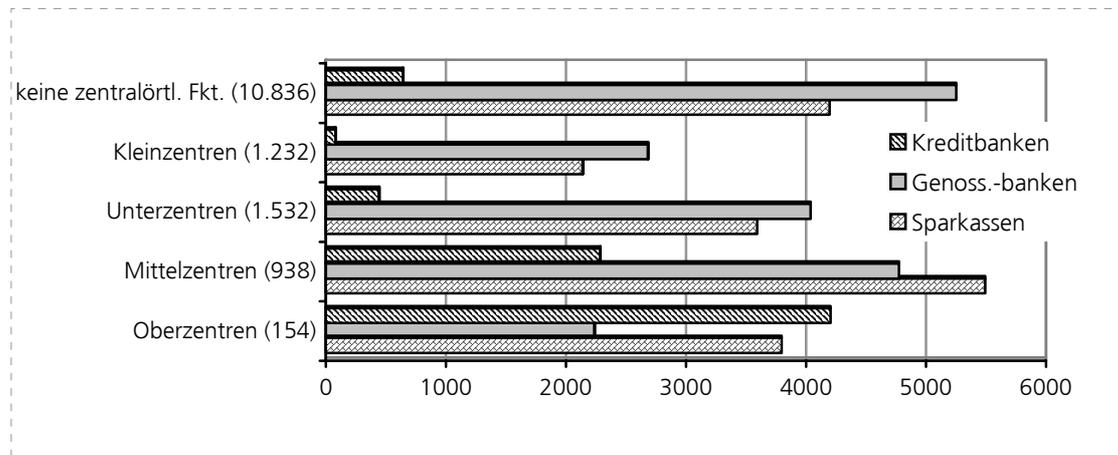
Wie in Kap. 2.1.2 dargestellt, ist die bundesdeutsche Bankstellendichte im internationalen Vergleich sehr hoch. Dies alleine lässt jedoch noch keine Schlüsse über eine hinreichende Versorgung zu. Sind die Bankstellen der Sparkassen hauptsächlich in den dicht besiedelten Agglomerationsräumen lokalisiert, in denen auch die privaten Banken vertreten sind und die Versorgung ohnehin gesichert ist, oder sind sie auch in den Nebenzentren und in der Peripherie vertreten? Ob die Sparkassen ihrer Verpflichtung nachkommen und entsprechend der historisch gewachsenen, dezentralen Siedlungsstruktur ein ausreichend dezentrales Zweigstellennetz bereitstellen, lässt sich unter Zuhilfenahme der von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1968 vorgeschlagenen vierfachen Unterteilung von Räumen nach der zentralörtlichen Funktion beurteilen. Die Abbildung 17 gibt die Verteilung der Zweigstellen in den Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren und zusätzlich für Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion wieder.

³⁰⁸ vgl. DSGVO; S. 35 ff; 2001 (f)

³⁰⁹ vgl. Bück, W.; M als Marke: Vorsicht vor Veränderungen; in bank und markt; S. 13; 4/01.04.2001

³¹⁰ Völter; S. 73; 2000

Abbildung 17: Verteilung der Zweigstellen der einzelnen Bankengruppe 1999



Anm.: Die Gruppe der Kreditbanken beinhaltet die privaten Regionalbanken (z.B. Vereinsbank, Westbank AG) und die vier Großbanken (vgl. Kap. 2.1.)

Quelle: Völter, A.; a.a.O.; S. 101 ff; 2000

Die obige Abbildung zeigt, dass in Orten mit zentralörtlicher Funktion die Versorgung durchweg gut ist. In den 1.232 Kleinzentren der Bundesrepublik unterhielten die Sparkassen 1999 2.140 Zweigstellen. Das ergibt pro Kleinzentrum 1,76 Zweigstellen. Geht man von einer einigermaßen gleichmäßigen Verteilung aus, ist eine ausreichende Versorgung mit Bankstellen in den Kleinzentren durch die Sparkassen gegeben. Ob es für Sparkassen auch angezeigt ist, in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion eine Zweigstelle zu unterhalten, kann nur im Einzelfall abgewogen werden. Die Sparkassen standen 1999 in den 10.836 Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit 4.196 Zweigstellen zur kreditwirtschaftlichen Versorgung bereit. Dies heißt, dass bei gleichmäßiger Verteilung der Zweigstellen – die in dieser Ortskategorie anzunehmen ist – weniger als 40 % der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Sparkassenzweigstelle versorgt werden. Inwieweit die 5.252 Zweigstellen der Genossenschaftsbanken die Versorgungslücke ausgleichen oder ob häufig eine Doppelversorgung vorliegt, bleibt ungeklärt.³¹¹

Der Vergleich der Bankengruppen zeigt, dass die Genossenschaftsbanken den Löwenanteil an der kreditwirtschaftlichen Versorgung in der Fläche erbringen und dort auch eindeutig ihre Marktstärke liegt. Der Beitrag der Kreditbanken zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft in dünn besiedelten Regionen mit Bankdienstleistungen ist marginal. Das für Deutschland charakteristische dreisäulige Banksystem (vgl. Kap.2.1) besteht in der Fläche daher faktisch nicht.

³¹¹ vgl. Völter, A.; S, 113 ff; 2000

Präsenz in der Fläche erfüllt?

Anhand des vorhandenen Zahlenmaterials ist den Sparkassen die Nichterfüllung des öffentlichen Auftrages, bezogen auf die Zweigstellenpräsenz, nicht nachzuweisen. In den Agglomerationsräumen scheint die Versorgung generell gut zu sein. Die Genossenschaftsbanken tragen zwar stärker als die Sparkassen zur Versorgung in der Fläche bei, jedoch übernehmen sie nicht die gleiche Funktion für die Region, da sie im Gegensatz zu den Sparkassen ihren Mitgliedern und nicht dem Gewährträger verpflichtet sind. Darüber hinaus sind sie, obwohl sie mehr Zweigstellen im ländlichen Raum haben, nicht in allen Regionen vertreten. Durch einen Rückzug der Sparkassen wäre zu befürchten, dass neben der Gefahr der Monopolstellung von Bankengruppen in einigen Regionen, eine Lücke in der flächendeckenden Versorgung entstehen würde.

4.4.2 Die Zweigstellenversorgung in der Zukunft

Seit Beginn der 1990er Jahre nimmt die Zahl der Zweigstellen kontinuierlich ab. In nur drei Jahren zwischen 1998 und 2001 haben die Großbanken (Deutsche, Dresdner, Commerz- und Hypo Vereinsbank) ihr Zweigstellennetz um rund 45,6 %, die Sparkassen um rund 10 % und die Genossenschaftsbanken um 9,6 % reduziert.³¹² Alle Bankengruppen kündigen einen weiteren, wenn auch langsamen Rückzug an. So äußerte bspw. der Vorstandsvorsitzende der Stadtsparkasse Köln, Herr Schröder, in seiner Funktion als Sparkassen-Obmann, dass er weitere Geschäftsstellen-Schließungen erwarte; für ländliche Regionen stellt er jede vierte Zweigstelle zur Disposition.³¹³

Das Schließen von Zweigstellen wird in manchen Regionen von massiven Protesten der Bevölkerung und der Lokalpolitiker begleitet. Dass die entsprechenden Sparkassen dabei in einem Zielkonflikt zwischen Präsenz in der Fläche und wirtschaftlicher Überlebensfähigkeit stehen, zeigt der Fall der Sparkasse Kassel.

Zweigstellenabbau bei der Sparkasse Kassel

Kurzfassung: Da Trotz der Fusion zwischen der Stadt- und Landkreis-Sparkasse, das Betriebsergebnis sinkend ist, musste rund ein Drittel der Zweigstellen abgebaut werden. Dem stand allerdings der Fusionsvertrag entgegen.

Die Ertragslage der Sparkasse hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert.³¹⁴ Um Kosten zu sparen, fusionierten 1997 die Stadtsparkasse und die Sparkasse des Landkreises. Doch trotz der Fusion ist das jährliche Betriebsergebnis weiter um etwa 12 % zurückgegangen. Daher plante der Vorstand, 40-50 der insgesamt 135 Zweigstellen zu schließen bzw. vollautomatisiert zu betreiben und über 300 Stellen abzubauen. Dem entgegen steht allerdings der Fusionsvertrag, der die Erhaltung aller Zweigstellen festlegt. Neben dem Verwaltungsrat musste daher vertragsgemäß auch die Stadt bzw. der Kreis – je nachdem wo die betroffene Zweigstelle liegt – zustimmen.

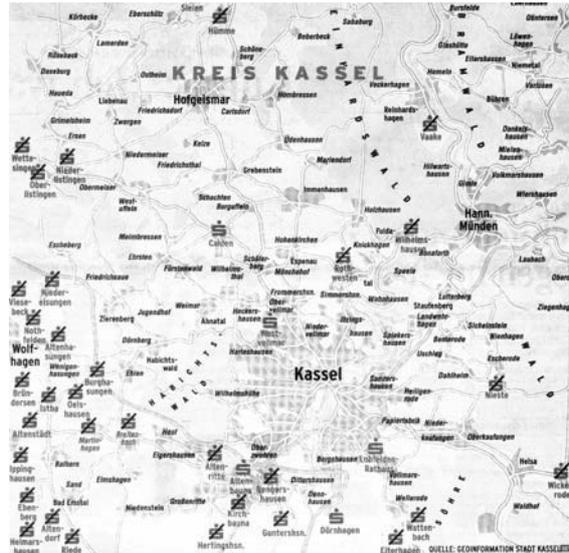
³¹² vgl. Deutsche Bundesbank; Juli 2001 / September 2002 / eigene Berechnungen

³¹³ vgl. Handelsblatt; Sparkassen wollen eigenen Feuerwehrrfonds; S. 28; 09.09.2001

³¹⁴ vgl. Hessische-Niedersächsische Allgemeine; Sparkasse macht Filialen dicht; 16.08.2001

Der massive Widerstand des Betriebsrates und vieler Bürgerinnen und Bürger wurde vom Kasseler Kreistag unterstützt, der die Schließungspläne in dieser massiven Form in einer Sitzung im August 2001 zurückgewiesen und von der Führung der Sparkasse verlangt hat, andere Möglichkeiten der Kostenreduktion und Ertragsteigerung zu prüfen.³¹⁵ U.a. wurde vorgeschlagen, an manchen Standorten über Kooperationen mit den Genossenschaftsbanken nachzudenken, die ebenfalls unter Kostendruck geraten sind und schon einige Zweigstellen geschlossen haben.³¹⁶ Doch mittlerweile hat man sich auf politischer Ebene geeinigt und knapp 30 Zweigstellen geschlossen.

Abbildung 18: Zweigstellenabbau in Kassel



Anm.: Die Graphik zeigt einen Ausschnitt des Geschäftsgebiets. Die durchgestrichenen Zweigstellen sollten nach Planung aus dem Jahr 2001 geschlossen werden, die anderen Symbole stehen für geplante Automatencenter.

Quelle: Hessische-Niedersächsische Allgemeine; 17.08.2001

Gemeinsame Zweigstellen zwischen Sparkassen und Genossenschaftsbanken sind ein kostengünstiger Weg, um weiterhin Bankleistungen in der Peripherie anzubieten. Noch wird diese Annäherung innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe kritisch beäugt. Man befürchtet damit ein Stück Markenidentität aufzugeben.³¹⁷ Ob solche Maßnahmen ausreichen, um das Schließen von Zweigstellen abzuwenden, das von vielen Unternehmensberatungen bereits vorausgesagt wird, bleibt fraglich. Die Unternehmensberatung Booz Allen & Hamilton erwartet bspw., dass mittelfristig 30 bis 50 % der Sparkassen-Filialen geschlossen werden müssen.³¹⁸

³¹⁵ vgl. Hessische-Niedersächsische Allgemeine; Widerspruch gegen Filialschließung; 24.08.2001

³¹⁶ vgl. Hessische-Niedersächsische Allgemeine; Ein Vorstand ist nicht für ewig; 24.08.2001

³¹⁷ vgl. Bück, W.; S. 13; 4/01.04.2001

³¹⁸ vgl. Financial Times; Ende der Behaglichkeit; S. 25; 18.7.2001

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) entwickelte mit der „Strategie 2010“ eine neue Zweigstellenkonzeption. Danach sollen neue spezialisierte Center z.B. für das Immobiliengeschäft errichtet werden, die Universalbankgeschäfte nicht mehr in allen Zweigstellen angeboten werden und Zweigstellen in Einkaufszentren (Shop in Shop) aufgebaut werden. Der Trend Shop in Shop erhält allerdings auch vereinzelt in den Hauptgeschäftsstellen der Sparkassen Einzug. Durch zunehmende Trennung der Nachbearbeitung vom Schaltergeschäft wird dort weniger Platz benötigt.

**Abbildung 19: Finanzkaufhaus Düsseldorf:
Cafe und Zeitschriften-/Lotto-/Tabakshop**



Quelle: Sparkasse Düsseldorf

Die Sparkasse Düsseldorf hat z.B., wie die Abbildung 19 zeigt, aus ihrer Hauptgeschäftsstelle ein Finanzkaufhaus kreiert und dort Büros, Geschäfte und Gastronomien untergebracht. Viele der Shops haben einen direkten Bezug zu Düsseldorf, wie etwa das von den Stadtwerken betriebene Energiezentrum, eine Düsseldorfer Telefongesellschaft oder die Düsseldorf Marketing und Tourismus GmbH.³¹⁹

Mit welchen Zusatznutzen und Erträgen auch immer Sparkassen ihre Zweigstellen- und Hauptstelleninfrastruktur koppeln, sie werden in Zukunft auch daran gemessen, wie präsent sie in der Fläche bleiben, denn das rechtfertigt letztendlich den öffentlichen Auftrag.

4.5 Sparkassen-Portraits

In dem folgenden Unterkapitel wird die wettbewerbliche, institutionelle, organisatorische und wirtschaftsfördernde Rolle der Sparkassen mittels zweier Praxisbeispiele veranschaulicht. Dadurch soll der Leser über die zuvor beschriebenen Fakten hinaus einen Eindruck von der Institution Sparkasse erhalten und über die Meinung und Standpunkte der Sparkassen informiert werden. Es handelt sich dabei nicht um Best-Practice, sondern um Praxisbeispiele, die für die entsprechende Größenklasse als typisch gelten können. Die Portraits wurden mittels leitfadengestützter Experteninterviews herausgearbeitet. Erörtert wurde dabei u.a.:

- das aktuelle Spannungsfeld und dessen Folgen,

³¹⁹ SparkassenZeitung; Finanzkaufhaus Düsseldorf; Beilage im August 2001

- Wettbewerbssituation, Zielgruppen und die Geschäftsstrategie,
- Identität, Stellung zum öffentlichen Auftrag und die kommunale Bindung,
- die Zweigstellenpräsenz,
- das wirtschafts- und strukturfördernde Engagement,
- die Kommunikationsstrategie sowie
- neue Geschäftsfelder in der Wirtschafts- und Strukturförderung.

Ferner wurden Internet-Auftritte, Imagebroschüren, Geschäftsberichte, Zeitungsartikel usw. ausgewertet. Zur Einordnung der Institute in den regionalen Kontext sind die wichtigsten Kennzahlen des Gewährträgers angegeben.

Ausgewählt wurden die Beispiele nach der Bilanzgröße. Jeweils ein Beispiel sollte zu den größtmäßig führenden und eines zu den kleineren Instituten gehören. Ein weiterer Grund, der für die Sparkasse Heiligenhaus als Praxisbeispiel sprach, ist die besondere Situation als Kleinsparkasse im Kreis Mettmann am Rande der Zentren Essen, Düsseldorf und Wuppertal. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Sparkasse Heiligenhaus mittlerweile mit der Kreissparkasse Düsseldorf fusionierte und als eigenständiges Institut nicht mehr besteht. Die Dortmunder Sparkasse galt als interessant, da sie seit Jahrzehnten den Strukturwandel der Stadt aktiv begleitet. Zudem erschien Dortmund, auf Grund der Teilnahme der Dortmunder Nordstadt an dem europäischen Stadterneuerungsprogramm URBAN II, interessant. Der DSGV unterstützt das URBAN-Netzwerk Deutschland (vgl. Kap. 4.1).

4.5.1 Portrait der Sparkasse Heiligenhaus

Kurzüberblick: Die Sparkasse Heiligenhaus gehört mit einer Bilanzsumme von knapp einer halben Mrd. € eindeutig zu den kleineren Instituten. Beschreiben kann man das Heiligenhauser Institut als eine von der Größenordnung her durchschnittliche öffentlich-rechtliche Bank, die sich ertragsmäßig gut darstellt. Das Institut ist eine von insgesamt sieben Stadtsparkassen im Kreis Mettmann. Hinzu kommt die Kreissparkasse Düsseldorf, die ebenfalls im Kreis Mettmann vertreten ist. Zum Zeitpunkt des Interviews waren Fusionsbestrebungen noch nicht absehbar. Doch mittlerweile ist die Sparkasse Heiligenhaus teil der Kreissparkasse Düsseldorf. Das Portraits beschreibt jedoch den Stand vor der Fusion. Ein über die Stadtgrenzen hinaus bekanntes Projekt ist der „markt-heiligenhaus“, ein von der Sparkasse initiiertes virtueller Marktauftritt der Kommune.

Tabelle 2: Wichtige Kennzahlen für 1999 (Heiligenhaus)

Eigenkapital:	19,43 Mio. €
Bilanzsumme:	472,43 Mio. €
Eigenkapital-Rentabilität (vor St.):	13 %
Cost-Income-Ratio:	70 %
Mitarbeiter ³²⁰ :	165

Quelle: Sparkasse Heiligenhaus; Das Jubiläumsjahr im Überblick; / Interview vom 25.07.2001

Mit einer Eigenkapitalrendite von rund 13 % liegt die Sparkasse Heiligenhaus über dem Durchschnitt aller Bankengruppen, der 1999 bei 11,2 % lag und unter der durchschnittlichen Sparkassenrendite von 15,4 %³²¹.

Der Gewährträger: Stadt Heiligenhaus (Stand 2000)

Einwohner:	knapp 30.000
Lage:	zentrale Lage zwischen dem Großstädtedreieck Düsseldorf, Essen und Wuppertal, am nördlichen Rand des Kreises Mettmann, im Regierungsbezirk Düsseldorf.
Beschäftigte ³²² :	13.000, davon 9.700 im verarbeitenden Gewerbe.
Arbeitslosenquote:	7,0 % (Kreis Mettmann)
Bruttoinlandsprodukt:	53.215 € je Erwerbstätigen (Kreis Mettmann) ³²³

Abb. 20: Sparkasse Heiligenhaus



Gesprächspartner: Herr Frömberg, Vorstandsvorsitzender und Frau Rösner, Leiterin Marketing



Sparkassenhauptstelle

³²⁰ **Anm.:** inkl. Teilzeitkräfte und Auszubildende

³²¹ Deutsche Bundesbank; S. 60; Monatsbericht September 2000

³²² www.heiligenhaus.de

³²³ Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen; CD Rom Gemeindedaten NRW 2000 (Exceltabellen auf Anfrage)

EU-Wettbewerbsrecht

Herr Frömberg sieht in der bisherigen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung keinen Vorteil für die Sparkasse Heiligenhaus. Viel wichtiger sei, dass der öffentlich-rechtliche Status der Sparkassen erhalten bleibe, was trotz der Brüsseler Vorgaben (vgl. Kap. 2.3.4) möglich sei. Die Gefahr, dass die Landesbanken, für die der Wegfall der Staatshaftung durchaus Nachteile hat, die schlechteren Konditionen an die Sparkassen weitergäben, hält Herr Frömberg für gering. Schon heute würden Leistungen da abgerufen, wo sie am günstigsten zu bekommen sind. Dass – wie bspw. von dem Bankhaus Merk & Fink behauptet wird³²⁴ – die Konditionen der Sparkassen auf Grund des Kompromisses angehoben werden müssen, hält Herr Frömberg „für blanken Unsinn“.

Eine Privatisierung der Sparkassen sei nach seiner Ansicht kurzfristig ausgeschlossen. Für die Zukunft will er die Aufnahme von privaten Kapitaleinlagen zur Verbesserung der Eigenkapitalsituation der Sparkassen nicht ausschließen, allerdings schließt er die Beteiligung von privaten Banken aus.

Basel II: eine Bombe?

Die Sparkasse Heiligenhaus sieht für die regionale Entwicklung viel größere Gefahren durch Basel II (vgl. Kap. 2.4) als durch den Wegfall der Staatsgarantien. „Hinter Basel II verbirgt sich zunächst einmal eine Bombe.“ Erste Proberatings für mittelständische Unternehmen aus Heiligenhaus, die intern mit der besten Bonität eingestuft worden sind, haben fürchterliche Ergebnisse erzielt, so Herr Frömberg.

Identität der Sparkasse Heiligenhaus

„Wir sind die Bank für den Heiligenhauser Bürger, die heimische Wirtschaft und die Kommune“, so der Vorstandsvorsitzende. In den oberen Führungsebenen ist die besondere Rolle der Sparkassen für die Region durchaus im Bewusstsein. Im Servicebereich kann ähnliches kaum erwartet werden, die dort Arbeitenden definieren sich in erster Linie als Bankkaufleute. Das schlechter gewordene Image der privaten Bank hat allerdings insgesamt zu einer höheren Identifikation der Angestellten mit der Sparkassen-Idee beigetragen. Herr Frömberg sieht allerdings bei der Identifikation der Mitarbeiter mit der Idee der Sparkassen noch Ergänzungsbedarf.

³²⁴ vgl. Handelsblatt; Brüssel entscheidet gegen Sparkassen; 18.07.2001

Position am Markt

Die Sparkasse ist in Heiligenhaus unangefochtener Marktführer mit einem Marktanteil von über 70 %³²⁵. Ein Grund für die gute Marktstellung ist in dem Rückzug der privaten Banken zu sehen. Die Citybank ist nicht mehr vor Ort und die drei noch vertretenen Großbanken (Deutsche Bank, Dresdner und Commerzbank) ziehen sich massiv zurück. Qualifizierte Beratungen werden nur noch für bestimmte Kundensegmente angeboten, wofür dann ein Berater aus den umliegenden Großstädten nach Heiligenhaus kommen muss. Ein weiterer Entwicklungsvorteil der Sparkasse ist die Abwesenheit einer genossenschaftlichen Bank in Heiligenhaus.

Geschäftsstrategie / Fusion

Um notwendige Zusatzerträge zu realisieren, wurden die Geschäftsfelder Immobilien, Wertpapier, Leasing und Versicherung ausgebaut. Richtig verzahnt ergeben sich viele Synergien: wer einen Kredit für eine Maschine in Anspruch nimmt, benötigt auch eine Versicherung. Verkauft jemand eine Immobilie, bietet die Sparkasse direkt eine Geldanlage für das freiwerdende Kapital an usw. Zur Kostensenkung wird ein möglichst hoher Anteil des Back-Office-Bereiches *outsourct*. Herr Frömberg glaubt nicht an die viel beschworenen Synergien durch Fusionen. Die entscheidende Größe für die Zukunftsaussichten eines Instituts sei nicht die Umsatzhöhe, sondern die Marktführerschaft in der Region. Trotz der ungewöhnlichen Situation im Kreis Mettmann (sieben relativ kleine Sparkassen plus Kreissparkasse Düsseldorf) glaubte Herr Frömberg im Sommer 2001, dass eine Fusion nur wenig Vorteile hätte und im Kreis aufgrund des politischen Kirchturmsdenken auch nicht zu realisieren sei, ferner fehle es an einer regionalen Identität im Kreis. Doch anscheinend ist der Druck zu größeren Einheiten mittlerweile so groß, dass trotz der Tatsache, dass eine Sparkasse Mettmann nicht zu realisieren war, fusioniert wurde. Die Sparkasse Heiligenhaus ist seit 2003 teil der Zweckverbandsparkasse „Kreissparkasse Düsseldorf“.

Zielgruppe

Für die Sparkasse Heiligenhaus sind aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht alle Kunden interessant. Dies wird, wie die in Abbildung 21 dargestellte Werbung zeigt, die in mehreren lokalen Anzeigebältern erschien, auch nach außen kommuniziert. Selbst wenn einige Kunden keinen Gewinn verursachen, leisten sie doch einen Kostendeckungsbeitrag. Eine Geschäftspolitik wie die der Hypo Vereinsbank, für die nur vermögende Kunden lohnenswert sind, kann Herr Frömberg aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehen. Zunehmend gewinne die Sparkasse Kunden hinzu, die früher zur Zielgruppe der privaten Banken gehörten. Dadurch würde es allerdings schwieriger, dem breiten Spektrum gerecht zu werden. Kundensegmentierung – obwohl „ein böses Wort“, so Herr Frömberg – sei daher unerlässlich, um auf Dauer wettbewerbsfähig zu bleiben und den öffentlichen Auftrag erfüllen zu können. Der Sozialhilfeempfänger sei

³²⁵ hausinterne Schätzungen

als Kunde willkommen, kann aber nur eingeschränkt Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Abbildung 21: 200TDM Werbung



Quelle: Sparkasse Heiligenhaus

Die Sparkasse hat im Sozialamt einen Geldautomaten installiert. Dies habe aus Sicht der Sparkasse zwei Vorteile: Sozialhilfeempfänger könnten ihr Geld direkt im Sozialamt bekommen und würden so einen Servicevorteil genießen und zudem diene der Geldautomat der „Entlastung der Besucherströme in der Kundenhalle.“ Herr Frömberg ist der Meinung, dass die Betreuung von sozialschwachen Kunden – wenn man es richtig anstelle – keine starke Belastung darstelle.

Kommunale Bindung: Fluch oder Segen?

Die sich aus der kommunalen Bindung ergebenden Verpflichtungen sieht Herr Frömberg nicht als eine besondere Belastung an. Die politische Unabhängigkeit sei hingegen grundsätzlich für die Sparkassen nicht zu vernachlässigen. Es liege an den Vorständen, inwieweit man sich von der Politik vereinnahmen lasse. In Heiligenhaus habe man sich eine neutrale Position erkämpft, indem man alle Vereinnahmungsversuche früherer Jahre abgewehrt habe. Eine neutrale Position sei wichtig, um mit gleicher Unabhängigkeit mit dem Unternehmer sowie mit dem Gewerkschaftsvertreter verhandeln bzw. zwischen diesen vermitteln zu können. Herr Frömberg möchte daher „weder als roter noch als schwarzer Hund beschimpft werden.“

Zweigstellenpräsenz

Das Aufrechterhalten der Zweigstellen ist für die Sparkasse Heiligenhaus ein relativ großes Problem. Heiligenhaus hat neben der Hauptstelle fünf Zweigstellen. Unter Kostengesichtspunkten wäre die Schließung von vier der fünf Zweigstellen konsequent. Die Sparkasse fühle sich jedoch durch ihren „lokalen Bezug verpflichtet. Die Post hat überall schon geschlossen, Edeka hat zugemacht, wenn die Sparkasse jetzt auch noch den Standort aufgibt, dann bleibt ja nichts mehr in der Nahversorgung“, so der Vorstandsvorsitzende. Um ein gänzlich Schließen der Zweigstellen in den teilweise bevölkerungsmäßig schrumpfenden Stadtteilen zu verhindern, wurde in Heiligenhaus das qualifizierte Beratungsgeschäft in die Hauptstelle verlegt. In den Zweigstellen wird nur noch das Mengengeschäft abgewickelt. Darüber hinaus wurden bei vier der fünf Zweigstellen die Öffnungszeiten halbiert. Ein festes Team betreut jeweils zwei Zweigstellen. Dieses Modell werde von den Kunden akzeptiert. Die Sparkasse versuche damit einen „Mittelweg zwischen Rentabilität und öffentlichem Auftrag“ zu gehen, so Frau Rösner.

Abbildung 22:
Niederlassungen der
Sparkasse Heiligenhaus



Abbildung 23:
Werbung: Nähe verbindet



Quelle: Sparkasse Heiligenhaus (Beide Abb.)

Engagement der Sparkasse Heiligenhaus

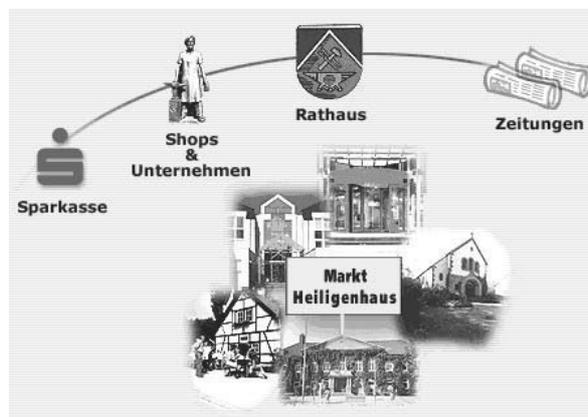
Zu dem gemeinnützigen Engagement zählt u.a. die Stiftung der Sparkasse Heiligenhaus, die Projekte aus den Bereichen Soziales, Kultur, Heimatpflege, Naturschutz und Bildung fördert. Darüber hinaus werden die Fördervereine der Schulen sowie sonstige Vereine unterstützt. In unzähligen Veranstaltungen wird über das Thema *Wirtschaft und Geld* informiert. Daneben stiftet die Sparkasse Skulpturen, richtet Konzerte und andere Veranstaltungen aus, bei denen Künstler aus der Region die Möglichkeit haben, sich zu präsentieren. Herr Frömberg ist der Meinung, dass Heiligenhaus nicht der Platz für Opernbühnen mit Weltruf sei, die können im nahe gelegenen Düsseldorf besucht werden. „Aber auf dem lokalen Markt dazu beizutragen, dass Heiligenhaus nicht zur kulturellen Wüste wird, sehen wir in der Tat auch als unsere Aufgabe an.“ Dies alles sei

„Ausdruck der lokalen Verbundenheit“ und „in seiner Summe macht das alles Sparkasse aus“.

Wirtschafts- und Strukturförderung

Auch in der Wirtschafts- und Strukturförderung habe die Sparkasse ihre spezifische Aufgabe gefunden und sehe sich als Förderer des endogenen Potentials und der Standortfaktoren. Die Abstimmung mit der Kommune sei prinzipiell gut, aber nicht intensiv. Beispiele aus der Wirtschaftsförderung sind das Engagement für Existenzgründer, Informationen zur Unternehmensnachfolge und Beratung zum Thema „öffentliche Förderung für Handwerk und Mittelstand“. Ein bedeutendes Projekt der Sparkasse ist der „markt-heiligenhaus“. Ziel des am 1.3.2001 eröffneten virtuellen Marktplatzes ist, einen höheren Teil der Kaufkraft vor Ort zu binden, Informationen über Heiligenhaus zu geben und die regionale Identität zu stärken. Finanziert wird der Marktplatz in erster Linie von der Sparkasse, die Stadt hat sich finanziell an der Einführungsveranstaltung beteiligt. Im nicht kommerziellen Teil des virtuellen Marktplatzes wird die Region umfassend vorgestellt.

Abbildung 24: Markt-Heiligenhaus



Quelle: www.markt-heiligenhaus.de

Im kommerziellen Bereich können Unternehmen einen Link einstellen, eine Homepage erstellen lassen oder am Shopsystem teilnehmen. Neben dem indirekten Vorteil, der sich durch eine stabilisierte Region für die Sparkasse herausstellt, ergibt sich ein ganz direkter Benefit: bestellt ein Kunde bspw. ein Buch bei amazon.de, verlässt das Geld die Region und den Einflussbereich der Sparkasse. Bestellt der Kunde das Buch jedoch beim lokalen Buchhändler, fließt das Sichtguthaben auf das Konto des Buchhändlers bei der Stadtparkasse. Geplant sei darüber hinaus, die Auslieferung der auf dem virtuellen Markt gekauften Produkte zukünftig zentral zu organisieren. Aber dafür sei der Umsatz derzeit noch zu gering. Im Moment wird der Marktplatz mehr als Instrument der Wirtschaftsförderung gesehen.

Kommunikation des Engagements für die Region

Eine Leistungsbilanz, die aufzeigt, was die Sparkasse für den Standort Heiligenhaus leistet, gibt es nicht. Kommuniziert wird das Engagement in Anzeigen und Presseberichten. Herr Frömberg ist der Meinung, dass es zukünftig wichtiger sei, die bedeutende Funktion der Sparkassen für die Regionen zu kommunizieren. Er hält es für sinnvoll, wenn die Sparkassen nach einem einheitlichen System das Engagement der Sparkassen bilanzieren, kommunizieren und vergleichen würden. Frau Rösner weist allerdings auf den sehr hohen Arbeitsaufwand solcher Maßnahmen hin.

Ideen und Geschäftsfelder für die Zukunft

Besonders in strukturschwachen Regionen sei es nach Meinung von Herrn Frömberg anzustreben, die Marktführerschaft zu erlangen. Dann könne trotz der Strukturschwäche der Region ein Ertrag erwirtschaftet werden, der der regionalen Entwicklung zugute komme.

Die Frage, ob es sinnvoll sei, dass Sparkassen sich zukünftig stärker mit ihrer Zweigstelleninfrastruktur und regionalen Wirtschaftskompetenz in der Strukturförderung vor Ort engagieren und dies sogar explizit als Geschäftsfeld ausbauen, bejaht Herr Frömberg. Auf die Frage, ob die Sparkassen für neue innovative Instrumente der lokalen Ökonomie offen seien, antwortete Herr Frömberg: „Da muss sich politisch erst einmal etwas verändern.“ Er glaubt, dass der Leidensdruck noch nicht groß genug sei und damit einhergehend die Brisanz des Themas fehle. Doch sollte die Politik sich weiterentwickeln, sind die Sparkassen – eben weil sie „keine Rosinenpicker“ sind - bestens geeignet, solche Projekte mitzutragen.

Quellen:

- Interview mit Frau Rösner und Herrn Frömberg vom 25.07.2001
- Diverse E-mail Kontakte und Telefonate zwischen Juli und Oktober 2001
- Sparkasse Heiligenhaus; Das Jubiläumsjahr im Überblick; Imagebroschüre
- Sparkasse Heiligenhaus; Einhundert Jahre Sparkasse Heiligenhaus; Imagebroschüre
- Sparkasse Heiligenhaus; Sparkasse Heiligenhaus erwartet keine Auswirkungen nach Einigung im Brüsseler Beihilfestreit; Presseerklärung 20.07.2001
- www.sparkasse-heiligenhaus.de / www.markt-heiligenhaus.de

4.5.2 Sparkasse Dortmund

Kurzüberblick: Mit einer Bilanzgröße von rund 5,85 Mrd. € liegt die Sparkasse Dortmund auf Platz 18 der bundesdeutschen Sparkassen. Eine besondere Rolle kommt der Sparkasse als Begleiter des seit Jahren stattfindenden intensiven Strukturwandels zu. Die Sparkasse verfügt über ein dichtes Zweigstellennetz, das entgegen dem allgemeinen Trend durch zusätzliche Zweigstellen an neuen Standorten ausgebaut werden soll.

Abbildung 25:
Sparkasse Dortmund



Gesprächspartner: Herr Faust,
Vorstandsreferent

Tabelle 3:
Wichtige Kennzahlen (Dortmund)

	2000 Mio. €	1999 in Mio. €
Eigenkapital:	330,57	317,88
Bilanzsumme:	5.851,74	5.879,94
Eigenkapital- Rentabilität (vor St.):	9,3 %	11,2 %
Cost-Income-Ratio:	74,2 %	73,9 %
Mitarbeiter*:	1.857	1.890

*Quelle: Sparkasse Dortmund; Geschäftsbericht 2000;
S. 6; Dortmund 2001 / eigene Berechnungen*



Sparkassenhauptgebäude

Die Ertragslage der Sparkasse Dortmund ist dem Branchentrend entsprechend leicht rückläufig. Im Jahr 2000 ist die Bilanzsumme sogar um rund 28,2 Mio. € zurückgegangen, was in erster Linie mit der Entwicklung des Einlagengeschäfts begründet wird.³²⁷ Mit einer Eigenkapitalrendite von 11,2% im Jahr 1999 liegt das Dortmunder Institut 1999 exakt im Durchschnitt aller Bankengruppen, der Durchschnitt der Sparkassen lag allerdings im gleichen Jahr bei 15,41%³²⁸. Herr Faust wies darauf hin, dass nach anderen Indikatoren die Ertragslage der Sparkasse im regionalen Vergleich überdurchschnittlich gut sei.

Der Gewährträger: Stadt Dortmund (Stand 2000)

Einwohner:	Knapp 600.000
Lage:	Metropolfunktion für Westfalen. Am nordöstlichen Rand des Ruhrgebiets gelegen, grenzt im Südosten an das Sauerland und im Norden an das Münsterland.
Beschäftigte:	rund 190.000, davon 52.000 im verarbeitenden Gewerbe
Arbeitslosenquote:	15,1 %
Bruttoinlandsprodukt:	56.170 € je Erwerbstätigen ³²⁹

³²⁶ **Anm.:** inkl. Teilzeitkräfte und Auszubildende

³²⁷ vgl. Stadtparkasse Dortmund; S. 6; 2001

³²⁸ Deutsche Bundesbank; S. 60; Monatsbericht September 2000

³²⁹ Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen; Gemeindedaten NRW 2000

EU-Wettbewerbsrecht

Nach Herrn Faust können die möglicherweise höheren Refinanzierungskosten der Landesbanken (vgl. Kap. 2.3.5) nur bedingt an die Sparkassen weitergegeben werden, da die Sparkassen sich den günstigsten Refinanzierer herausuchen würden.

Die Staatshaftung in Form der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sei für das Selbstverständnis der Sparkasse Dortmund nicht erforderlich. Unabhängig davon, welcher Stellenwert bei der anstehenden Gesetzesnovellierung der Sparkassengesetze der Gemeinnützigkeit und dem öffentlichen Auftrag zukommt, fühle sich die Sparkasse Dortmund dem öffentlichen Auftrag verpflichtet.

Sollte nach der Gesetzesnovellierung der Länder die Möglichkeit zur Privatisierung von Sparkassen gegeben sein, wäre nach Herrn Faust die Verlockung, Sparkassen zu verkaufen für die Kommunen sehr groß, um damit die Haushalte zu sanieren. Dieses Szenario hält er allerdings für unwahrscheinlich, zumal die Frage, „wem gehört die Sparkasse?“ nicht eindeutig geklärt sei. Das Eigenkapital ist bei der Gründung nicht von den Kommunen, sondern von Vereinen und Initiativen aufgebracht worden. Langfristig sei aber vorstellbar, dass ein kleiner Teil als eine Art Bürgeraktie emittiert werde.

Basel II

Herr Faust ist der Meinung, dass die ab 2005 geltende neue Eigenkapitalverordnung Basel II (vgl. Kap. 2.4) die Konditionspolitik der Sparkassen und Banken verändern werde. Nachteile sieht er dabei für mittelständische und kleine Unternehmen.

Identität der Sparkasse Dortmund

Die Sparkasse Dortmund definiert sich als „Geschäftsbank mit dem untrennbaren Willen Geld zu verdienen. Allerdings mit einem Auftrag versehen, den wir mit Überzeugung übernehmen.“ Diese Identität ist nach Meinung von Faust auch in den Köpfen der Beschäftigten verankert. Doch räumt er ein, dass die Sparkassen traditionell ein Imageproblem als Bank zweiter Klasse haben. Mittlerweile positioniere sich die Sparkasse jedoch auch in der internen Kommunikation selbstbewusster: „Wir sind nicht so gut wie die Deutsche Bank, wir sind besser, da wir die Deutsche Bank plus gemeinwohlorientierte Sparkasse sind.“

Position am Markt

Der Marktanteil der Sparkasse Dortmund liegt nach eigenen Angaben bei ungefähr 60 %. Hauptkonkurrenten sind auf Grund der ähnlichen Geschäftsausrichtung die beiden genossenschaftlich organisierten Banken³³⁰ in Dortmund. Im Mittelstandsgeschäft sei die Konkurrenzsituation, bedingt durch den Rückzug der privaten Banken, relativ ent-

³³⁰ **Anm.:** Zu den in Dortmund ansässigen Genossenschaftsbanken gehören die Volksbank Dortmund-Nordwest mit 9 Zweigstellen und einer Bilanzsumme von ungefähr 400 Mio. € sowie die Dortmunder Volksbank, die mit 45 Zweigstellen und einer Bilanzsumme von 1,9 Mrd. € im restlichen Territorium der Stadt aktiv ist (vgl. Schild; Dortmund-Nordwest; Telefonat vom 05.10.01 / Dortmunder Volksbank; Geschäftsbericht 2000).

spannt. Herr Faust sieht es als Vorteil, auf diese Weise an Firmenkunden zu kommen, die die privaten Banken auf Grund mangelnder Rentabilitätsaussichten aufgegeben hätten. Der Rückzug der privaten Banken sei aus seiner Sicht auch der Grund für die gute Ertragslage mancher Sparkassen in strukturschwachen Regionen.

Zunehmende Konkurrenz mache sich – nach Meinung von Herrn Faust – jedoch durch Unternehmen bemerkbar, die, wie zum Beispiel die V.A.G-Bank, nur Fragmente der Bankdienstleistung anbieten würden (vgl. Kap. 2.2.2). Ziel der Dortmunder Sparkasse ist es daher, den Marktanteil gegen die neue Konkurrenz zu behaupten.

Kostensenkungsstrategie

Zur Kostensenkung sei es dringend notwendig, die immer noch zu hohe Fertigungstiefe der Sparkasse Dortmund zu reduzieren. Daher stehen mehrere Sparkassen kurz vor der Gründung von gemeinsamen Gesellschaften zur Abwicklung bestimmter Aufgabengebiete des Back-Office-Geschäftes.

Durch den zunehmenden Automatisierungsgrad wird immer weniger Personal in der Nachbearbeitung benötigt. Indem frei gewordene Stellen nicht wiederbesetzt werden, werden kontinuierlich 20-30 Stellen pro Jahr abgebaut.

Kommunale Bindung: Fluch oder Segen?

Der öffentliche Auftrag gehört zur Identität der Sparkasse Dortmund, wobei manche der an diesen Auftrag geknüpften Aufgaben für die Sparkasse sehr problematisch seien. Als Beispiel nennt Herr Faust die Verpflichtung, die sich aus dem nordrhein-westfälischen Sparkassengesetz ergibt, für Jedermann ein Girokonto auf Guthabenbasis zu führen. Dies gelte auch für Kunden, bei denen die Sparkasse schon schlechte Erfahrung gemacht habe und Ausfälle verbuchen musste.

Abbildung 26: Kassenhalle der Sparkasse Dortmund



Quelle: eigenes Foto

Das berge Zielkonflikte, insbesondere in den Geschäftsräumen, da die Sparkasse Dortmund sich auch als Hausbank für vermögende Kunden präsentiere.

Die politische Einflussnahme auf die Geschäftspolitik der Sparkassen könnte nach Meinung von Herrn Faust problematisch sein. Allerdings betont er ausdrücklich, dass der Dortmunder Verwaltungsrat traditionell mehr am Wohl der Sparkasse als an Parteipolitik interessiert sei.

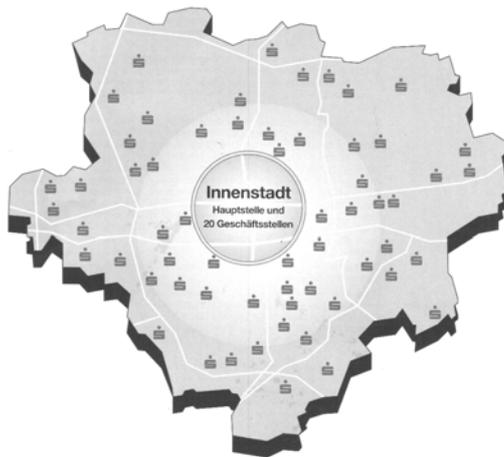
Zweigstellenpräsenz

Die Sparkasse Dortmund hat mit 80 Zweigstellen ein dichtes Vertriebsnetz, das durch die Errichtung von Zweigstellen an neu entwickelten Standorten, wie z.B. am Standort Stadtkrone Ost, sogar erweitert werden soll. Allerdings ist aus Kostengründen geplant, das Know-how zukünftig zu zentralisieren. „Im Moment können sie eine Wohnungsbaufinanzierungsberatung in 80 Geschäftsstellen bekommen.“ Solche qualifizierten Leistungen werden künftig auf die Hauptstelle und wenige Zweigstellen konzentriert werden. In Stadtteilen mit mehreren eng zusammenliegenden Geschäftsstellen, sei es darüber hinaus nicht ausgeschlossen, dass die eine oder andere Zweigstelle teilautomatisiert und nur noch morgens mit Mitarbeitern besetzt wird. Die vollständige Schließung scheidet für die Sparkasse Dortmund aber aus.

Engagement der Sparkasse Dortmund

Die Sparkasse Dortmund engagiert sich bei einer Vielzahl von Projekten in personeller und finanzieller Hinsicht. Da die Stadt auf eine ihr zustehende Gewinnausschüttung verzichtet, ist die Sparkasse in der Lage jährlich mit einem festen Budget von 2,5 Mio. € wohltätige Zwecke zu fördern. Darüber hinaus hat die Sparkasse mehrere Mio. € in zwei Stiftungen investiert. Der Aufbau eines Stiftungsvermögens habe aus Sicht der Sparkasse den Vorteil, dass das Engagement dauerhaft sichergestellt ist, selbst bei einer Privatisierung wäre die jährliche Geldauskehrung zur Aufgabenerfüllung der Stiftung verbürgt. Zusätzlich unterstützt die Sparkasse eine Vielzahl einzelner Projekte, ohne dass dafür ein festes Budget ausgewiesen sei. Daher ist die Höhe der Gesamtausgaben für gemeinnützige Zwecke nicht bekannt.

Abbildung 27:
Zweigstellen Sparkasse Dortmund



Quelle: Sparkasse Dortmund; Geschäftsbericht 2000

Abbildung 28:
Werbebanner am Borsigplatz



Quelle: eigenes Foto

Wirtschafts- und Strukturförderung

Die Sparkasse versteht sich als Partner der kommunalen Wirtschaftsförderung, in der Rolle eines Impulsgebers und eines praxisorientierten Begleiters bzw. Unterstützers. Die Abstimmung mit der Wirtschaftsförderung sei, laut Herrn Faust, sehr gut. Das öffentlich-rechtliche Kreditinstitut bringt sich in verschiedene, den Strukturwandelprozess unterstützende Projekte ein.

Zu den auch überregional bekannten Projekten gehört z.B. das TechnologieZentrum Dortmund³³¹, das 1985 gegründet wurde und zusammen mit dem angrenzenden Technologiepark über 200 Firmen aus Dortmunds führenden Technologiefeldern beherbergt. Die Sparkasse und sieben weitere örtliche Kreditinstitute sind neben anderen Gesellschaftern an dem Technologiezentrum beteiligt. Die viel wichtigere Rolle sei allerdings, laut Herrn Faust, dass die Sparkasse bei der Kreditgewährung für die Existenzgründer im Technologiezentrum aus strukturpolitischen Gründen bereit gewesen sei, besondere Risiken einzugehen, die bisher noch keine Großbank eingegangen sei. Die Sparkasse hatte zur Förderung der Existenzgründer einen Risikofonds in Höhe von rund 5 Mio. € aufgelegt.³³² Auch ist die Sparkasse mit einer eigenen Filiale im Technologiepark vertreten. Darüber hinaus ist die Sparkasse Dortmund neben den Stadtwerken, der Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH, der Harpen AG, der WestLB und der Stadt Dortmund als Gesellschafter an der Stadtkrone-Ost Entwicklungsgesellschaft mbH beteiligt, die auf einem rund 50 ha großen, an der B1 gelegenen, ehemaligen Kasernengelände der britischen Rheinarmee ein neues Wirtschaftszentrum entwickelt hat.³³³

³³¹ nähere Informationen unter: www.tzdo.de

³³² vgl. Handelsblatt; Bürgerinitiative der Banker; 15.05.2001

³³³ nähere Informationen dazu unter: www.stadtkrone-ost.de

Auch andere Projekte, bei denen die Sparkasse nicht zu den initiiierenden Akteuren zählt, unterstützt die Sparkasse, wie z.B. das dortmund-project. Dieses ist ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt, der Thyssen Krupp AG und der Unternehmensberatung McKinsey mit dem Ziel, den Wirtschaftsstandort Dortmund international zu positionieren. Durch An- und Umsiedlungen sowie Existenzgründungen im Bereich von Zukunftsbranchen soll ein erhebliches Maß an neuen Arbeitsplätzen geschaffen werden.³³⁴ Die Unterstützung der Sparkasse erfolgt u.a. als Sponsor, als Mitglied der Dortmund-Stiftung und indem sie die Kassenhalle für Veranstaltungen zur Verfügung stellt. Darüber hinaus unterstützt die Sparkasse den Gründerwettbewerb des dortmund-projects „start2grow“.

Für die strukturpolitischen und wirtschaftsfördernden Aufgaben gibt es kein festes Budget. Teilweise handelt es sich dabei um risikoreiche Kreditfinanzierung, um personelles Engagement oder um Zuschüsse u.ä. Das Engagement der Sparkasse im Rahmen der Wirtschafts- und Strukturförderung kann wie im gemeinnützigen Bereich nicht quantifiziert werden.

Exkurs: lokale Ökonomie

Die Zweigstellen sind vor Ort vielfach in den örtlichen Gewerbeverein involviert. Herr Marienfeld³³⁵ von der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund schätzt in diesem Zusammenhang insbesondere das stadtteilbezogene Know-how über die Wirtschaftsstruktur, das die Sparkassen einbringen. Diesen Eindruck teilt auch Herr Rudolff von „Lokale Ökonomie in der Nordstadt Entwickeln!“ (LÖNE!), einem Außenbüro der Dortmunder Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, das im Rahmen des URBAN II-Programms gegründet wurde.³³⁶ Das Dortmunder URBAN II-Gebiet – die Nordstadt – ist ein rund 1.444 ha großer innenstadtnaher Stadtbezirk mit rund 55.000 Einwohnern, der erhebliche wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme aufweist.³³⁷ Herr Haack, Leiter der Sparkassenzweigstelle Münsterstraße, die zentral im URBAN II Gebiet liegt, sagte in einem gesondert geführten Interview, dass es von Seiten der Sparkasse keine gezielten lokalökonomischen Strategien zur Förderung des URBAN-Gebiets gebe. Zwischen ihm und dem LÖNE!-Büro gibt es allerdings einen regelmäßigen Informationsaustausch. Bei Existenzgründern aus der Nordstadt bestehe laut Herrn Haack generell das Hemmnis, dass zwar Ideen vorhanden seien, es aber an kaufmännischem Verständnis und an Anfangskapital fehle, um bspw. einen Geschäftsplan erstellen zu lassen. Ein Problem sei auch die geringe Bereitschaft einiger Unternehmer in der Nordstadt, eine korrekte Buch- und Kontoführung zu betreiben. Daher sei oftmals eine Kreditvergabe nicht möglich.

³³⁴ nähere Informationen dazu unter: www.dortmund-project.de

³³⁵ vgl. Marienfeld, B.; Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund; 04.10.2001

³³⁶ vgl. Rudolff, M.; LÖNE!; 15.10.01

³³⁷ vgl. Stadt Dortmund; 2000

Abbildung 29: Zweigstelle Münsterstraße



Quelle: eigenes Foto

Kommunikation des Engagements für die Region

Dass man sowohl den öffentlichen Auftrag als auch das gemeinnützige Engagement nicht quantifizieren kann, hält Herr Faust für ein Manko. „Ich würde mir für die Zukunft wünschen, dass wir das Engagement der Sparkasse viel mehr herausstellen“. Obwohl das auch ein Drahtseilakt sei: „Es gibt zahlreiche Leute, die sagen, was habt ihr denn da schon wieder gespendet, da könntet ihr uns doch lieber ein paar Prozent mehr geben.“

Geschäftsfelder für die Zukunft

Auf die Frage hin, ob mittel- bis langfristig auch strukturpolitische Geschäftsfelder vorstellbar seien, die die Infrastruktur der Zweigstellen und das ökonomische Know-how über die Stadtteile und die Region nutzen, antwortet Herr Faust mit einem ausdrücklichen Ja. Auf der einen Seite wäre der strukturpolitische Aspekt bei solchen Aufgaben für die Sparkasse interessant, auf der anderen Seite könne so etwas auch zur Diversifizierung des eigenen Geschäftsfeldes führen und eine neue Einnahmequelle darstellen. „Wir werden uns zukünftig nicht nur auf unsere Kernkompetenzen verlassen können“, so Herr Faust.

Quellen:

- Interview mit Herrn Faust vom 10.09.2001
- Interview mit Herrn Haack vom 18.10.2001
- Diverse E-mail Kontakte und Telefonate zwischen September und Oktober 2001
- Sparkasse Dortmund; Geschäftsbericht 2000; Dortmund 2001
- www.sparkasse-dortmund.de

4.6 Wo liegen die Förderschwerpunkte

Wie zuvor dargestellt, fördern Sparkassen die Wirtschaft vor Ort und leisten einen wichtigen Beitrag zur Mobilisierung endogener Potentiale. Bei Betrachtung der Felder, auf denen die Sparkassen in der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung aktiv sind, fällt ein Schwerpunkt bei den technologie- und zukunftsorientierten Projekten auf, andere Bereiche wie die Förderung strukturschwacher Stadtteile werden dagegen benachteiligt.

Auch in Deutschland nehmen die *Armutinseln* innerhalb der Städte zu (vgl. Kap. 3.2.2.2). Von staatlicher Seite wird versucht, den dort vorherrschenden Problemlagen durch integrierte Stadtteilprogramme, die Quartiere hinsichtlich der ökonomischen, ökologischen, sozialen und baulichen Struktur stabilisieren, entgegenzutreten. Sparkassen hingegen scheinen nur sehr selten lokalökonomische Strategien für einzelne Stadtteile zu entwickeln oder die vorgenannten Programme zu unterstützen. Dies verwundert, da sich Sparkassen ohne massiven politischen Widerstand kaum aus diesen Stadtteilen zurückziehen können und daher nicht nur ein großes Interesse an der gesamtstädtischen Entwicklung haben müssten, sondern auch an innerstädtischer Kohärenz. Im folgenden wird daher analysiert, inwieweit sich die Sparkassen in diesen Stadtteilen engagieren und wo mögliche Engpässe für eine fehlende Unterstützung liegen.

4.6.1 Engagement der Sparkassen in strukturschwachen Stadtteilen

Zur Verifizierung der These, dass Sparkassen in ihrem Engagement einen Fokus auf die boomenden Ökonomien, jenseits der strukturschwachen Stadtteile, richten, wurde die Rolle der Sparkassen in verschiedenen schwachen Stadtteilen betrachtet.

Wie in Kap. 3.3.1 beschrieben, existieren integrierte Handlungsprogramme für strukturschwache Stadtteile auf europäischer, Bundes- und Landesebene. Um einen umfassenden Überblick über die Beteiligung der Sparkassen an solchen Maßnahmen zu erhalten, wurden die Stadtteile des nordrhein-westfälischen Handlungsprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ sowie die 11 bundesdeutschen Stadtteile, die in das europäische Programm URBAN I aufgenommen wurden, betrachtet.

Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf in Nordrhein-Westfalen

Das ressortübergreifende Programm besteht seit 1993 und dient der Förderung von Quartieren, die in Bezug auf Wirtschafts- und Sozialstruktur, Wohnumfeld sowie Wohnungsbau einer besonderen Stabilisierung bzw. Erneuerung bedürfen.³³⁸ In dieses Programm sind mittlerweile 33 nordrhein-westfälische Stadtteile aufgenommen worden. Für 28 dieser Stadtteile – die anderen fünf wurden erst kürzlich aufgenommen – wurde vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW eine umfassende Umsetzungsanalyse durchgeführt. Auf Grund der ökonomischen Problemlagen nehmen die Handlungsfelder *arbeitsmarkt- und strukturpolitische Projekte* sowie *Wirt-*

³³⁸ vgl. Austermann, K.; Zimmer-Hegmann, R.; S. 11 ff; 2000

schaftsförderung und lokale Ökonomie in den untersuchten Stadtteilen eine zentrale Stellung ein. Bei diesen Aufgaben könnten – nach der bisherigen Betrachtung – die Sparkassen eine wichtige unterstützende Funktion einnehmen. In der Analyse ist allerdings kein Hinweis zu finden, dass diese in einem der Stadtteile ein zentraler Akteur sind.

Zur weiteren Überprüfung wurde Herr Austermann, einer der Autoren der Studie, über die Rolle der Sparkassen bei der ökonomischen Revitalisierung in den vorgenannten Quartieren befragt. Herr Austermann spricht keiner der Sparkassen in den untersuchten Quartieren eine besondere Funktion zu. Über geringfügige Sponsoringmaßnahmen und die Beteiligung an Gesprächskreisen – an denen aber auch eine Vielzahl anderer Akteure teilnehmen – gingen die Aktivitäten nicht hinaus. Laut Herrn Austermann hätten die Sparkassen zwar ein hohes Wissen über die lokale Wirtschaftsstruktur, es fehle allerdings an der „Offenheit für kleinteilige Projekte“. Dies zeige sich bspw. an der geringen Bereitschaft, quartiersbezogene Mikrounternehmen („kleine Kräuter“) in diesen Stadtteilen zu finanzieren.

Die einzigen Stadtteile, in denen die Sparkassen möglicherweise ein zentraler Akteur sein könnten, sind Gelsenkirchen-Bismarck/ Schalke-Nord und Duisburg-Marxloh. In beiden Gebieten wurden Büros für Wirtschaftsentwicklung eingerichtet, die ausdrücklich mit der Förderung lokalökonomischer Strukturen beschäftigt sind.³³⁹ Eine auf Grund dieses Hinweises durchgeführte Befragung der Akteure in den beiden Stadtteilen ergab Folgendes:

Gelsenkirchen-Bismarck / Schalke-Nord

Zur ökonomischen Revitalisierung wurde das Büro für Wirtschaftsentwicklung als Außenstelle des Referates für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung gegründet. Frau Wewer von eben diesem Büro gesteht den Sparkassen zwar ein zunehmendes Bewusstsein im Bereich der lokalen Ökonomie zu, allerdings sei die Kooperation mit den Genossenschaftsbanken vor Ort wesentlich ausgeprägter. Zu dem Engagement der Sparkasse gehöre die Teilnahme an dem regelmäßig stattfindenden „Bismarck Business Brunch“ und an den einmal jährlich stattfindenden Werkstattgesprächen. Problematisch seien noch immer die Vorbehalte der Banken und Sparkassen, die Existenzgründung von Kleinstbetrieben zu finanzieren. Zum einen lohne sich der Aufwand für die Banken nicht, zum anderen würden einige der Gründungswilligen alleine auf Grund der Branche (z.B. Gastronomie) als risikoreich eingestuft und eine Finanzierung abgelehnt. Allerdings habe sich die Situation im Laufe der Zeit ein wenig verbessert. Nachdem viele Gespräche bspw. mit Mitarbeitern der Sparkasse geführt wurden, ist die Bereitschaft, die Gründungsideen genauer zu bewerten und vor allem vor dem Hintergrund der lokalen Situation zu betrachten, gestiegen.³⁴⁰

³³⁹ Austermann, K. ; Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung; Interview vom 11.10.2001

³⁴⁰ Wewer, S.; Büro für Wirtschaftsentwicklung in Gelsenkirchen; Interview vom 11.10.2001

Duisburg-Marxloh / -Bruckhausen / -Hochfeld

Alle drei Stadtteile sind in das nordrhein-westfälische Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ aufgenommen. Marxloh wurde 1995 zusätzlich in das europäische Förderprogramm URBAN I aufgenommen. Die hier vorgestellten Aussagen beziehen sich insbesondere auf Marxloh, da für diesen Stadtteil langjährige Erfahrungen in der Stadterneuerung und lokal ausgerichteten Wirtschaftsförderung vorliegen. Nach Auskunft von Frau Gorres vom Büro für Wirtschaftsentwicklung der Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH ist das wirtschaftsfördernde Engagement der Sparkassen in strukturschwachen Stadtteilen nicht besonders ausgeprägt. Die Sparkasse konzentrierte sich eher auf gesamtstädtische Maßnahmen und nähme ihren öffentlichen Auftrag z.B. als Gesellschafterin der kommunalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft in Duisburg wahr.

Eine Strategie zur Unterstützung der ökonomischen Revitalisierung von Stadtteilen mit besonderen Problemlagen erkennt Frau Gorres bei der Sparkasse nicht. Bei der Kreditvergabe an Existenzgründer zeige sich, dass die Mitarbeiter der ansässigen Zweigstellen die Stigmatisierung der Stadtteile noch verstärken würden, indem eine Kreditgewährung oftmals schon allein auf Grund der Kenntnisse und Erfahrungen mit dem schwierigen Standort (z.B. Marxloh) abgelehnt würde. Darüber hinaus besäßen die Zweigstellen nur eingeschränkte Entscheidungsfähigkeit und würden auf die Hauptstellen verweisen, wenn es um ein besonderes Engagement in einem der Stadtteile ginge. Frau Gorres stellt in diesem Zusammenhang die Kooperation mit den Zweigstellen der Genossenschaftsbanken als intensiver dar, was auch darin begründet sei, dass diese aufgrund ihrer Unternehmensphilosophie stärker lokal eingebunden seien und eine höhere Autonomie gegenüber ihren Hauptstellen zeigten. Private Banken spielen in den Stadtteilen nur noch eine sehr eingeschränkte Rolle.

Die vor einigen Jahren in Marxloh durchgeführten „Bankengespräche“ mit dem Ziel, Banken und Sparkassen in eine Revitalisierungsstrategie einzubinden, waren wenig erfolgreich. Auch der an die Banken und Sparkassen herangetragene Vorschlag, an die Stadtteile angepasste, innovative Finanzierungsprodukte zu entwickeln, wie z.B. aus einem lokalen Fonds Kleinstkredite zu speisen, stieß auf wenig Interesse, wobei die Sparkasse auf ihr schon vorhandenes gesellschaftliches Engagement verwies. Bei Krediten für Existenzgründer vermisst Frau Gorres generell die Bereitschaft, Risiken weniger branchenspezifisch als vielmehr standortspezifisch einzustufen, da sich Gründungsvorhaben mit allgemein ungünstigen Aussichten an bestimmten Standorten, z.B. in strukturschwachen Stadtteilen, sehr wohl als chancenreich herausstellen könnten.³⁴¹

URBAN I

URBAN ist eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union zur Unterstützung von Stadtteilen, deren Bewohner vom Strukturwandel sowie von sozialer, wirtschaftlicher und räumlicher Ausgrenzung besonders betroffen sind. Seit 1994 sind in einer er-

³⁴¹ Gorres; Büro für Wirtschaftsentwicklung der Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH, Duisburg; Interview vom 15.10.2001

sten Runde (URBAN I) EU-weit städtische Gebiete in das Programm aufgenommen worden, deren Förderung spätestens 2001 ausläuft. Ab 2000 wurden in einer zweiten Runde (URBAN II) weitere Stadtteile für das Programm auserwählt. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband unterstützt das URBAN-Netzwerk seit Anfang der 1990er Jahre mit rund 150.000 € p.a. Das Netzwerk, das vom Deutschen Seminar für Städtebau und Wirtschaft organisiert wird, dient dem Erfahrungs- und Know-how-Transfer der beteiligten Stadtteile in Deutschland. „Den Sparkassen als geborene Partner der Kommunen und auf Grund ihres öffentlichen Auftrags der Entwicklung der Region in besonderer Weise verpflichtet, kommt demnach im Verbund mit den Landesbanken bei URBAN eine wichtige Bedeutung zu,³⁴² so der zuständige Referent beim DSGV.

Zur Überprüfung, inwieweit es bei den 11 URBAN I-Stadtteilen zu einer Zusammenarbeit mit den kommunalen Sparkassen bzw. den vor Ort ansässigen Zweigstellen kommt, wurden im Rahmen dieser Arbeit Telefoninterviews mit den entsprechenden Akteuren geführt. Die Ergebnisse aller 11 Stadtteile sind im Anhang tabellarisch dargestellt. Das Gesamtergebnis ist prägnant: In keinem der Stadtteile nehmen die Sparkassen eine zentrale Akteursfunktion ein; in vielen Bezirken konnten die Akteure vor Ort keinerlei Unterschiede zu den privaten Banken erkennen. Es ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass nur in wenigen Stadtteilen versucht wurde, die Sparkasse aktiv einzubinden, aber selbst wo dies stattgefunden hat, sind die Ergebnisse nicht besser.

Demnach gibt es eine Diskrepanz zwischen den unterstützenden Aktivitäten auf Verbandsebene und den Sparkassen vor Ort. Die geringe Beteiligung der Sparkassen liegt nicht nur bei ihnen selbst begründet, sondern auch bei den stadterneuernden Akteuren, denen die besondere Aufgabenwahrnehmung (öffentlicher Auftrag) der Sparkassen mitunter nicht bekannt ist. Das geringe Engagement der Sparkassen in wirtschaftsschwachen Quartieren erklärt sich auch dadurch, dass integrierte Stadterneuerung in Deutschland relativ neu ist und zudem dieses Themenfeld nicht das Hauptgeschäftsfeld der Sparkassen ist, die vorrangig Universalbanken sind. Daher ist das Ergebnis den Sparkassen nicht zum Vorwurf zu gereichen, sondern zeigt vielmehr auf, dass auf diesem Gebiet noch ein von den Sparkassen bisweilen wenig genutztes Potential liegt. Sparkassen könnten hier auf Grund von Alleinstellungsmerkmalen eine wichtige Funktion einnehmen.

Laut Herrn Lambert, Kommunalreferent beim DSGV, hat es Ende 2000 ein internes Gespräch gegeben, zu dem alle Sparkassen, die in URBAN II-Stadtteilen ansässig sind, eingeladen und intensiv informiert wurden. Ihnen wurde vom DSGV empfohlen, sich an den Programmen vor Ort zu beteiligen.

4.6.2 Fehlende Förderung

Die Interviewergebnisse zeigen, dass viele Befragte gerne intensiver auf das Know-how, das Sparkassen über die lokale Ökonomiestruktur haben, sowie auf die Finanzierungskompetenz zurückgreifen würden. Eine höhere Risikobereitschaft der Sparkassen

³⁴² Lambert, M.; S. 80; 2001

bezüglich der Vergabe von Kleinstkrediten in strukturschwachen Quartieren wird gefordert wie auch innovative Finanzierungsprodukte, die der Zielgruppe in diesen Quartieren entsprechen.

Dem deutschen Bankenmarkt wird insgesamt vorgeworfen, vorzugsweise große Kredite, die mit Immobilien abgesichert sind, zu gewähren und auf Businesspläne fixiert zu sein. Die Standardprodukte deutscher Kreditinstitute passen nicht auf die quartiersbezogenen Entrepreneurs aus strukturschwachen Stadtteilen. Angepasste Produkte, wie z.B. Micro Lending (vgl. Kap. 5.2.1), gibt es in Deutschland nur sehr eingeschränkt.³⁴³ Sparkassen wie private Banken würden bei der Existenzgründerförderung die „Perlen, die zu Stars werden“ suchen, so Herr Jung, Partner des Finanzdienstleistungs-, Forschungs- und Beratungsunternehmens EVERS & JUNG, in einem telefonischen Interview. Dafür seien sie auch bereit, Risiken einzugehen. Dass ein Kreditengagement im Bereich quartiersbezogener Gründungen für den Stadtteil einen „Social Return on Investment“ bedeuten könnte, wird von den Sparkassen nur am Rande betrachtet. Insgesamt fehle es der Kreditwirtschaft an innovativen Produkten, so dass Kleinstkredite auf Grund mangelnder Instrumente gar nicht kostengünstig angeboten werden könnten. Dass die Sparkassen sich in diesem Bereich nicht stärker betätigen, liege nach Herrn Jung hauptsächlich in der „Trägheit der tradierten Strukturen“, aber auch in dem fehlenden Wissen über innovative Instrumente und Produkte begründet. Aus den angelsächsischen Ländern lägen zwar seit einigen Jahren Erfahrungen in diesem Bereich vor, aber diese seien noch nicht genügend auf die deutschen Gegebenheiten transferiert.³⁴⁴

4.7 Kommunikationspolitik und öffentliches Bild

Wie in Kap. 4.1 aufgezeigt, ist das gesellschaftliche und wirtschaftliche Engagement der rund 560 Sparkassen nur unvollkommen quantitativ abbildbar. Trotzdem lässt sich konstatieren, dass die Sparkassen einen außerordentlichen Positivfaktor für die Gewährträgerregion darstellen. Dies wird allerdings von der Öffentlichkeit nicht hinreichend wahrgenommen. So hat zwar die Sparkasse als Marke einen extrem hohen Bekanntheitswert von 98 %³⁴⁵, aber auf die Frage: „Was ist der Unterschied zwischen einer Sparkasse und Bank?“, die das Meinungsforschungsinstitut Emnid Ende 1994 stellte, antworteten rund Dreiviertel, dass sie keine gravierenden Unterschiede in der geschäftspolitischen Zielsetzung zwischen den Kreditinstituten sehen würden.³⁴⁶ „Selbst in gewöhnlich gut informierten Kreisen, d.h. bei Politikern, Journalisten und Führungspersönlichkeiten, die allgemein zu den Meinungsbildnern zählen, ist das Profil der Sparkassen nicht hinlänglich bekannt.“³⁴⁷

³⁴³ FAZ; Wer seinen Strom pünktlich bezahlt, ist auch kreditwürdig – Über Minidarlehen, Existenzgründungen und Bankenlogistik; 12.02.2001

³⁴⁴ vgl.: Jung, M.; Partner des Finanzdienstleistungs-Forschungs- und Beratungsunternehmen; Interview vom 15.10.2001

³⁴⁵ vgl. Mang, Th.; S.3; 03.08.2001

³⁴⁶ vgl. Heitmüller, H.-M.; Hardt, R.; S.102 ff; 03/1997

³⁴⁷ Heitmüller, H.-M.; Hardt, R.; S.102 ff; 03/1997

„Standort: hier“

Um die besondere Rolle, die Sparkassen für die Region einnehmen, stärker ins Bewusstsein zu transportieren, wurde 1996 die „Standort: hier“-Initiative vom DSGV initiiert.³⁵⁰ Dadurch sollen die Häuser veranlasst werden, ihren gesellschaftlichen Nutzen zu prüfen, strategisch zu bewerten und gegebenenfalls neue Schwerpunkte zu setzen. Dies ist extern zu kommunizieren, damit die Bürgerinnen und Bürger erfahren, „dass das, was Sparkassen leisten, deshalb getan wird, weil sie am Standort sind und bleiben und sich Problemen wie Aufgaben des Standortes verpflichtet fühlen.“³⁵¹ Im Mittelpunkt steht dabei die lokale, regionale Medienarbeit. Mit „Standort hier“ soll die Positionierung der Sparkassen komplementiert werden: „Kompetenz (‘Wenn’s um Geld geht’) und die praktizierte gesellschaftliche Verantwortung (‘Standort: hier’)“³⁵² sollen gemeinsam das Bild der Sparkassen prägen. Dazu wurde ein „Standort: hier“-Servicebüro als zentrale Anlaufstelle für Sparkassen eingerichtet. Hier werden das Gesamtengagement ermittelt, Erhebungen durchgeführt, Einzelbeispiele gesammelt, Publikationen erstellt, Anzeigen geschaltet u.v.m. Die Datenbank des Servicebüros bietet einen Überblick über die von den Sparkassen durchgeführten Projekte. Allerdings ist diese weder der Öffentlichkeit / Presse noch den Sparkassen zugänglich³⁵³. Sparkassen können sich telefonisch informieren, Konzepte erstellen oder Maßnahmen betreuen lassen.

Der Anteil der Personen, die Differenzierungsmerkmale zwischen Sparkassen und dem privaten Bankengewerbe benennen konnten, stieg von 24 % im Jahre 1994 auf 36 % 1998.³⁵⁴ Allerdings ist dieser Erfolg nicht nur der „Standort: hier“- Initiative zuzuschreiben, sondern liegt auch im Rückzug der privaten Banken und der verstärkten medialen Thematisierung dessen begründet.

Die Funktion, die Sparkassen für die regionale Entwicklung einnehmen, ist bei vielen Politikern, Kunden, Wissenschaftlern und bei der Presse nach wie vor nur unzureichend bekannt. Die für Veröffentlichungen ermittelten Zahlen ermöglichen jedoch auch – wie in Kap. 4.1 beschrieben – keine eindeutige Darstellung. Der öffentliche Auftrag und der Benefit für die Region lassen sich damit nicht belegen. Das Zahlenmaterial ist zu undifferenziert, Vergleiche zwischen den Instituten sind nicht möglich. Eine genauere Erfassung scheitert anscheinend an der mangelnden Bereitschaft der Sparkassen, konkretes Zahlenmaterial für das eigene Haus zu ermitteln und an den Verband weiterzugeben.³⁵⁵

³⁵⁰ vgl. Forndran, H.; S. 198 ff, Nr. 5 / 1998

³⁵¹ Heitmüller, H.-M.; Hardt, R.; S.102 ff; 03/1997

³⁵² Heitmüller; H.-M.; Hardt, R.; S.102 ff; 03/1997

³⁵³ **Anm.:** Über eine Intranetlösung für die Sparkassen wird zur Zeit nachgedacht. (vgl. Morweiser, S.; Servicebüro “Standort: hier“; Telefonat vom 28.09.01)

³⁵⁴ vgl. Heitmüller, H.-M.; Vorwort; in: “Standort: hier“, Konkret 2; 1999

³⁵⁵ vgl. z.B. Morweiser, S.; Servicebüro “Standort: hier“; Telefonat vom 28.09.01

Darstellung des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wertes

Einzelne Sparkassen gehen allerdings dazu über, ihren wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wert zu ermitteln und zu veröffentlichen. Dazu werden neben den betriebswirtschaftlichen Bilanzen sogenannte Leistungsbilanzen erstellt. So hat z.B. die Sparkasse Essen eine Leistungsbilanz für die Jahre 1998 und 1999 aufgestellt und dargelegt, dass sie, wie die folgende Tabelle zeigt, im Jahre 1999 Leistungen in Höhe von rund 9,8 Mio. € für die Region erbrachte.

Tabelle 4: Auszug aus der Leistungsbilanz der Sparkasse Essen

Sozialstiftungen	1,7 Mio. €
Sportstiftung	0,3 Mio. €
Spenden an Organisationen	0,6 Mio. €
Guthabenkonten (Kosten durch Kontenführung einkommensschwacher Kunden)	1,3 Mio. €
Beteiligungen, z.B. an Infrastrukturprojekten	1,3 Mio. €
Ausbildung über Bedarf	0,25 Mio. €
Geschäftsstellen (Aufrechterhaltung der Flächenpräsenz an nicht rentablen Standorten)	1,8 Mio. €
Existenzgründungen (Jährliches Engagement für Sonderkonditionen, überdurchschnittliche Risiken, Beratung und Informationen.)	2,3 Mio. €
Kultur- und Wissenschaftsförderung (Gastprofessuren, Wissenschaftspreise und kulturelles Engagement)	0,25 Mio. €
gesamt	9,8 Mio. €

Quelle: Sparkasse Essen; Leistungen der Sparkasse für „Standort: hier“; 2000

Die Leistungsbilanzen der Jahre 1998 und 1999 wurden interessierten Kunden, der Presse, den Ratsvertretern und sonstigen Multiplikatoren übermittelt. Laut Herrn Schleede, Pressesprecher der Sparkasse Essen, stieß dies auf eine gute Resonanz, insbesondere bei der Presse, die sich freute, den öffentlichen Auftrag in Zahlen darstellen zu können.³⁵⁶ Für die folgenden Jahre wurde keine Leistungsbilanz erstellt, allerdings ist die Erstellung für 2003 wieder geplant.

Bei der Ermittlung der Zahlen ergibt sich das gleiche Problem wie bei der „Standort: hier“- Erhebung. Neben Spenden und Zuschüssen sind auch Beteiligungen inbegriffen, die einen Gewinn erwirtschaften. Jede Sparkasse, die eine solche Leistungsbilanz erstellt, entwickelt ihr eigenes Bewertungsverfahren, daher sind die Leistungsbilanzen der einzelnen Institute nur bedingt vergleichbar. Herr Meier, Pressesprecher der Sparkasse Düsseldorf, die kürzlich eine Leistungsbilanz erstellt hat, würde die Entwicklung eines einheitlichen Systems, mit dem die Sparkassen ihre Leistungen für die Region ermitteln könnten, daher sehr begrüßen. Er ist der Meinung, dass die Sparkassenorganisation in

³⁵⁶ vgl. Schleede, V.; Sparkasse Essen, Pressesprecher; Interview vom 10.07.2001

der Vergangenheit regionalwirtschaftliches Engagement nicht progressiv genug kommuniziert habe.³⁵⁷

Kommunikationspolitik der Verbände

Im Streit um die Wettbewerbsvorteile mit der Europäischen Kommission ist es den Sparkassen-Verbänden nicht gelungen, den öffentlichen Auftrag der Sparkassen entsprechend zu transportieren. Der europäische Wettbewerbskommissar Monti hat mehrfach angemerkt, dass der öffentliche Auftrag nicht genügend dokumentiert sei (vgl. Kap, 232). So schreibt z.B. die FAZ: „Die Sparkassen-Finanzgruppe entrichtet jetzt den Preis dafür, dass sie sich in den vergangenen Jahren den privaten Banken und genossenschaftlich organisierten Instituten in Auftritt und Zuschnitt immer stärker genähert hat.“³⁵⁸

Neben den beschriebenen Vorteilen, die sich aus der eindeutigen Darlegung bzw. Bilanzierung des öffentlichen Auftrages ergeben würden, ist allerdings auch auf eine Gefahr hinzuweisen: die Transparenzrichtlinie³⁵⁹ der Europäischen Union würde anwendbar und Sparkassen könnten gezwungen werden, ihre Geschäfte bilanztechnisch in eine privatrechtliche Bank und in ein öffentlich-rechtliches Institut aufzuteilen. Dies wiederum würde für die Region viele Nachteile bewirken, da in der Praxis – wie in der Einleitung dieses Kapitels dargelegt – die Grenzen zwischen Gemeinnützigkeit und Gewinnorientierung fließend sind. Doch im Rahmen des Brüsseler Kompromisses dürfte diese Gefahr erst einmal gebannt sein.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Kommunikationspolitik der Sparkassen-Verbände sich als wenig offen darstellt. Während der Auseinandersetzung mit der EU-Kommission wurde sowohl von Seiten der Sparkassen-Verbände als auch von Seiten des Finanzministeriums, das die Bund-Länder-Kommission leitete, nur sehr eingeschränkt informiert. Zu berücksichtigen ist, dass es sich für die Sparkassenverbände um einen schwierigen Abwägungsprozess zwischen progressiver, transparenter Kommunikationspolitik und dem notwendigen Zurückhalten von Informationen handelt, um den Meinungsbildungsprozess innerhalb der Organisation nicht vor Ergebnisfindung zu belasten.

4.8 Gut gefördert – schlecht kommuniziert

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass Sparkassen grundsätzlich eine wichtige Funktion für die gleichmäßige Entwicklung aller Teilräume einnehmen. Das Regionalprinzip hindert sie an einer geographischen Geschäftsausdehnung. Wachsen können sie nur in und mit der Region. Darin liegt ihr vielfältiges Engagement begründet.

³⁵⁷ vgl. Maier; Stadtparkasse Düsseldorf, Pressesprecher; Interview vom 10.07.2001

³⁵⁸ FAZ; Sparkassen und Landesbanken auf neuem Weg; S. 1; 25.07.2001

³⁵⁹ **Erkl.:** Die Richtlinie verlangt u.a., dass öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge eine transparente Buchführung betreiben und die Bereiche, die eine Daseinsvorsorge erbringen und die als Unternehmen agieren, getrennt zu bewerten und darzustellen (80/723/EWG).

Sparkassen haben ihren öffentlichen Auftrag entsprechend der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur angepasst und sich vom anfänglich philanthropischen Auftrag, zu einer Universalbank mit wichtigem sozialem, kulturellem, ökologischem und ökonomischem Förderengagement entwickelt. Durch ihre flächendeckende Präsenz sichern sie gemeinsam mit Genossenschaftsbanken die Versorgung mit Bankdienstleistungen. Sie sind insbesondere für die Versorgung kleinerer und mittlerer Unternehmen mit kreditwirtschaftlichen Leistungen von großer Bedeutung.

Als Intermediäre zwischen den kommunalen Entscheidungsträgern, der lokalen Wirtschaft und der Bevölkerung nehmen sie eine zentrale Funktion wahr. Die Nähe zum Kunden schafft eine besondere Informationskompetenz, die sowohl für die Bewertung von Kreditrisiken nützlich und notwendig ist als auch für regionalökonomische Projekte. Durch ihre Kontakte zu den Wirtschaftsakteuren unterstützen sie z.B. die Ausbildung von regionalen Netzwerken. Zusätzlich zu den Projekten mit ökologischer, kultureller und sozialer Zielsetzung, die von den Sparkassen unterstützt werden, tragen sie durch die Stärkung der regionalen Ökonomien indirekt zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. Sie stärken dadurch die kulturelle und regionale Identität und erhöhen die regionale Wertschöpfung. Regionale Cluster, die durch eine solche Wirtschaftsweise ausgebildet werden können, reduzieren den Gütertransport, sorgen dafür, dass in regionalen Wertschöpfungsketten effizient produziert wird und schaffen eine regionale Kommunikationsstruktur, die Innovationsprozesse unterstützt. Sparkassen nehmen daher gerade vor dem Hintergrund des Wettbewerbs der Regionen eine wichtige Rolle ein.

Wie in dem Unterkapitel 4.6 dargestellt, konzentrieren sich Sparkassen bei ihren ökonomischen Förderengagements jedoch auf die klassischen Bereiche. Innerhalb der Gewährträgerregion gibt es kaum binnendifferenzierte Förderstrategien. Insbesondere bei der Unterstützung lokalökonomischer Revitalisierungsstrategien zeigt sich eine gewisse *Raumblindheit*. Hierbei könnten sie allerdings, auf Grund ihrer Fühlungsvorteile, einen wichtigen Beitrag zur gesamtstädtischen Kohärenz leisten. Die Befragung von Stadterneuerungsakteuren hat gezeigt, dass Sparkassen kaum von den privaten Banken zu unterscheiden sind. Einigen war die besondere Aufgabenwahrnehmung der Sparkassen auf Grund ihrer öffentlichen Rechtsform nicht bewusst. So ist zu konstatieren, dass die geringe Zusammenarbeit in strukturschwachen Stadtteilen auch auf die mangelnde Ansprache der städtischen Akteure zurückzuführen ist.

Die Kehrseite des Regionalprinzips liegt in der Gefahr, dass Sparkassen durch ihre kommunale Bindung das beharrliche Kirchturmdenken³⁶⁰ der Kommunen verstärken könnten. Sparkassen sind auf die Gewährträgerregion fixiert, diese muss nicht immer der Wirtschaftsregion entsprechen. In der Praxis gibt es positive Beispiele, wie die in Kapitel 4.2.1 beschriebene „Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Neckar-Odenwald-Kreises“, die von den Sparkassen des Kreises gemeinsam unterstützt wird. Gleichmaßen gibt es auch Regionen, in denen die Sparkassen die interkommunale Konkurrenz benachbarter Städte noch verstärken.

³⁶⁰ vgl. Forndran, H.; S.198 ff; 5 / 05.1998

An der Öffentlichkeitsarbeit, die sich in den vergangenen Jahren grundlegend verbessert hat, bleibt zu kritisieren, dass das erhobene Zahlenmaterial einen nur sehr eingeschränkten Aussagewert besitzt. Doch abgesehen von dem Problem der Erhebung valider Zahlen müssen sich Sparkassen selbstbewusster als regionale Strukturförderer positionieren und sich in dieser Rolle auch beweisen.

5 Folgen eines Rückzuges der Sparkassen – Situation im Ausland

Das in Kapitel 2 beschriebene Spannungsfeld aus wettbewerblichen und rechtlich veränderten Rahmenbedingungen zwingt die Sparkassen, ihre Geschäftspolitik grundsätzlich zu überdenken. Dabei stellt sich die Frage, welche Richtung die Sparkassen in ihrer Geschäftspolitik einschlagen. Möglich ist, sich stärker *als der Region nutzenbringendes, öffentlich-rechtliches Kreditinstitut* darzustellen, mit der stark regional orientierten Geschäftspolitik Marktnischen zu besetzen und damit neue Ertragsquellen zu realisieren. Diese Möglichkeit wird in dem in Kap. 6 dargestellten Handlungskonzept verfolgt. Möglich ist aber auch eine stärkere Gewinnorientierung und ein sukzessiver Rückzug von dem öffentlichen Auftrag. Einer (Teil-)Privatisierung würde argumentativ dann nichts mehr entgegenstehen. In diesem Kapitel werden die Folgen einer (Teil-)Privatisierung diskutiert und der Bankenmarkt in Großbritannien (Kap. 5.2) und den USA (Kap. 5.3) als Negativbeispiele vorgestellt.

5.1 (Teil-)Privatisierung der Sparkassen

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es öffentlich-rechtlicher Institute bedarf, um den positiven Effekt, den Sparkassen erfüllen, zu gewährleisten. Kann nicht eine (Teil-)Privatisierung für die Verbraucherinnen und Verbraucher, die Wirtschaft sowie für die Region durchaus positive Wirkungen haben? In Frankreich wurden bspw. die Sparkassen zu sogenannten Sparkassengenossenschaften umgebaut, die Genossen sind dabei u.a. Bürger der Region, Mitarbeiter und die Kommunen.

Allerdings birgt eine kapitalmäßige Beteiligung Dritter auch Konflikte. So schreibt zum Beispiel Gregor Böhmer, Präsident des Sparkassenverbandes Hessen-Thüringen: „...dies würde die Öffnung für private Anteilseigner bedeuten. Damit wäre jedoch zwangsläufig ein unlösbarer Zielkonflikt zwischen den durchaus berechtigten Renditeerwartungen Privater und der öffentlichen Aufgabenerfüllung der Sparkassen vorprogrammiert. Dieser nicht überbrückbare Widerspruch spricht gegen die Sparkassen-Aktiengesellschaft.“³⁶¹ Dass eine Privatisierung verbunden mit einer Kapitalmarktplatzierung negative Folgen haben kann, zeigt die Aussage von dem Privatbankhaus Sal. Oppenheim, das sich nach eigenen Angaben darauf vorbereitet, Sparkassen an der Börse zu platzieren: „Mit einer Notierung am Kapitalmarkt müssten sich allerdings auch die Strukturen innerhalb der Sparkassen erheblich ändern. [...]. Spätestens mit dem Börsengang wären die Sparkassen dem Shareholder Value verpflichtet und müssten der „Financial Community“ ihre Potentiale aufzeigen.“³⁶²

Wie aus Kap. 2.3.6 hervorgeht, hat sich durch die Diskussion um die Rechtmäßigkeit der Wettbewerbsvorteile sowohl das Selbstverständnis als auch das Meinungsbild durchaus verändert. Die meisten Politiker negieren zwar die Möglichkeit der Privatisie-

³⁶¹ FAZ; Die Sparkassen werden ihr Kreditangebot nicht verknappen; S. 24; 09.08.2001

³⁶² Oppenheim Research; S. 42; 2001

rung bzw. des Verkaufs der Sparkassen, allerdings liest man in der Presse auch andere Einschätzungen (vgl. Kap. 2.3.6). Die privaten Großbanken haben schon signalisiert, dass sie bereit seien, insbesondere für die Sparkassen in Großstädten, hohe Summen zu bezahlen. Durch eine Übernahme wäre der größte Wettbewerber vom Markt und durch den Einkauf des immensen Kundenstamms könnten die notwendigen Mengengerüste erreicht werden, um die entsprechenden Gewinne zu realisieren. Die Kommunen könnten so ihre Haushalte sanieren. Bereits vor rund zehn Jahren schätzte z.B. Jürgen Rüttgers als damaliger parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in einem Artikel im Handelsblatt, dass bei einem Verkauf aller Sparkassen ein Erlös von 250 Mrd. € zu realisieren wäre.³⁶³

Ob diese Zahl nicht ein wenig hochgegriffen ist, sei dahin gestellt, nichtsdestotrotz ließen sich hohe Summen erzielen, die zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden könnten. Mit dem Geld, das für Tilgung und Zinszahlung eingespart werden kann, wäre die Stadt in die Lage versetzt, gemeinwohlorientierte bankfremde Leistungen, die die Sparkasse erbringt, eigenständig zu erbringen. Gleichzeitig könnten die privaten Banken gezwungen werden, flächendeckend für Jedermann Bankdienstleistungen bereitzustellen. Der Gefahr der Monopolstellung bzw. des Monopolmissbrauches könnte ebenfalls durch gesetzliche Regulationen vorgebeugt werden. Jedoch ergeben sich für den Verkaufsfall zumindest zwei Fragen:

- ? Ist die Zinersparnis, die sich aus dem Schuldenabbau ergibt, groß genug, um mindestens alle zuvor von der Sparkasse erbrachten gemeinwohlorientierten Leistungen sowie die zu erwartenden Gewinnausschüttungen auf Dauer daraus zu finanzieren? Dabei ist zu beachten, dass die Kaufpreishöhe, die Banken bereit sind zu zahlen, sich nach dem zu erwartenden Ertrag richtet. Ein hoher Kaufpreis lässt sich vor den Aktionären nur mit einer hohen Ertragserwartung rechtfertigen. Unter der Prämisse, dass die privaten Banken zu einer Versorgung für Jedermann gezwungen würden und eine Monopolstellung gesetzlich verhindert würde, müssten die privaten Banken daher mindestens so erfolgreich operieren wie die Sparkassen. Ansonsten wäre der kalkulatorische Kaufpreis bei dem sich ein Einstieg lohnen würde, für die Kommunen nicht ausreichend. Der mit dem Einkauf der Kunden verbundene höhere Marktanteil der privaten Banken spricht dafür, dass sie erfolgreicher operieren könnten. Ein zusätzlicher Vorteil ist, dass die vier Großbanken enger an ihre Zentralen gebunden sind und beinahe das gesamte Back-Office-Geschäft zentral und damit kostengünstig abwickeln. Allerdings verfügen Sparkassen über einen effektiven Verbund (vgl. Kap. 1.4.4), der die Vorteile der flexiblen unabhängigen Organisationseinheiten mit den Vorteilen eines Großunternehmens, in dem Produkte zentral entwickelt werden und der Back-Office-Bereich gebündelt abgewickelt wird, kombiniert. Daher stellt sich auch die Frage, welches Geschäftsmodell auf Dauer effektiver ist. Doch selbst wenn die privaten Banken erfolgreicher wären, spricht aus Sicht der Kommunen noch etwas gegen den Verkauf der Sparkassen, das bisweilen noch nicht betrachtet wurde: Sparkassen zahlen in einem nicht unerhebli-

³⁶³ vgl. Rüttgers, J.; 21.08.1992

chen Umfang Gewerbesteuern und sie stellen Arbeits- und Ausbildungsplätze vor Ort bereit.

- ❓ Die zweite – im Rahmen dieser Arbeit viel wichtigere – Frage ist, ob die Kommunen die gemeinwohlorientierte Leistung der Sparkassen, insbesondere in der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung, in gleicher Qualität erbringen könnten, selbst wenn sie durch den Verkauf der Sparkassen dazu finanziell in die Lage versetzt würden? Hier ist auf die Funktion der Sparkassen als ein Intermediär zwischen Kommune, Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft, der über eine zuvor mehrfach beschriebene besondere Kompetenz verfügt, hinzuweisen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob es nicht vorteilhaft ist, dass die Sparkassen, die nur indirekt politisch abhängig sind, eigenständig entscheiden, in welcher Form sie die Entwicklung der Kommune fördern. Somit funktionieren sie als ein Korrektiv in einer kurzfristig wählerorientierten Kommunalpolitik. Allerdings sei hier eingeräumt, dass es ebenso als problematisch beurteilt werden kann, dass die Sparkassen und Landesbanken Wirtschaftspolitik außerhalb der Kontrolle der Parlamente und Stadträte betreiben (vgl. Kap. 2.3.1).

Die Gefahr für die Sparkassen ergibt sich jedoch nicht nur aus einer möglichen (Teil-)Privatisierung, denn die Gewährträger fordern von ihren Sparkassen zunehmend eine höhere Gewinnbeteiligung. „Der öffentliche Auftrag rückt dadurch zwangsläufig in den Hintergrund. Zu beachten ist, dass sowohl die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrages als auch die Gemeinwohlorientierung langfristig einer angemessenen Einkapitalausstattung bedarf, deren Substanz aber durch die höheren Gewinnausschüttungen geschmälert wird.“³⁶⁴ Da Kredite prozentual mit Eigenkapital zu hinterlegen sind (vgl. Kap. 324), ist dieses der zentrale Produktionsfaktor der Sparkassen, der schnell zum Engpassfaktor werden kann.

Eine Abkehr vom Regionalprinzip und einer wie auch immer geartete Privatisierung impliziert die Gefahr, dass kreditwirtschaftliche Leistungen entsprechend der Polarisationstheorie verstärkt in den boomenden Regionen zu Lasten der strukturschwachen Regionen angeboten werden. „Die dadurch entstehenden regionalwirtschaftlichen Ungleichgewichte können mit einer Kapitalbenachteiligung, wachsender Arbeitslosigkeit und einer Entwertung der endogenen Potentiale in den negativ betroffenen Räumen verbunden sein.“³⁶⁵

Neben den Einschnitten im Bereich des wirtschaftsfördernden und gemeinnützigen Engagements der Sparkassen in Folge einer (Teil-)Privatisierung, stellt sich die Frage, ob es zu einer Unterversorgung mit kreditwirtschaftlichen Leistungen in bestimmten Regionen, Bevölkerungsschichten und Wirtschaftssegmenten kommen würde? In den meisten Ländern existiert kein öffentlich-rechtliches Universalbankensystem, das über eine dezentrale Struktur verfügt wie in Deutschland. Um aufzuzeigen, dass es durchaus zu negativen Auswirkungen für die Bevölkerung und die Wirtschaft kommen kann,

³⁶⁴ Büschgen, H. S. 580 ff; 2000

³⁶⁵ Arndt, M.; S. 135; 1998

wird folgend als „Worst-Case-Scenario“, der britische und US-amerikanische Bankenmarkt vorgestellt. Beide Länder haben auf Grund eines Marktversagens der Kreditwirtschaft Gegenmaßnahmen getroffen, die teilweise auch für Deutschland interessant sein können.

5.2 Die kreditwirtschaftliche Versorgung in Großbritannien

Der britische Bankenmarkt steht auf Grund eines verstärkten Rückzuges der Banken aus ärmeren Stadtteilen und peripheren Regionen verstärkt in der Kritik.³⁶⁶ Nach dem Regierungswechsel 1997 wurde die „Social Exclusion Unit“, mit dem Ziel, soziale Benachteiligung durch integrierte Lösungsansätze abzubauen, gegründet.³⁶⁷ Da diese festgestellt hat, dass „financial exclusion“ einer der Hauptverursacher für soziale Benachteiligung ist,³⁶⁸ nimmt die kreditwirtschaftliche Versorgung einen Schwerpunkt in der Arbeit der Unit ein. Im Rahmen dessen wurden Gutachten und Studien erstellt.³⁶⁹ Darüber hinaus wurde Anfang 2000 ein im Auftrag des Finanzministeriums erstellter, umfassender Bericht (Cruickshank-Report) vorgelegt, der das Funktionieren des Wettbewerbes (effective competition) im britischen Bankenmarkt untersucht und die Versorgungsengpässe für kleine und mittlere Unternehmen analysiert hat.

Dem Bericht zufolge ist der britische Bankenmarkt, der nur über private Institute verfügt, hoch konzentriert. Die vier marktbeherrschenden Institute (Big Four) sind Lloyds /TSB³⁷⁰, NatWest, Barclays und HSBC. Die „Big Four“ verfügen im Bereich der privaten Girokonten über einen Marktanteil von 68 % und bei den „small to medium sized enterprises (SMEs)“ sogar über 83 %³⁷¹. Der Bericht weist auf einen eingeschränkten Wettbewerb im Bankenmarkt hin. „The review found that competition was not working effectively in any of the markets studied.“³⁷² Daraus ergeben sich hohe Preise und ein nicht optimaler Service.³⁷³ Vor diesem Hintergrund erscheinen die erheblichen Eigenkapitalrenditen im britischen Bankenmarkt (vgl. Kap. 2.1.2) als nicht verwunderlich. Dem gewerblichen wie auch privaten Bankkunden wird der Bankenwechsel durch eine unlautere Geschäftspolitik der Banken erschwert. Neben marktkonformen Instrumenten der Kundenbindung wie Rabatte usw. werden hohe Entgelte für die mit dem Wechsel verbundenen Kontoauflösungen verlangt und Kunden unzureichend und teil-

³⁶⁶ vgl. Guardian; 05.04.2000

³⁶⁷ vgl. Froessler, R.; S. 115; 2000,

³⁶⁸ vgl. Collin, S.; Fisher, T.; Mayo, E.; Mullineux, A.; Sattar, D.; 2001

³⁶⁹ vgl. DSGVO; S. 1; Berlin 2000 (e)

³⁷⁰ **Anm.:** Die Lloyds /TSB ist aus der Lloyds und der Trust and Savings Bank (TSB) hervorgegangen. Die TSB war früher die britische Sparkasse und ist 1995 als Aktiengesellschaft an die Börse gebracht worden und von Lloyds übernommen worden. Die Lloyds /TSB ist allerdings noch immer Mitglied im europäischen Sparkassenverband. (Mailly, I.; (DSGV) Europafragen; Interview vom 06.07.2001)

³⁷¹ vgl. Cruickshank, D.; S. 106 ff; 2000

³⁷² Cruickshank, D.; S. XVII; 2000

³⁷³ vgl. DSGVO; S.2; 2000 (e)

weise falsch informiert.³⁷⁴ Laut Cruickshank Report ist das Ausmaß des Marktversagens im Mittelstandsgeschäft am ausgeprägtesten.³⁷⁵

„Unbanked“ in Großbritannien

Die unzureichende bankwirtschaftliche Versorgung zeigt sich auch in der Reduzierung des Zweigstellennetzes um über 25 % innerhalb der letzten zehn Jahre. Neben einer geographisch bedingten Unterversorgung werden verstärkt einkommensschwache Bevölkerungsgruppen von Bankleistungen ausgeschlossen. „Unbanked Households“ sind im englischen Bankenmarkt – der bei Investoren weltweit auf Grund seiner Größe, Stabilität und Effektivität Vorbildcharakter hat – keine Einzelphänomene wie die folgenden Zahlen zeigen:

- 7 % der Haushalte haben weder Zugang zu Banken noch zu Versicherungen: kein Spargbuch, kein Girokonto, kein Kredit und keine Versicherung.³⁷⁶
- 15-23 % der Erwachsenen haben kein Girokonto.³⁷⁷
- 20-26 % der Haushalte haben keine Hausratversicherung.
- 23 % der Haushalte haben keinen Zugang zu Bankkrediten.³⁷⁸

Vergleichszahlen für Deutschland oder die EU liegen nicht vor, es ist allerdings davon auszugehen, dass insbesondere in Deutschland die Anzahl der „Unbanked“ wesentlich niedriger ist.

„Unbanked“ sind in Großbritannien in erster Linie Arbeitslose bzw. Arbeitsunfähige, Alleinerziehende und Rentner. Viele Banken lehnen es ab, für Einkommensschwache ein Konto zu eröffnen. Regional verteilt sich das Problem erwartungsgemäß auf die ärmeren Stadtteile. „There is considerable evidence that banks branch provision is poorest in low-income communities.“³⁷⁹

Auch ethnisch verteilt sich die Zahl der „unbanked people“ nicht gleichmäßig. Dies liegt darin begründet, dass ethnische Minderheiten oftmals zu den unteren Einkommensgruppen gehören, hinzu kommen sprachliche und kulturelle Barrieren sowie religiöse³⁸⁰ Vorbehalte.³⁸¹

³⁷⁴ vgl. Cruickshank, D.; S. XVII ff.; 2000

³⁷⁵ vgl. Cruickshank, D.; S. 169 ff; 2000

³⁷⁶ vgl. Kempson, E.; Whyley, C.; 1998; nach: Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); S. 5; 2000

³⁷⁷ Kempson, E.; Whyley, C; S. 5; 2000

³⁷⁸ vgl. Office of Fair Trading; 1999; nach: Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); S. 5; 2000

³⁷⁹ Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); S. 23; 2000

³⁸⁰ **Anm.:** Bspw. ist es nach dem islamischen Glauben nicht erlaubt Zinszahlungen zu erhalten.

³⁸¹ vgl. Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); S. 5 ff; 2000

„Unbanked People“ werden durch den fehlenden Zugang zu Bankdienstleistungen zusätzlich finanziell belastet. Bei der Kreditinanspruchnahme sind sie auf nur bedingt seriöse Geldverleiher (Moneylenders)³⁸² angewiesen, womit i.d.R. sehr schlechte Konditionen verbunden sind. Durch informelles Sparen – im Sparstrumpf, in Sparclubs usw. – wird auf eine bankübliche Verzinsung verzichtet. Darüber hinaus fallen Gebühren bei einer Rechnungsbegleichung in bar an, Rabatte können nicht genutzt werden und ohne Girokonto bleibt auch der Zugang zu anderen Finanzdienstleistungen, wie Versicherungen, verwehrt.³⁸³

Kreditwirtschaftliche Unterversorgung von Existenzgründern

Der Report „Enterprise and Social Exclusion“ der vom britischen Finanzministerium herausgegeben wurde und herausfinden soll, wie in strukturschwachen Stadtteilen die Gründung von Unternehmen gefördert werden kann, hat als ein zentrales Hemmnis den fehlenden Zugang zu entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten identifiziert.³⁸⁴ Sogenannte „ethnic minority businesses“ werden in diesem Bericht als wichtiges Element zur Stabilisierung der lokalen Ökonomie gesehen. Diese Gruppe fühlt sich allerdings beim Zugang zu Kreditmitteln diskriminiert.³⁸⁵

Gründe für eine kreditwirtschaftliche Unterversorgung bei Existenzgründungen in benachteiligten Stadtteilen sind diesem Bericht zufolge:

- **Höhere Risiken.** Schlechte Eigenkapitalausstattung der Gründer und nur schwer verwertbare Sicherheiten sowie instabile lokale Märkte.
- **Informationsdefizite.** Den Banken fehlt es an Informationen über erfolgreiche Existenzgründungen in diesen Gebieten sowie an Marktwissen.
- **Höhere Kosten.** Die relativ kleinen Kredite benötigen eine intensive Betreuung. Diese ist kostspielig, da die Banken i.d.R. nicht mehr vor Ort sind („Diseconomies of scale“).³⁸⁶

Als ein weiteres Problem stellt der Bericht heraus, dass „Commercial lending decisions will not take account of the social returns from lending – for example the positive externalities of wealth creation; high economic participation; and the fact that the success of enterprise growth in deprived areas can spill over between firms [...]. This external social benefit will not be fully recognised by commercial lenders.“³⁸⁷

³⁸² **Anm.:** Diese Verleiher bieten zwar einen besonderen Service, indem sie unbürokratisch Kredite vergeben und die Kredittilgungen teilweise wöchentlich einsammeln, dafür werden aber auch Zinsen zwischen 100 und 500 % erhoben (Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); a.a.O. S. 17; 2000).

³⁸³ vgl. Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); S. 4 ff; 2000

³⁸⁴ vgl. HM Treasury; S. 1; 1999

³⁸⁵ vgl. HM Treasury; S. 65; 1999

³⁸⁶ vgl. HM Treasury; S. 63; 1999

³⁸⁷ HM Treasury; S. 64; 1999

5.2.1 Kompensationsmaßnahmen im britischen Bankenmarkt

Auf Grund der unzureichenden Versorgungslage wurde eine Reihe von Gegenmaßnahmen von der britischen Regierung angekündigt bzw. bereits umgesetzt. Bspw. empfiehlt der „Cruickshank Report“ ordnungspolitische Maßnahmen, wie eine formelle kartellrechtliche Überprüfung im Bereich der Finanzdienstleistungen für mittelständische Unternehmen.³⁸⁸ Weiterhin empfiehlt der Bericht, das gesamte Regulierungswerk des Bankenmarktes zu reformieren. Für den privaten Verbraucher soll die Situation u.a. durch die Bereitstellung von Informationen, Benchmarkings und durch die Einrichtung eines sogenannten „Financial Services Consumer Council“ verbessert werden.³⁸⁹

„Community Development Financial Institutions“

Neben ordnungspolitischen Maßnahmen werden von Seiten des Staates sogenannte „Community Development Financial Institutions“ (CDFI) unterstützt, die einen Beitrag zur Schließung der Versorgungslücken leisten sollen. Darunter werden eine Vielzahl unterschiedlicher Non-Profit-Finanzintermediäre verstanden, die mehr oder weniger formell agieren, i.d.R. selbst initiiert sind und insbesondere für Kleinunternehmen und ärmere Bevölkerungsgruppen entsprechende Finanzprodukte anbieten. Diese CDFIs kontrollieren in Großbritannien ca. 500 Mio. britische Pfund.³⁹⁰

Am weitesten verbreitet und am bekanntesten sind dabei die Credit Unions. Neben kommerziellen Moneylendern, die Geld zu horrenden Zinssätzen ausleihen, sind diese regionalen Non-Profit-Organisationen in manchen Regionen und für bestimmte Bevölkerungsgruppen und Existenzgründer die einzige Möglichkeit Kreditmittel zu erhalten. Von rund 2.000 Mitgliedern der „Speke Credit Union“ in Liverpool haben nur 10 % eine Geschäftsverbindung mit einer kommerziellen Bank.³⁹¹ Zwischen 1999 und 2000 ist die Anzahl der Mitglieder von Credit Unions um 16 % auf 296.000 gestiegen.³⁹² Verbindendes Merkmal ist, dass alle Mitglieder sich über eine Gemeinsamkeit, wie z.B. den gleichen Wohnort oder Arbeitgeber, definieren (common bond).³⁹³ Credit Unions haben einen starken Fokus in der wirtschaftlichen Erneuerung von Stadtteilen. In ihnen wird von der britischen Regierung ein hohes Potential gesehen, um die Versorgungslücke bei Finanzdienstleistungen zu schließen.³⁹⁴ Um den Unions die Möglichkeit zu geben, mehr Produkte anzubieten und ein geordnetes Wachstum mit einer höheren Stabilität zu erreichen, wird eine Mixtur aus Deregulation und Regulation angestrebt. Credit Unions fallen ab 2002 unter die Bankenaufsicht, womit die Anforderungen an Geschäftsführung,

³⁸⁸ vgl. Cruickshank, D.; S. XXII; 2000

³⁸⁹ vgl. DSGVO ; S. 7 ff; 2000 (e)

³⁹⁰ vgl. Collin, S.; et al. S. 11; 2001

³⁹¹ vgl. New Economics Foundation; Areas of Work, Community Development Finance; www.neweconomics.org

³⁹² vgl. Social Economy ; Credit Unions ; Issue 62 ; February 2001

³⁹³ vgl. Collin, S.; et al.; S. 39; 2001

³⁹⁴ vgl. HM Treasury; Credit unions of the future; London 1999; nach: Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); S. 46; 2000

Sicherheitsfonds und an das Eigenkapital steigen.³⁹⁵ Kleinere Credit Unions sollen darüber hinaus durch eine Umlage von größeren Unions, privaten Banken und Wohnungsbau-gesellschaften unterstützt werden.³⁹⁶

Die „Community Development Financial Institutions“ haben spezielle Produkte und Methoden entwickelt, die sie in die Lage versetzen, auch kleine risikoreiche Kredite zu vergeben, was privaten Banken nicht möglich ist. Bspw. werden manche Kredite nur e-tappenweise ausgezahlt, um die Bonität schrittweise zu testen. Teilweise ist es üblich, lokale Existenzgründer in „peer lending groups“ zusammenzufassen, die einen gemeinsamen Haftungsverbund gründen, indem jedes Gruppenmitglied mit einem geringen Teil für alle Kredite mithaftet. Dies erhöht den Willen, den Kredit zurückzuzahlen und führt dazu, dass sich die Existenzgründer gegenseitig beraten und helfen, wodurch sich lokale Netzwerke entwickeln.³⁹⁷

Neben all den positiven Eigenschaften, die den CDFIs nachgesagt werden, wird bemängelt, dass sie nicht professionell genug organisiert und gemanaged werden und dass ihr Marketing, ihre IT-Technologien und IT-Fähigkeiten nicht ausreichend sind, um ein breites Angebot an qualitativ hochwertigen Finanz- und Versicherungsprodukten anzubieten. Den CDFIs fehlt das Mengengerüst, um im Back-Office-Bereich die Bankdienstleistungen einigermaßen kostengünstig abzuwickeln. Große private Banken sind zwar in der Lage das Back-Office-Geschäft auf Grund hoher Mengengerüste günstig abzuwickeln, es entstehen jedoch hohe Kosten, wenn es um die Präsenz in wirtschaftsschwachen Stadtteilen oder die Vergabe von Kleinkrediten (Kontroll- und Bearbeitungskosten) geht. Die privaten Banken unterstützen seit einigen Jahren die CDFIs mit Kapital, Know-how und technischer Ausstattung. Sollten sich die CDFIs weiter professionalisieren, scheint ein Ausbau der Kooperationen von beiden Seiten auf Interesse zu stoßen.³⁹⁸

5.2.2 Bewertung

Die in Großbritannien auf Grund der schlechten Versorgungslage entwickelten Projekte und Instrumente werden vom DSGVO als „Second-Best-Lösung“³⁹⁹ bezeichnet. Trotz der in Großbritannien anzutreffenden innovativen Instrumente und Methoden scheint die Versorgungslage mit Finanzdienstleistungen in Deutschland insgesamt besser zu sein. Hierzu tragen die Sparkassen ohne Zweifel erheblich bei. Allerdings können die „Community Development Finance“-Modelle als Anregung für eine noch optimalere Versorgung durchaus hilfreich sein und in Teilbereichen auch in Deutschland zur „First-Best-Lösung“ avancieren.

³⁹⁵ vgl. Collin, S.; et al.; 2001

³⁹⁶ vgl. Social Economy ; Credit Unions ; Issue 62 ; February 2001

³⁹⁷ vgl. Collin, S.; et al.; S. 30; 2001

³⁹⁸ vgl. Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.); S. 46 ff; 2000/ Collin, S.; et al.; S. 13 ff; 2001

³⁹⁹ DSGVO; S. 14; 2000 (e)

5.3 Bankenmarkt der USA

Auf Grund der historisch gewachsenen Struktur herrscht von Seiten der Öffentlichkeit ein tiefes Misstrauen gegenüber US-amerikanischen Banken. Im agrarorientierten Amerika des 19. Jahrhunderts galten die Banken – ähnlich wie in Europa – als Schuldeneintreiber, die sich unsozialer Geschäftspraktiken bedienten. Im Unterschied zu Europa gab es in Nord-Amerika jedoch keine Gründung von Staatsbanken bzw. Sparkassenbewegungen zur Kompensation des sozialen Ungleichgewichts. Die Macht der Privatbanken, die nur teilweise durch die Gründung von Genossenschaftsbanken eingeschränkt wurde, sorgte für ein bis heute vorhandenes negatives Bankenimage. Dass der Staat Banken zur Daseinsvorsorge betreibt, ist im US-amerikanischen Staats- und Rechtsverständnis nicht vorgesehen. Allerdings wird versucht durch fünf auf Bundesebene existierende Kontrollbehörden sowie 50 Kontrollbehörden der Einzelstaaten den Bankenmarkt grundsätzlich zu regulieren und damit auch auf eine umfassende Versorgung mit Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungskreise und die Wirtschaft hinzuwirken. Bspw. wurden bis vor wenigen Jahrzehnten die Banken im Einlagengeschäft gesetzlich auf die Region beschränkt, in der sie ihren Geschäftssitz hatten. In einigen Einzelstaaten war sogar die Errichtung von Zweigstellen untersagt. Dadurch entstand eine immense Zahl von unabhängigen Einzelbanken.⁴⁰⁰

Deregulierung bei Fusionsrestriktionen und ein verstärkter Wettbewerb im Bankensektor hat auch in den USA in den letzten Jahren zu einer einsetzenden Konzentration geführt. Die Zahl der unabhängigen Banken hat sich zwischen 1989 und 1999 von 9.500 auf 6.800 reduziert.⁴⁰¹ „These trends are expected to continue, particularly given recent changes in U.S. banking law.“⁴⁰² Hinzuzurechnen sind dem noch die privaten Sparkassen⁴⁰³ und Kreditgenossenschaften sowie Wohnungsfinanzierungsfirmer, nicht bankregulierte Finanzdienstleister und Investmentbanken. Zum Vergleich: in der BRD gab es im Jahr 2000 rund 3.000 eigenständige Institute (vgl. Kap. 2.1.2), allerdings inkl. der Sparkassen und Genossenschaftsbanken.⁴⁰⁴

Im Grundsatz gilt, dass im US-amerikanischen Bankenmarkt alles verboten ist, was nicht ausdrücklich durch eine Behörde erlaubt wurde. Eine Vollbanklizenz wie in Deutschland gibt es nicht. Bspw. dürfen Banken oftmals nur Konsumkredite oder Wohnungsfinanzierungen vergeben.⁴⁰⁵ Im „Glass-Steagall Act“ von 1933 sind die wichtigsten Trennungslinien festgelegt, die aber in den letzten Jahren liberalisiert wurden, so dass die Institute zunehmend zu Universalbanken werden.⁴⁰⁶

⁴⁰⁰ vgl.: Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.; S. 10 ff; 1998

⁴⁰¹ vgl. De Ferrari, L.; Palmer, D.; 2001; www.Federalreserve.gov

⁴⁰² De Ferrari, L.; Palmer, D., 2001

⁴⁰³ **Anm.:** die privaten Sparkassen sind bezüglich Rechtsform usw. nicht mit deutschen Sparkassen vergleichbar.

⁴⁰⁴ vgl. Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.; S. 21; 1998

⁴⁰⁵ vgl. vgl. Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.; S. 21; 1998

⁴⁰⁶ vgl. Blanden; M.; S. 27 ff; 23.07.1997

Die typische Hausbankbeziehung, wie sie in Deutschland zwischen den Kreditinstituten und den Unternehmen vorherrschend ist, gibt es in den USA nicht. Dies liegt u.a. darin begründet, dass sich dort auch kleinere Unternehmen über Aktienemissionen oder Schuldverschreibungen finanzieren.⁴⁰⁷ In den USA wird die Bank mehr als Vermittler von „Investments“ und „Reinvestments“ (Kredite) gesehen. Es wird allgemein erwartet, dass alle Banken, die Einlagen entgegennehmen, ein „Reinvestment“ in die Community/Region leisten.

In den 1950er und 60er Jahren kam es in den USA zu einer räumlichen Polarisierung. Die weiße Mittelschicht zog vermehrt in die privilegierten Vorstädte und in den innerstädtischen Bezirken kam es häufig zu einer wirtschaftlichen Verelendung. Die Kreditinstitute zogen sich aus diesen Stadtteilen auf Grund mangelnder Renditeaussichten zurück. Ihnen wurde daher vorgeworfen eine Geschäftspolitik des „Redlinings“ zu betreiben. Verarmte Quartiere wurden demnach auf Stadtplänen markiert und grundsätzlich von einer Kreditgewährung ausgeschlossen. Viele Erhebungen zeigten, dass die kreditwirtschaftliche Versorgung in strukturschwachen Gebieten tatsächlich sehr schlecht war.⁴⁰⁸

5.3.1 Gegenmaßnahme: Community Reinvestment Act

Um die Abwärtsspirale in den ärmeren Quartieren zu durchbrechen, wurde 1977 unter maßgeblicher Beteiligung des Präsidenten Jimmy Carter der „Community Reinvestment Act“ (CRA) verabschiedet. Ziel dessen ist es, die der Bank übermittelten Kapitalmittel so zu reinvestieren, dass die Community⁴⁰⁹ und insbesondere wirtschaftsschwache Stadtteile optimal versorgt werden. Banken, die die Auflagen nicht hinreichend erfüllen, werden sanktioniert, indem sie bspw. von den Behörden keine Genehmigung zur Ausweitung ihrer Produktpalette, des Geschäftsgebietes oder zu Fusionen mit anderen Banken bekommen.⁴¹⁰

Eine Wirkung erzielte das CRA in den ersten Jahren nach Einführung nur in Stadtteilen mit durchsetzungsstarken „Community Groups“. Das CRA wurde sowohl von den Banken, da es für sie Einschnitte in der Geschäftspolitik bedeutete, als auch von den Stadtteilgruppen, da es nicht weitreichend genug sei, kritisiert. In den folgenden Jahren wurde das CRA daher immer wieder modifiziert, wobei der öffentliche Druck dafür sorgte, dass strengere Reglements eingeführt wurden und den Aufsichtsämtern mehr Durchsetzungskraft verliehen wurde. 1991 wurden die Banken verpflichtet ein „Geocoding-Modell“ für ihr Geschäftsgebiet zu entwickeln. Dies beinhaltet umfangrei-

⁴⁰⁷ vgl. DSGVO; 05.2000; www.dsgv.de (f)

⁴⁰⁸ vgl. Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.; S. 38 ff, 1998

⁴⁰⁹ **Erkl.:** Unter Community wird im angelsächsischen Sprachgebrauch eine Gruppe mit einer kulturellen, religiösen oder ethnischen Zusammengehörigkeit verstanden. Obwohl es sich dabei vordergründig nicht um eine räumliche Begrifflichkeit handelt, sind diese Communities i.d.R. in zusammenhängenden Quartieren zu finden. In den USA gibt es in vielen Stadtteilen eine sogenannte Community Group. Für Stadtteile ohne eine solche Bewegung ist die ökonomische, soziale und kulturelle Stabilität oftmals gefährdet.

⁴¹⁰ vgl. Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.; S. 38 ff, 1998

che geographische Analysen über die Kreditvergabeaktivitäten, die in einer Karte darzustellen sind. Ferner ist darzulegen wie die Community gefördert werden soll. Neben Daten aus bankinternen Statistiken beinhalten die „Geocoding-Modelle“ umfangreiches Material wie Einkommensstruktur, Minderheitenanteile, Alter, Zustand der Häuser, Infrastrukturen usw. Mit diesem Management-Instrument sollte erreicht werden, dass Strategien auf Grund vor Ort identifizierter Kreditwünsche entwickelt werden. Durch eine zusätzlich eingeführte Veröffentlichungspflicht wurde erreicht, dass die Banken sich bemühen, Stadtteile und Regionen zu fördern. Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es eine Datenbank von der „American Bankers Association“ (ABA), in die im Sinne des CRA beispielhafte Programme von Banken eingestellt werden, um anderen Banken Hilfestellungen zu geben.⁴¹¹

In der praktischen Anwendung erwies sich das CRA jedoch als schlecht umsetzbar. Von den Banken wurde kritisiert, dass die CRA-Bestimmungen mit den Solvabilitätsprinzipien⁴¹² nicht vereinbar seien. Das Gesetz forcieren Investitionen in höhere Risiken, die aber aus Bonitätsgesichtspunkten nicht geleistet werden könnten. Kreditablehnungen würden grundsätzlich als Diskriminierung eingestuft. Auch wurde kritisiert, dass die Stadtteilgruppen die Banken teilweise erpressten und finanzielle Unterstützung einforderten. Stadtteilgruppen bemängelten im Gegensatz dazu die lasche Handhabung der Aufsichtsbehörden und fehlende Sanktionsmöglichkeiten.⁴¹³

Aufgrund der vielfältigen Kritik forderte im Jahre 1995 der damalige Präsident Clinton von den Regulierungsbehörden eine grundlegende Reform. Der reformierte CRA sieht nun vor, dass alle Banken und Sparinstitute ab einer Bilanzsumme von 250 Mio. US-Dollar⁴¹⁴ ausführliches Zahlenmaterial, das geographisch zu unterteilen ist, bereitzustellen haben. Ziel der neuen Regulierung ist es, bei reduziertem Verwaltungsaufwand mehr Durchsetzungskraft zu erhalten.

Um die Leistungen für die Community unter Beweis zu stellen, müssen sich Banken drei Tests unterziehen:

Der **Lending Test** überprüft im Wesentlichen, inwieweit die Banken Kredite in strukturschwache Gebiete, an ärmere Bevölkerungsgruppen, kleine Unternehmen und landwirtschaftliche Betriebe im Vergleich zu anderen Regionen und Kundensegmenten vergeben. Darüber hinaus wird kontrolliert, ob die Bank Stadtentwicklungskredite vergibt und innovative Kreditmodelle entwickelt. Der **Investment Test** beurteilt, ob die Banken Investitionen tätigen, die einen nachweislich positiven Effekt für die Stadtteile erzielen und ob in die lokale Wirtschaft – insbesondere in kleinere Unternehmen – investiert wird. Beim dritten Test, dem **Service Test** gilt es zu bewerten, wie verfügbar Produkte im Massengeschäft sind, ob die Dienstleistungsqualität für unterschiedliche Ein-

⁴¹¹ vgl. Henry, s.; S 8; 12 / 19.01.1995

⁴¹² **Erkl.:** Darunter wird eine risikolose Geschäftspolitik der Banken zum Schutz der Anleger und Stabilität des Bankenmarktes verstanden.

⁴¹³ vgl. Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.; S. 40 ff; 1998

⁴¹⁴ **Anm:** Zum Vergleich die Sparkasse Heiligenhaus (Kap. 5.5.1) hat eine Bilanzsumme von rund 470 Mio. €, das entspricht bei einem Kurs von 0,909 (15.10.2001) rund 517 Mio. \$.

kommensschichten und Stadtteile variiert und ob für die unterschiedlichen Kundengruppen maßgeschneiderte Produkte existieren.

Alternativ können sich die Banken über einen selbst entwickelten „Strategic Plan“ bewerten lassen. Damit soll den Banken die Möglichkeit gegeben werden, mit einer individuellen Strategie flexibel auf die Community einzugehen, anstatt sich nach einem standardisierten Bewertungsverfahren, das nicht zu der Community passt, bewerten zu lassen. Die Bank hat vorab die Community vom Aufbau eines Strategieplans zu unterrichten und ihr die Möglichkeiten zur Einflussnahme zu gewähren.

Die Banken benutzen teilweise die CRA-Berichte als Werbebroschüren, in denen sie ihr Engagement für die Region präsentieren. In diesen Broschüren wird häufig die Community vorgestellt, die Produkte der Bank, der Kontakt zu den Stadtteilgruppen herausgestellt und viele Bankaktivitäten als positive Leistungen für die Region dargestellt.⁴¹⁵

5.3.2 Bewertung

Der CRA stellt für die Banken und Aufsichtsorgane einen erheblichen Verwaltungsaufwand dar. Es ist augenscheinlich, dass insbesondere kleine Regionalbanken stark belastet werden. Große Banken können Stabsabteilungen finanzieren, die deren Engagement marketinggerecht aufbereiten. Doch auch wenn der CRA sowohl staatliche als auch privatwirtschaftliche Ressourcen bindet, erreicht er sein Ziel, da die Banken schon alleine aus Imagegründen bemüht sind, schwache Regionen hinreichend zu fördern. Eine Eins-Zu-Eins-Übertragung dieser Regulation auf Europa oder Deutschland macht wenig Sinn. Der deutsche Bankenmarkt unterscheidet sich wesentlich vom US-amerikanischen und funktioniert – auch durch die dezentrale Präsenz der Sparkassen – zufriedenstellend. Auch wenn eine so umfassende Regulation, wie sie in den USA existiert, in Deutschland wenig sinnvoll erscheint, ließe sich das Grundprinzip für Sparkassen nutzen. Der Einsatz CRA-ähnlicher Instrumente wird allerdings von Seiten des DSGVO mit dem Verweis auf bspw. kulturelle Unterschiede abgelehnt. So wird angeführt, dass das kollektive Interesse „in den USA vornehmlich durch ethnische oder lokal orientierte Initiativen geprägt wird (Community Movement). Im Deutschen gibt es keinen adäquaten Begriff für den Terminus Community. Dies ist schon ein Hinweis darauf, dass ähnliche Strukturen in Deutschland allenfalls in Ansätzen existieren und keine vergleichende Bedeutung haben.“⁴¹⁶ Die kulturellen und faktischen Unterschiede sind unstrittig, dennoch könnte sich eine partielle Übertragung als positiv für die Sparkassen erweisen.

⁴¹⁵ vgl. Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.; S. 38 ff; 1998 (ganzes Unterkapitel)

⁴¹⁶ DSGVO; 05.2000 (f)

5.4 Rückschlüsse für den deutschen Bankenmarkt

Das Modell der deutschen Sparkassen verhindert weitestgehend eine Unterversorgung von Stadtteilen, Regionen, Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftssubjekten mit Finanzdienstleistungen wie sie in Großbritannien und den USA sichtbar wird. Sparkassen und Genossenschaftsbanken bewahren auf Grund ihrer Geschäftsausrichtung die privaten Banken vor einer strengen Regulation und der Übernahmeverpflichtung öffentlicher Aufgaben. Dies sollten sich die privaten Banken stärker vor Augen führen, wenn sie die Privatisierung der Sparkassen bzw. den Wegfall der Wettbewerbsvorteile fordern. Es ist davon abzuraten, ein effizientes, dezentral organisiertes, öffentliches Bankensystem aufzugeben, um im Nachhinein durch umfangreiche Regulationen und Förderungen neuer bürgerorientierter Banken – denn nichts anders sind Sparkassen von ihrer Entstehung her – die Versorgungslücken schließen zu müssen.

Obwohl unter den gegebenen Umständen eine so strenge Regulation in der BRD nicht nötig erscheint, können die in den angelsächsischen Ländern getroffenen Gegenmaßnahmen im deutschen Bankenmarkt eine Beispielfunktion einnehmen und bei der Entwicklung innovativer Finanzprodukte hilfreich sein. So lässt sich also auch vom angelsächsischen Bankenmarkt für den Sparkassensektor etwas lernen.

Teil IV: Ergebnisse: Potentiale, Chancen und Anforderungen – Maßnahmenpfade für die Zukunft der Sparkassen

6	Maßnahmenpfade für die Zukunft der Sparkassen.....	138
6.1	Ergebnisse: Potentiale, Chancen und Anforderungen.....	138
6.2	Maßnahmen im Spannungsfeld.....	141
6.3	Was ist zu tun?	158
7	Zukunftsfähige Wirtschaftsförderung: Welchen Beitrag leisten Sparkassen? – Ein Kurzüberblick	160

6 Maßnahmenpfade für die Zukunft der Sparkassen

Das folgende, die Graue Reihe abschließende, Kapitel leistet einen Diskussionsbeitrag zur Zukunft der Sparkassen indem mögliche, eine Neupositionierung unterstützende, Maßnahmen vorgestellt werden. Um beurteilen zu können, ob es überhaupt Sinn macht sich mit der Zukunft der Sparkassen zu beschäftigen, werden aber zunächst einmal die zu Beginn der Arbeit angeführten Forschungsfragen zusammenfassend diskutiert und die sich daraus ergebenden Anforderungen an zukunftsorientierte Handlungen sowie Chancen und Potentiale herausgestellt.

6.1 Ergebnisse: Potentiale, Chancen und Anforderungen

Forschungsfragen:

1) **Wie gestalten sich die Zukunftsaussichten der Sparkassen im aktuellen Spannungsfeld aus rechtlich-regulativen Veränderungen, Wettbewerb und öffentlichem Auftrag?**

Trotz des zunehmenden Konkurrenz- und Privatisierungsdrucks gestalten sich die Zukunftsperspektiven gut, sofern sich die Sparkassen bei ihren notwendigen Kostensenkungs- und Erlössteigerungsstrategien als *regionale Problemlöser* verstehen und ihre besonderen Chancen als regionale Institute nutzen. Dabei ist der Mehrwert, den Sparkassen der Region bieten, konsequent zu kommunizieren.

Begründung:

In Kapitel 2 wurde das multikausale Spannungsfeld dargestellt. Die EU-Wettbewerbsentscheidung stellt für die Sparkassen unmittelbar keine allzu starke Belastung dar. Es besteht jedoch die Gefahr, dass dies der erste Schritt zur Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Institute ist, da sich die Kritiker eines öffentlichen Bankensektors nun ermutigt fühlen und das Sparkassensystem nicht mehr als unantastbar gilt. Zur Legitimation des öffentlichen Auftrags müssen sich Sparkassen daher als öffentlich-rechtliche Institute positionieren und sich eindeutig von ihren privaten Konkurrenten unterscheiden.

Dabei können Sparkassen allerdings nicht uneingeschränkt zum Wohle der Region agieren, sondern müssen sich zugleich auf dem Bankenmarkt behaupten, der sich in jüngster Zeit als hart umkämpft darstellt. Durch die Quantensprünge in der Informations- und Automationstechnologie der vergangenen Jahre gestaltet sich das Bankgeschäft mittlerweile wesentlich weniger arbeitsintensiv. Die Prophezeiung der 1990er Jahre, dass die Bankangestellten die Stahlarbeiter von morgen sind⁴¹⁷, scheint wahr zu werden. Die privaten Banken überbieten sich gegenseitig in ihren Ankündigungen von

⁴¹⁷ vgl. z.B.: Cartellieri, U.; nach: Martin, H.-P.; Schumann, H.; S. 141; 1996

Stellenstreichungen.⁴¹⁸ Neue Anbieter wie Near- und Nonbanks offerieren einzelne Produkte mit erheblichen Kostenvorteilen gegenüber den Universalbanken, ohne ein teures Zweigstellennetz vorhalten zu müssen.

Hinzu kommt eine Verhaltensänderung seitens der Verbraucher, die die traditionelle Bankenloyalität teilweise abgelegt haben und zunehmend informationstechnische Möglichkeiten nutzen, um fallweise auf das günstigste Finanzprodukt zurückzugreifen.

An die Sparkassen mit einer dezentralen, flächendeckenden Zweigstelleninfrastruktur und der institutionellen Bindung an die Region stellen sich daher in der Zukunft ganz neue Anforderungen. Aktuelle Studien zeigen jedoch, dass regional gebundene kleinere Kreditinstitute durchaus eine gute Marktstellung haben (vgl. Kap. 2.1.3). Daher ist für die Sparkassen die Zweigstelleninfrastruktur und Nähe zum Kunden Kostenfaktor und Chance zugleich. Als zusätzlicher Positivfaktor kommt für die Sparkassen der in Kapitel 1 dargestellte Verbund innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe hinzu, der die Konzentration auf die Region bei gleichzeitiger Realisierung von Mengeneffekten ermöglicht.

2) Welcher Beitrag ist den Sparkassen vor dem Hintergrund der Raumwirtschaftstheorien und neuerer Ansätze der Raumwirtschaftspolitiken im Rahmen einer nachhaltigen Regionalentwicklung einzuräumen?

Bei Betrachtung der aktuellen Raumwirtschaftstheorien und neueren Ansätzen der Strukturpolitiken wird offensichtlich, dass die durch das Regionalprinzip an die Region gebundenen Sparkassen eine wichtige Funktion für eine nachhaltige Regionalentwicklung einnehmen können.

Begründung:

Aus Sicht der neoklassischen Theorie sind Sparkassen und ihr Regionalprinzip schon allein auf Grund der regionalen Bindung kontraproduktiv, da das Kapital an der Wanderung zum Ort der bestmöglichen Rendite gehindert wird. Allerdings werden dabei als einer der wesentlichsten Mängel der Neoklassik die Transaktionskosten vernachlässigt. Insbesondere für kleinere Kredite sind die Prüfkosten verhältnismäßig hoch. Durch die Führungsvorteile regional gebundener Banken reduzieren sich diese Kosten jedoch, demzufolge können auch kleinere Kredite rentabel ausgeliehen werden. Das Regionalprinzip wirkt der räumlichen Polarisierung entgegen (Back-Wash-Effekt), indem das in der Region angesparte Geld zu einem Großteil auch wieder in der Region reinvestiert wird und nicht ausschließlich in die Boomregionen fließt (vgl. Kap. 3.4). Das Regionalprinzip der Sparkassen unterstützt daher eine gleichmäßige Entwicklung der Regionen.

Bei den neueren strukturpolitischen Ansätzen wird verstärkt auf die Region als Handlungsebene gesetzt. Endogene Potentiale sind demnach zu fördern und kreative Milieus, intraregionale Netzwerke und regionale Kompetenzen auszubilden. Von staat-

⁴¹⁸ **Anm.:** So hat z.B. die Deutsche Bank angekündigt 7.100 ihrer 97.000 Stellen zu streichen. (vgl. Süddeutsche Zeitung; Deutsche Bank streicht 7.100 Stellen; 02.11.2001)

licher Seite allein kann diese Strategie aus Mangel an Ressourcen, regionalem Know-how und Affinität zu den wirtschaftlichen Akteuren nicht vollständig umgesetzt werden. Praxisorientierte Partner wie Sparkassen können hier eine wichtige Funktion einnehmen.

3) In welcher Form tragen die Sparkassen aktuell zu einer zukunftsfähigen Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung bei?

Sparkassen nehmen auf Grund ihrer dezentralen Präsenz und ihres vielfältigen Engagements eine wichtige Funktion in der Regionalentwicklung ein. Allerdings lassen sie einige Handlungsfelder, in denen sie als *regionale Problemlöser* sinnvoll agieren könnten, beinahe unberücksichtigt und gestalten ihr Engagement nur begrenzt planvoll und präsentieren es unzureichend in der Öffentlichkeit.

Begründung:

Durch die Gewährleistungsfunktion stellen die Sparkassen eine flächendeckende Versorgung mit Bankdienstleistungen für Jedermann sicher und nehmen insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen als Universalbank eine wichtige Funktion ein. Die Bedeutung für die Regionalentwicklung liegt in ihrer dezentralen Präsenz, ihrem Know-how über die regionale Wirtschaftsstruktur und dem Kontakt zu den Akteuren vor Ort. Sie zeigen ein großes Engagement bei der Förderung der regionalen Entwicklung, indem sie sich in unzählige Projekte einbringen (vgl. Kap. 4).

Allerdings erfolgt ihr Engagement nicht immer koordiniert und ist insgesamt in der Öffentlichkeit wenig präsent. Bei der Ausrichtung der Förderung ist insgesamt anzumerken, dass die Sparkassen zwar die endogenen Potentiale fördern, jedoch einen Teil möglicher Maßnahmen, z.B. in der lokalökonomischen Revitalisierung, nahezu unbeachtet lassen (vgl. Kap. 4.6).

Potentiale, Chancen und Anforderungen im Überblick

Besondere Anforderungen bestehen an die Sparkassen, da sie trotz zunehmender Konkurrenz auf dem Bankenmarkt und damit einhergehenden sinkenden Gewinnmargen den öffentlichen Auftrag aufrecht zu erhalten haben. Hinzu kommt die Gefahr, dass die Privatisierungsbefürworter sich nun ermutigt fühlen. Sparkassen müssen sich nicht zuletzt deshalb eindeutiger positionieren. Neben dem bank- und finanzwirtschaftlichen Fachwissen verfügen Sparkassen über folgende besonderen Stärken:

- Der Verbund, der das Angebot professioneller Universalbankdienstleistungen zu einem kostengünstigen Preis bei gleichzeitig eigenständigem Unternehmertum vor Ort ermöglicht.
- Die Nähe zur Bevölkerung und Wirtschaft.
- Die dezentrale Präsenz in der Fläche.

- Die Marktführerschaft im Privatkundengeschäft sowie bei kleinen und mittleren Unternehmen.
- Das Know-how über die regionale Ökonomiestruktur.
- Das Interesse und Verständnis für die Region.

Diese Aktivposten bieten gute Chancen, um den vielfältigen Anforderungen in der Zukunft gerecht zu werden.

6.2 Maßnahmen im Spannungsfeld

Da zukünftige Strategien der Sparkassen einem vielschichtigen Spannungsverhältnis standhalten müssen, wird unter Kap. 6.2.1 das Spannungsfeld zwischen öffentlichem Auftrag und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit mittels eines Zukunftsfähigkeitsrasters visualisiert (Abbildung 31). Unter Kap 6.2.2 folgt eine Auflistung der Akteure, die bei einer Umsetzung eventueller Maßnahmen zu beteiligen sind. Kap. 6.3 beschreibt die eigentlichen Maßnahmepfade.

6.2.1 Das Zukunftsfähigkeitsraster

Betrachtet man die Sparkassen als *Instrument einer nachhaltigen Regionalentwicklung*, ließen sich eine Vielzahl sinnvoller Vorschläge und Ansprüche an die Sparkassen richten bzw. formulieren. Dabei wird ein Zielkonflikt augenscheinlich: Die Umsetzung solcher Maßnahmen würde zwar zu den gewünschten regionalökonomischen Effekten führen, allerdings stellt sich die Frage, wie lange die Sparkassen es wirtschaftlich verkraften könnten, ein Mehr an Engagement und Wirtschaftsförderung aufgebürdet zu bekommen.

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs im Bankenmarkt müssen von den Sparkassen auch Kostensenkungsstrategien umgesetzt werden, die aber nicht zu Lasten des öffentlichen Auftrags gehen dürfen. Ein solches Vorgehen würde letztendlich die Existenz der Sparkassen als öffentlich-rechtliche Institute gefährden. Davon abgesehen stellt sich die Frage, ob es aus wettbewerblicher Sicht überhaupt sinnvoll sein kann, wenn Sparkassen ihre Identität aufgeben, die Zweigstellenpräsenz reduzieren und bspw. stärker ins Investmentgeschäft einträten, wo sie mit privaten Banken konkurrieren, die dort einen Image- und Kompetenzvorsprung haben (Me-Too-Reaktion).

Sparkassen sollten auf der Suche nach neuen Geschäftsfeldern die Problemfelder der Gewährträgerregion vor dem Hintergrund einer zukunftsfähigen Regionalentwicklung betrachten und analysieren, denn hier haben sie einen Kompetenzvorteil vor anderen *Problemlösern*. Was davon aus gemeinnützigem Engagement und was aus wirtschaftlichen Erwägungen durchgeführt wird, ist erst auf den zweiten Blick relevant. Die regionalen Akteure sollten genau überlegen, welche Leistungen sie den Sparkassen abverlangen können, ohne deren Existenz auf Dauer zu gefährden.

lichkeit sollten alle Maßnahmen sowohl für die Region als auch für die Ertragssituation der Sparkassen einen positiven Effekt haben. Dies sind alle Maßnahmen, die im Modell im rechten, oberen Quadranten eingeordnet sind. Da das allerdings nicht immer möglich ist, gilt es abzuwägen: Alle Maßnahmen, die in dem *Zukunftsfähigkeitsraster* (A-D) liegen, sind nach Abwägung des öffentlichen Auftrages und des betriebswirtschaftlichen Ergebnisses als zukunftsfähig einzustufen. Die Maßnahmen im *Bereich D* haben den höchsten *Zukunftsfähigkeitsindex*. Bei Maßnahmen, die außerhalb des Bereichs A-D liegen, überwiegt der negative Effekt die positiven Wirkungen. Solche Maßnahmen sind abzulehnen bzw. so zu verändern, dass sie im Bereich des Zukunftsfähigkeitsrasters liegen. Ein Beispiel: eine Sparkasse ist gezwungen, einzelne unrentable Zweigstellen zu schließen, obwohl dies dem öffentlichen Auftrag entgegensteht (fett umrandet, im linken oberen Quadranten). Diese Maßnahme liegt außerhalb des *Zukunftsfähigkeitsrasters*, da der Nachteil für die Region den Kostenvorteil überwiegt und die Maßnahme insgesamt als negativ anzusehen ist.

Da die Sparkasse jedoch auf den Kostendruck reagieren muss, ist zu überlegen, wie die Maßnahme umgesetzt werden kann, ohne dem öffentlichen Auftrag entgegenzustehen. Eine Möglichkeit ist die kooperative Betreuung von Zweigstellen mit Genossenschaftsbanken (nach rechts verschobener *Maßnahmenkreis*). Da durch die aufrechterhaltene Zweigstelle ein Ertrag erwirtschaftet wird, kann trotz der geringeren Kostenersparnis der Maßnahme das gleiche Kosten-/ Erlösergebnis angenommen werden. Durch den Wegfall der negativen Folgen für die Region wird der *Maßnahmen-Kreis* nach rechts verschoben und erreicht damit insgesamt ein positives Ergebnis. Gleiches gilt für die regionalfördernden Maßnahmen. Bspw. hätte es für die Region einen positiven Effekt, wenn eine Sparkasse ein lokalökonomisches Quartiersmanagement (fett umrandet, im rechten unteren Quadranten) in einem strukturschwachen Stadtteil betreiben würde. Allerdings wäre eine solche Maßnahme mit einem finanziellen und personellen Aufwand verbunden. Entwickeln die Sparkassen das Engagement jedoch zu einem Geschäftsfeld, indem sie etwa das lokalökonomische Quartiersmanagement als Projektträger betreiben, verschiebt sich die Maßnahme in die Gewinnzone. Regionalökonomische Maßnahmen bzw. Kommunikationsmaßnahmen, mit denen kein Ertrag zu erzielen ist, sollten in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.

Gemäß den vorgestellten Anforderungen wurden Maßnahmen, die sich für die Sparkassen als zukunftsweisend darstellen, zu integrierten Maßnahmepfaden zusammengefasst. Vorab folgt eine Übersicht über die Akteure, an die die Maßnahmen adressiert sind.

6.2.2 Akteursstruktur

Die folgende Tabelle zeigt die Struktur der Akteure und Entscheider, die einen Einfluss auf die Entwicklung der Sparkassen haben.

Tabelle 5: Akteurs- und Entscheidungsstruktur

<i>Akteure</i> <i>Ebene</i>	<i>Staat</i>	<i>Verband</i>	<i>Institute</i>
EU	Wettbewerbskommission / Ausschuss der Regionen	European Savings Banks Group	
Bund	Bundesregierung	DSGV	
Land	Landesparlamente	Regionale Sparkassenverbände	Landesbanken
Kommune	Stadtrat / Verwaltungsrat (Deutscher Städtetag / Deutscher Landkreistag)		Sparkassen (Vorstand)

Quelle: eigene Zusammentragung

Der eigentliche Akteur der Sparkassen vor Ort ist der Vorstand, der die Sparkasse führt. Dieser ist von dem als Aufsichtsorgan fungierenden Verwaltungsrat abhängig, da er den Vorstand beruft und zugleich die Leitlinien der Geschäftspolitik bestimmt. Da sich dieser überwiegend aus Mitgliedern, die vom Stadtrat bestimmt werden, zusammensetzt, ergibt sich eine politische Einflussnahme (vgl. Kap. 1.3).

Die Landesbanken haben insofern Einfluss auf die Sparkassen, als dass sie die Geschäftspolitik des gemeinsamen Verbandes (DSGV) mitbestimmen und Back-Office-Leistungen für die Sparkassen anbieten. Den Ländern und Länderparlamenten kommt als Mitinhaber der Landesbanken und in ihrer gesetzgebenden Rolle eine Akteursfunktion zu. Die Rolle der Europäischen Wettbewerbskommission ist bei der Auseinandersetzung um die Staatshaftung (vgl. Kap. 2.3) deutlich geworden, bei der die Bundesregierung eine Vermittlerrolle eingenommen hat.

Auf Verbandsebene ist zunächst einmal der europäische Sparkassenverband als Lobbyist für die Sparkassen in Europa zu nennen. Auf deutscher Seite kommt diese Rolle dem DSGV zu, dem alle Sparkassen und Landesbanken, die öffentlichen Versicherer sowie die regionalen Sparkassenverbände angehören.

Hinzu kommen, je nach Maßnahmen, entsprechende Kooperationspartner und Einzelakteure, insbesondere auf kommunaler Ebene.

Bei den im folgenden Unterkapitel vorgestellten Maßnahmenvorschlägen werden die zur Umsetzung notwendigen Akteure beispielhaft angegeben, sofern sie nicht offensichtlich sind.

6.2.3 Maßnahmenpfade

In diesem Unterkapitel werden, wie die folgenden fünf integrierten Maßnahmenpfade vorgestellt:

1. Öffentlicher Auftrag und Regionalprinzip
2. Maßnahmen in strukturschwachen Stadtteilen
3. Regionalagentur
4. Zusatzerträge
5. Effizienzsteigerung

Diese Maßnahmenpfade geben nur einen Ausschnitt an notwendigen und sinnvollen möglichen Maßnahmen an.

Die unter den Maßnahmenpfaden subsumierten Maßnahmen sind global gehalten und auf die konkrete Situation von Sparkassen vor Ort anzuwenden. Adressiert sind sie sowohl an die Entscheidungsträger in den Sparkassen vor Ort als auch an die Verbände und die entsprechenden gesetzgebenden und politischen Akteure. Rein bankbetriebswirtschaftliche Überlegungen sind dabei nur untergeordnet eingeflossen. Es geht vielmehr darum, aus regionalökonomischer Sicht Maßnahmen aufzuzeigen, die sich jedoch gleichwohl an den bankbetriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten der Sparkassen orientieren. Die Maßnahmen sind global gehalten und nicht Eins-zu-Eins vor Ort umsetzbar. Einige Maßnahmen bedürfen ohne Zweifel einer weiteren Diskussion und Überprüfung. Darüber hinaus ist für manche Aufgaben auch die Gründung von Tochtergesellschaften oder Gesellschaften mit (kommunalen) Partnern angezeigt.

Bei den vorgeschlagenen Maßnahmen ist ferner zu beachten, dass die Sparkassen gleichzeitig auch als Banken fungieren und das Bankgeheimnis absolute Priorität haben muss. Zudem ist bei allen Beratungstätigkeiten der Sparkassen die Neutralität zu wahren.

Von der öffentlichen Hand sind die vorgebrachten Aufgaben nicht einfach an die Sparkassen oder deren Tochtergesellschaften zu übergehen, sondern sie sind allgemein auszuschreiben, um gute und preisgünstige Leistungen zu erhalten und dem nationalen und europäischen Wettbewerbsrecht entsprechend zu handeln.

Maßnahmenpfad A: Öffentlicher Auftrag und Regionalprinzip

Dass Sparkassen an die Kommune gebundene, öffentlich-rechtliche Banken sind, die unabhängig vor Ort agieren, ist in der Öffentlichkeit nicht hinreichend bekannt. Der öffentliche Auftrag ist ein schwammiges Gebilde und die Geschäftspolitik der Sparkassen unterscheidet sich vordergründig nicht wesentlich von der, der privaten Geschäftsbanken. Für die Zukunft ist es wichtig, dass die Sparkassen sich eindeutig und progressiv positionieren, dazu werden folgend ein paar Maßnahmenbeispiele vorgestellt.

Maßnahme A 1:**Öffentlichen Auftrag konkretisieren, beweisen und kommunizieren**

Ein formeller, kontinuierlicher Bericht über das Engagement, das die Sparkassen für die Gewährträgerregion leisten, sollte selbstverständlicher Bestandteil der betriebswirtschaftlichen Bilanz werden. Es ist anzuraten, dass der DSGVO dafür ein einheitliches Berichtssystem entwickelt, mit dem die Sparkassen vor Ort ihren öffentlichen Auftrag quantitativ und qualitativ erfassen und kommunizieren können. Das daraus resultierende Zahlenmaterial ist zu aggregieren und in seiner Summe auf europäischer, Bundes- und Landesebene zu kommunizieren. Gleichzeitig ist der öffentliche Auftrag gesetzlich konkreter zu fassen und mit Hilfe von Leistungsbilanzen und anderen Instrumenten unter Beweis zu stellen.

Die regionalen Sparkassenverbände sollten Geschäftszahlen, Ertragskennzahlen und die Ergebnisse der zu erstellenden Leistungsbilanzen, die den öffentlichen Auftrag wiedergeben, z.B. via Internet, veröffentlichen. In der „Standort: hier“-Datenbank der Sparkassenorganisation sind Beispiele eingestellt, bei denen Sparkassen ein besonderes Engagement für die Regionen leisten. Diese sind weder den Sparkassen direkt noch der Öffentlichkeit zugänglich. Die Datenbank ist unmittelbar ins Internet zu stellen, damit ein möglichst breiter Zugriff sichergestellt wird und bei entsprechenden Multiplikatoren – wie Journalisten – zu bewerben.

Maßnahme A 2:**Förderstrategien entwickeln**

Die vielfältigen Förderaktivitäten der Sparkassen erfolgen nicht immer koordiniert. Um die Förderung entsprechend der Bedarfe in der Region zu koordinieren und die regionale Entwicklung effektiv zu unterstützen, ist die Förderung gemäß regionaler Strategien auszurichten. Hierzu sind relevante Akteure zu befragen und Stärken und Schwächen der Region zu analysieren. Da Sparkassen in der Regel ohnehin schon über ein profundes Wissen über die Ökonomie in der Region verfügen, könnten sie auch relevante Wirtschaftsförderungseinrichtungen mit entsprechenden datenschutzrechtlich unbedenklichen Informationen versorgen. In diesem Zusammenhang könnten Sparkassen auch die Bevölkerung über die regionale Ökonomie informieren, z.B. in Schulen oder durch Ausstellungen in ihren Geschäftstellen. Damit könnten sie einen wichtigen Beitrag zur regionalen Identitätsbildung leisten.

Maßnahme A 3:**Regionalprinzip konkretisieren**

Das in den Ländergesetzen, -verordnungen oder den Sparkassensatzungen geregelte Regionalprinzip gilt nur als Grundsatz und kann relativ flexibel ausgelegt werden. Von einigen Akteuren wird es, auch auf Grund des Internetbankings, als nicht mehr zeitgemäß empfunden. Außer in Frankreich und Deutschland wurde es in allen europäischen Ländern abgeschafft. Allerdings ist das Regionalprinzip eines der wichtigsten Prägemerkmale der Sparkassen. Wie bereits dargestellt, wirkt das Regionalprinzip der räumlichen

Polarisierung entgegen und sorgt dafür, dass Sparkassen implizit an der regionalen Entwicklung ein hohes Interesse zeigen. Ohne ein solches Prinzip scheint die Legitimation für Sparkassen als öffentlich-rechtliche Institute fraglich. Daher sei hier an die Adresse der Politik formuliert, das Regionalprinzip eindeutiger in den Gesetzen zu verankern, gleichzeitig jedoch ein hohes Maß an Flexibilität zu ermöglichen, ohne dabei die Verbindlichkeit aufzuheben.

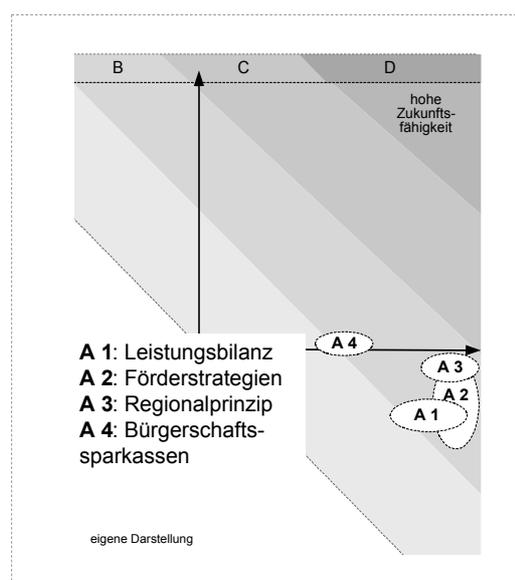
Maßnahme A 4: Bürgerschaftssparkassen

Eine Möglichkeit, die regionale / lokale Bindung der Sparkassen herauszustellen, liegt in der Kapitalbeteiligung von Mitarbeitern, der Bevölkerung und der regionalen Wirtschaft an den öffentlich-rechtlichen Instituten. Als Zusatznutzen ergäbe sich eine Eigenkapital-Zuführung. Auf Grund der durchschnittlich guten Eigenkapitalrenditen der Sparkassen innerhalb der letzten Jahre ist anzunehmen, dass potentielle Anteilseigner zu finden wären. Es ist allerdings zu bedenken, dass bei einer vollständigen Ausschüttung der Rendite den Sparkassen bzw. den Gewährträgern weniger Mittel für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stünden. Daher ist zwar eine ertragsabhängige Rendite, allerdings unterhalb der Eigenkapitalrendite, anzustreben.

Von den Verbänden sind Modelle für Sparkassenbeteiligungen zu entwickeln. Denkbar ist z.B. eine Beteiligungsform mit einer niedrigen, garantierten Verzinsung zuzüglich einer gewinnabhängigen Ausschüttung für die Anleger und einer gewinnabhängigen Rendite, die aber nicht die Anleger erhalten, sondern die in gemeinnützige regionale Projekte fließt.

Die zuvor vorgestellten Maßnahmen sind zur Einordnung in das folgende Zukunftsfähigkeitsraster eingetragen.

Abbildung 32: Zukunftsfähigkeitsraster Öffentlicher Auftrag und Regionalprinzip



Maßnahmenpfad B: Maßnahmen in strukturschwachen Stadtteilen

Wie bereits dargelegt, beschäftigen sich Sparkassen nur eingeschränkt mit der individuellen Entwicklung einzelner Gebiete innerhalb der Gewährträgerregion, obwohl die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Stadtteile für die Sparkassen von großer Bedeutung ist. Da Sparkassen in erster Linie Banken sind, ist nicht zu erwarten, dass sie eigenständig quartiersbezogene, integrierte Revitalisierungskonzepte aufstellen, betreuen oder umsetzen können. Das Know-how, das die Sparkassen mitbringen sowie ihre Zweigstellen-Infrastruktur sind jedoch Aktivposten, die in einem integrierten lokalökonomischen Prozess genutzt werden sollten. Die folgend beschriebenen Maßnahmen sind in das Zukunftsfähigkeitsraster am Ende des Abschnitts eingetragen.

Maßnahme B 1:

Förderstrategien für strukturschwache Stadtteile

Auf Grund der vielschichtigen Problemlagen in strukturschwachen Stadtteilen kommt es oftmals zu einer Stigmatisierung, die z.B. für Investoren solche Quartiere unattraktiv macht. Dabei bleiben die ökonomischen Potentiale – die sich teilweise gerade auf Grund der besonderen Struktur in derartigen Stadtteilen entwickelt haben – unberücksichtigt. Diese sind zu analysieren, zu fördern und bekannt zu machen. Die entsprechenden Sparkassen bzw. deren Zweigstellen sollten sich an der Erarbeitung von Wirtschaftsstrukturanalysen auf Stadtteilebene beteiligen bzw. deren Erstellen initiieren. Auf Grundlage dessen sind, ähnlich wie für die gesamte Gewährträgerregion, lokalökonomische Förder- und Strategiekonzepte zu erstellen.

Maßnahme B 2:

Information über die lokale Ökonomie

Sparkassen haben auf Grund ihrer Kompetenzstellung für wirtschaftliche Belange im Stadtteil die Möglichkeit über die Stadtteilökonomie, Kaufkraftbindung und monetäre Zusammenhänge beispielsweise in Ausstellung zu berichten. Dabei sollten nicht nur die klassischen Indikatoren vorgestellt, sondern z.B. auch einzelne Unternehmen oder Existenzgründer portraitiert werden. Ferner könnten in einem Stadtteilplan besondere Kompetenzen oder die räumliche Ballung bestimmter Branchen graphisch dargestellt werden, z.B. die *Ethnic-Food-Cluster* usw.

Partiell ließe sich die Problematik eines Kaufkraftabflusses aufzeigen, woraufhin als eventuelle Gegenmaßnahmen lokale Kundenbindungsinstrumente, wie quartiersbezogene, innovative Kundenkarten, entwickelt werden könnten, die auch lokale Tauschringe und Ähnliches involvieren.

**Maßnahme B 3:
Innovative, auf die jeweilige Zielgruppe angepasste
Finanzprodukte entwickeln**

Wie bereits dargelegt, zeigt sich bei deutschen Kreditinstituten ein großer Innovationsstau beim Angebot innovativer Produkte zur Finanzierung von quartiersbezogenen Existenzgründern, bei der Entwicklung von Instrumenten zur Vergabe von Kleinstkrediten und zur Finanzierung der ökonomischen Revitalisierung strukturschwacher Stadtteile. Die in den angelsächsischen Ländern eingesetzten Produkte und Instrumente bieten Anknüpfungspunkte, sind allerdings nur bedingt übertragbar, hier bedarf es noch an Forschungs- und Entwicklungsarbeit.

Der Sparkassen-Finanzgruppe ist eine Investition in die Entwicklung solcher Produkte anzuraten. Dies kann z.B. durch die Gründung einer entsprechenden Task-Force auf Verbandsebene geschehen. Dazu sollten Sparkassen als Praxispartner in der Erforschung innovativer Produkte gewonnen werden. Diese Task-Force könnte neben der Research-Aufgabe, im zweiten Schritt auch die Sparkassen vor Ort bei der Umsetzung der entwickelten Produkte unterstützen.

**Maßnahme B 4:
Förderung quartiersbezogener Existenzgründungen**

Sparkassen und Banken fördern am liebsten die „Perlen, die zu Stars“ werden. Eine auch räumlich ausgerichtete Potentialanalyse bei kleinteiligen Gründungen erfolgt i.d.R. nicht. So sind in manchen Stadtteilen auf Grund der spezifischen Nachfragestruktur Existenzgründungen erfolgreich, die in anderen Quartieren nicht erfolgreich wären. Ferner wird der *social return* für den Stadtteil durch Existenzgründungen nur marginal in die Kreditentscheidungen einbezogen. Diese Aspekte sind von Sparkassen stärker zu berücksichtigen, denn auch Kleinstunternehmen ohne Expansionspotential stabilisieren den Stadtteil.

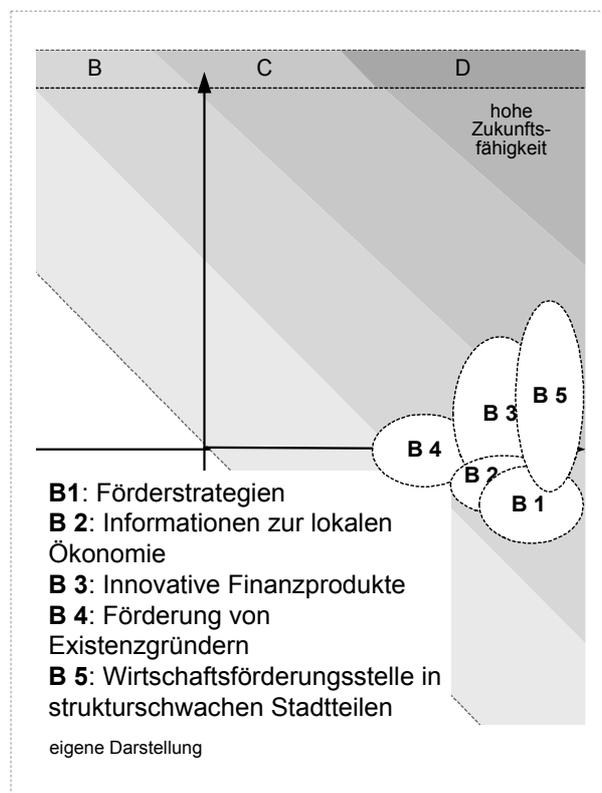
In strukturschwachen Stadtteilen ist in den entsprechenden Zweigstellen eine Existenzgründerberatung und -betreuung anzubieten, die die potentiellen Gründer in die Gesamtstrategie für den Stadtteil einbezieht. Dies kann Teil einer stadtteilbezogenen Wirtschaftsförderung sein. Dabei sind auch potentielle Existenzgründer zu unterstützen, die eine Idee haben, aber diese aus eigener Kraft nicht mit einem Business-Plan untermauern können.

Sparkassen fördern Innovations- und Technologiecenter für hochqualifizierte, wachstumsorientierte Gründer durchaus mit Erfolg. Um auch in strukturschwachen Quartieren das vorhandene Potential zu promoten, könnte sich die Errichtung von Innovations- und Gründercentern als sinnvoll erweisen. Der Begriff Innovation ist dabei nicht auf technische Innovationen begrenzt. Zur Bestimmung der thematischen Ausrichtung dieser Center sind die Potentiale im Stadtteil zu analysieren. Sparkassen könnten dabei als Initiator und als Gesellschafter solcher Center aktiv werden.

Maßnahme B 5: Wirtschaftsförderungsstelle in strukturschwachen Stadtteilen

Die in diesen Quartieren ansässigen Betriebe nehmen nur selten Kontakt zur kommunalen Wirtschaftsförderung auf. Ein sogenannter *One-Stop-Shop*, der die Maßnahmen und Strategien umsetzt und betreut und der Wirtschaft für alle Belange als erster Ansprechpartner dient, scheint daher zur Förderung dieser Stadtteile sinnvoll. So sehen einige quartiersbezogene Förderprogramme (z.B. URBAN) die temporäre Einrichtung von lokalen Ökonomieagenturen vor. Diese Aufgabe wird teilweise von Außenbüros der kommunalen Stadtentwicklung bzw. Wirtschaftsförderung erbracht. Schon allein auf Grund ihrer Zweigstelleninfrastruktur könnten Sparkassen eine solche Funktion übernehmen und dabei einige der zuvor genannten Maßnahmen integrieren. In der Ausgestaltung sind verschiedene Modelle denkbar. Möglich wäre, dass Sparkassen ihre Zweigstellen teilweise für eine Wirtschaftsförderungsaußenstelle zeitlich befristet zur Verfügung stellen oder vermieten und fallweise ihr Know-how beisteuern oder sie könnten mit kommunalen Akteuren Wirtschaftsförderungsaußenstellen in ihren Zweigstellen gemeinsam betreiben. Auch wäre es denkbar, dass Sparkassen als eine Art *lokal-ökonomischer Quartiersmanager* aufträten. Dafür könnten die Sparkassen einen Auftrag von Seiten der Stadt erhalten oder auch als Projektträger fungieren und daraus die Maßnahmen finanzieren. Das notwendige additive Know-how ließe sich entweder durch das *Mieten* von entsprechenden städtischen Mitarbeitern oder den *Fremd-Einkauf* dieser beschaffen.

Abbildung 33: Zukunftsfähigkeitsraster Quartiersbezogene Maßnahmen



Maßnahmenpfad C: Regionalagenturen

Wie bereits dargelegt ist es für Kommunen und Regionen wichtig, ein eigenes Profil herauszubilden, endogene Potentiale zu fördern und ein entsprechendes Umfeld zu entwickeln.

Die dezentrale Präsenz und die Stellung als Intermediär zwischen Kommunen, den Unternehmen und der Bevölkerung versetzen die Sparkassen in die Lage einen wichtigen Beitrag zur Regionalentwicklung zu leisten. Auf Grund ihrer Marktnähe können sie insbesondere bei der Schaffung innovativer Produktionsmilieus, regionaler Kooperationen und Maßnahmen zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung die staatlichen Wirtschaftsförderungseinrichtungen unterstützen. Für die Sparkassen ergeben sich gleichzeitig neue Geschäftsfelder. Dementsprechende Maßnahmen werden folgend beispielhaft dargestellt.

Maßnahme C 1: Integrierte elektronische Regionalagentur entwickeln

Das world-wide-web (www) schafft die Möglichkeit des weltweiten Suchens nach Handelspartnern und Konsum-Angeboten. Unterscheidensmerkmale wie räumliche Nähe und Beratungsqualität bleiben dabei weitgehend unbeachtet. Regionale Online-Marktplätze stellen in gewisser Hinsicht ein Gegengewicht dazu dar. Das Attribut *regional* sorgt dabei dafür, dass die Dimension der räumlichen Nähe Einzug ins world-wide-web erhält.

Problematisch dabei ist allerdings, dass in einer Region häufig regionalökonomische Portale und Marktplätze von verschiedenen konkurrierenden Anbietern existieren, die nicht alle über die notwendige Professionalität verfügen, um die Region darüber wirklich zu profilieren. Sparkassen sind oftmals einer der zentralen Akteure bei der Initiierung solcher Portale. Vorteile ergeben sich für sie dadurch, dass die regionale Ökonomie gestärkt wird und das Geld durch die Erhöhung der regionalen Wertschöpfung in der Region bleibt.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es allerdings bei solchen Regional-Portalen darum geht, die Kompetenzen aller Anbieter einer Region darzustellen. Daher ist darauf zu achten, dass Sparkassen ihre etwaige Vormachtstellung nicht dazu nutzen, um sich besonders zu positionieren und anderen in der Region ansässigen Geschäftsbanken den Zugang zu einem solchen Portal zu verweigern. Davon ist schon alleine aus wettbewerbsrechtlichen Gründen abzuraten.

Für die Sparkassen bietet sich die Chance einen solchen Prozess zu initiieren und sich im Ensemble mit den anderen regionalen Akteuren wie der Politik, den Wirtschaftsförderungseinrichtungen, den Kammern, den Lokalzeitungen, den Genossenschaftsbanken usw. zu positionieren. Neben der Erhöhung der regionalen Wertschöpfung hat ein solcher Auftritt die Aufgabe der Informationsbeschaffung und Distribution sowie Darstellung der Region nach Innen und Außen. Der Online-Auftritt kann dabei nur die technische Voraussetzung für eine koordinierte Kooperation liefern. Die eigent-

liche Innovation ist die wirtschaftliche und soziale Vernetzung. Sparkassen können dabei in folgenden Bereichen eine besondere Rolle einnehmen:

Business-to-Business-Bereich

Im Business-to-Business-Bereich geht es um die Erhöhung der regionalen Fertigungstiefe und Etablierung innovativer Netzwerke z.B. zur Wissensteilung. Dabei sind die Sparkassen als Intermediäre gefordert, ihre guten Kontakte zur Wirtschaft zu nutzen und solche Prozesse zu moderieren, Unternehmensdatenbanken zu pflegen, diese mit den regionalen Marktplätzen zu vernetzen und regionale Kompetenzfelder in Kooperation mit anderen Akteuren zu identifizieren. Sparkassen könnten dazu ein entsprechendes Netzwerk-Coaching anbieten.

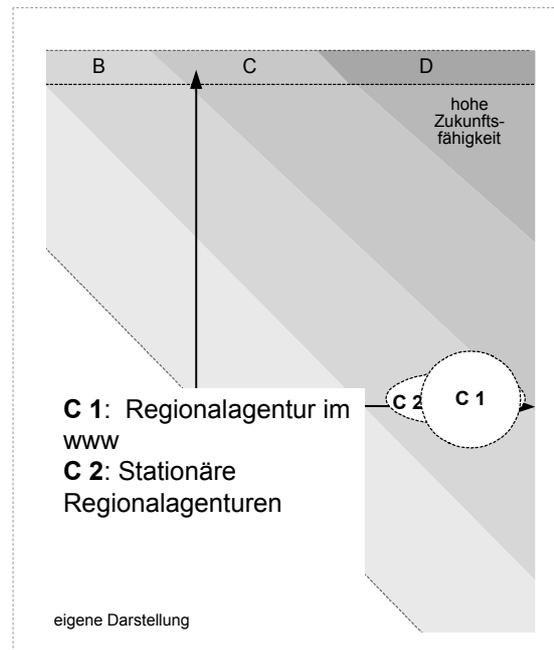
Regional-Commerce – Logistik und Payment-Systeme

Zwar ist die Suche nach Commerce-Angeboten und Handelspartnern weltweit möglich, Schwierigkeiten bereiten jedoch noch immer sichere Payment-Systeme und der Transport, da die meisten Produkte nicht durch die Datenleitung passen. Die regionale Ausrichtung bietet hier besondere Potentiale. Die Frage dabei ist, ob es den Sparkassen gelingt, sich dabei in die Geschäftsprozesse ihrer Kunden zu integrieren. Geschäftsfelder ergeben sich beispielsweise bei Payment-Systemen und regionalen Logistikkonzepten, sowohl im Consumer-Bereich als auch im Bereich der regionalen Zuliefer- und Wertschöpfungsketten (Collaborative-Commerce).

Maßnahme C 2: Stationäre Regionalagenturen

Neben den virtuellen Regionalagenturen sind stationäre Agenturen zu betreiben, die regionale Produkte und Dienstleistungen in der Region vertreiben bzw. deren Absatz fördern oder organisieren und Informationen über die regionale Ökonomie bereithalten.

Es ist zu überprüfen, ob in den Geschäftstellen der Sparkassen Produkte und Dienstleistungen, wie regionale Telekommunikationsleistungen, vertrieben werden können.

Abbildung 34: Zukunftsfähigkeitsraster Regionalagenturen**Maßnahmenpfad D: Zusatzerträge**

Wegbrechende Geschäftsbereiche im klassischen Bankensektor können Sparkassen teilweise durch die Entwicklung neuer Produkte auch im Nichtbankenbereich bzw. durch die Nutzung der Zweigstelleninfrastruktur kompensieren. Sparkassen sollten dazu ihre vielfältigen Kompetenzen einsetzen und ihre Stellung als Intermediär nutzen. Es ist darauf zu achten, dass die angebotenen Produkte neben einer Ertragssteigerung für die Sparkassen auch einen Benefit für die Region haben.

Maßnahme D1:**Ethische Produktgestaltung**

Das Innovationsdefizit am deutschen Finanzmarkt bezieht sich auch auf die fehlende Einpreisung von ökologischen Risiken und die Betrachtung der Zukunftsfähigkeit eines Geschäftsfeldes bei der Gewährung von Krediten. Geldanlagen, bei denen das Kapital in sozial und ökologisch unbedenkliche Projekte fließt, sind noch immer eher alternative Nischenprodukte, wobei die Attribute sozial bzw. ökologisch i.d.R. mit einem hohen Zinsverzicht eingekauft werden. Dies ist grundsätzlich nicht innovativ. Denn nachhaltiges Wirtschaften wäre nicht nachhaltig, würde es keine Gewinne abwerfen. Daher ist den Sparkassen zu empfehlen, sich durch das Angebot ökologisch und sozial unbedenklicher Produkte zu positionieren. Das in diese Produkte investierte Kapital könnte dann unter anderem der Finanzierung entsprechender regionaler Projekte dienen, wie Investitionen von KMUs in innovative und ökologische Produktionseinheiten etc. Dadurch wird ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der regionalen Wirtschaft geleistet.

Maßnahme D 2:**Angebot neuer Dienstleistungs- und Nutzungskonzepte, z.B.: Contracting**

Energiecontracter verkaufen Licht oder bestimmte Raumtemperaturen anstatt Heizungen, Lampen, Klimaanlage, Strom und Gas. Ein positiver Nebeneffekt dabei ist, dass der Bereitsteller der Ergebnisse an guten, energiesparenden, langlebigen Produkten mehr Geld als am kurzen Produktlebenszyklus der billigen Wegwerfprodukte verdient.

Contracting-Maßnahmen bergen ein hohes finanzielles und ökologisches Einsparpotential. Um dies zu realisieren, sind von den Sparkassen gemeinsam mit den kommunalen Energieanbietern regionale Contracting-Gesellschaften zu gründen. Sparkassen bringen das Finanzierungs-Know-how und kommunale Energieversorger das technische Know-how mit. Erster Adressat für die angebotenen Leistungen sollte die Stadtverwaltung mit ihren Liegenschaften sein, aber das Angebot ist auch Unternehmen und privaten Haushalten aus der Region zu unterbreiten. Grundsätzlich kann dieses Geschäftsfeld auch auf weitere Produkte wie Mobilität oder Facility Management ausgedehnt werden.

Maßnahme D 3:**Nutzung der Zweigstelleninfrastruktur**

Auf Grund der weitgehenden Trennung zwischen Produktions- und Vertriebsbank und der Tatsache, dass immer weniger Banktransaktionen personengebunden abgewickelt werden, wird in den Haupt- und Zweigstellen zunehmend weniger Platz benötigt. Da die Hauptstellen und Zweigstellen i.d.R. an zentralen Standorten liegen, lässt sich der freiwerdende Raum wirtschaftlich verwerten. Sparkassen können entweder Teile ihrer Geschäftstelle als Shop-in-Shop-System vermieten oder als Agenturlösung Dienstleistungen und Produkte für andere bzw. auf eigene Rechnung vertreiben. In erster Linie sollten regionale Produkte und Dienstleistungen Einzug in die Zweigstellen finden.

Aus Kostensenkungsgründen ist in Einzelfällen die Möglichkeit zu prüfen, ob sich eine gemeinsame Betreuung von Zweigstellen mit den Genossenschaftsbanken oder der Post anbietet.

Maßnahme D 5:**Beratungsfunktionen für Unternehmen**

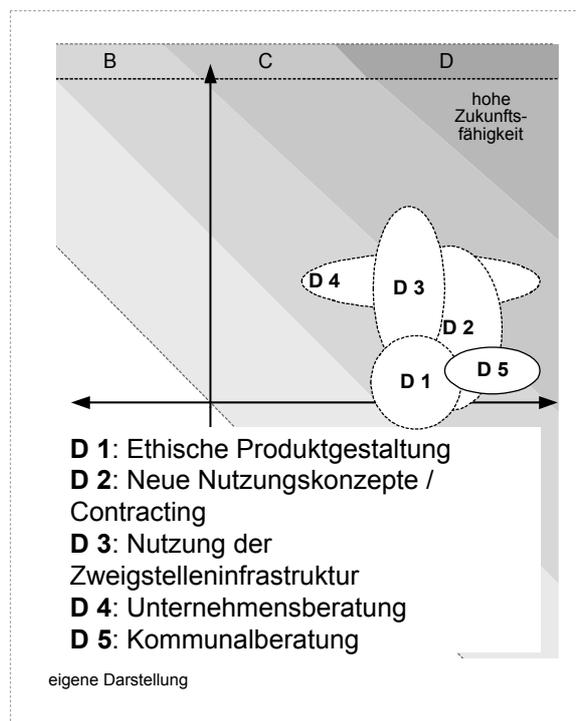
Sparkassen verfügen über finanz- und betriebswirtschaftliches Wissen, hinzu kommt eine gute Kenntnis der Märkte und Kompetenzen vor Ort. Die Zukunft birgt für die Sparkassen viele Gefahren und Potentiale zugleich. So besteht beispielsweise die Gefahr, dass die Unternehmen sich im Rahmen von Basel II zukünftig von Rating-Agenturen bewerten lassen und dann entsprechend ihrer Ratings bei Direktbanken oder auf dem Kapitalmarkt Kredite beschaffen. Da aber Sparkassen auch die Möglichkeit haben werden, für ihre Kunden selbst ein Rating durchzuführen, sind sie ohnehin schon in die Firmenprozesse involviert und können weitere Beratungs- und Managementdienstleistungen anbieten. Es liegt nahe, daraus ein Beratungsfeld zu entwickeln.

Maßnahme D 4: Kommunalberatung und kommunale Dienstleistungen

Die kommunale Verwaltung entwickelt sich immer weiter zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen. Finanzierungswissen, z.B. bezogen auf das Leasing von Gebäuden, ist ebenso von Bedeutung wie betriebswirtschaftliches Wissen oder Controlling-Maßnahmen. Die Kommune würde von einem Berater profitieren, der die Situation vor Ort kennt, Verständnis für die Erfordernisse einer Verwaltung mitbringt und neben betriebswirtschaftlichem Know-how auch Finanzwissen einbringt. Die Sparkassen verfügen über diese Fähigkeit und fungieren bereits als Hausbank der Kommune. Daher sollten die Sparkassen sich progressiv als Kommunalberater positionieren und die Kommunen bei der Optimierung ihrer Organisationsabläufe beraten.

Zu der Ökonomisierung der Stadtverwaltung gehört auch die Haushalts-, Liquiditäts- und Kassenführung stärker nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gestalten. Sparkassen könnten die gesamte Kassenführung, Finanzplanung, Vermögensverwaltung, Liquiditätssteuerung und ggf. Haushaltskonsolidierungsberatung für die Kommunen übernehmen. Die im Bereich Zusatzerträge angedachten Maßnahmen sind in das folgende Zukunftsfähigkeitsraster eingetragen.

Abbildung 35: Zukunftsfähigkeitsraster: Zusatzerträge



Maßnahmenpfad E: Effizienzsteigerung

Um die Kosten zu senken und somit Bankprodukte im mittleren bis unteren Preissegment anbieten zu können, sind den Sparkassen Effizienzsteigerungsstrategien anzuraten, die allerdings den öffentlichen Auftrag nicht konterkarieren dürfen. Der Verbund der Sparkassen ermöglicht die gebündelte und kostengünstige Abwicklung des Back-Office-Bereichs und hält spezialisierte Kompetenzen, z.B. in der Produktentwicklung, zentral vor. Gleichzeitig können die Institute vor Ort flexibel auf den Markt reagieren. Die Vorteile des Verbunds werden allerdings bei weitem noch nicht ausgeschöpft. So ist die Fertigungstiefe in der Abwicklung vor Ort noch immer sehr groß.

Sparkassen sollten sich stärker auf die Region konzentrieren und verstärkt Dienstleistungen der Sparkassen-Finanzgruppe in Anspruch nehmen, wobei allerdings darauf zu achten ist, dass dies nicht zu Lasten der Flexibilität geht. Daher ist grundsätzlich zwischen Aufgaben zu trennen, die problemlos zentral abzuwickeln sind und Aufgaben, die zwar zu zentralisieren sind, dennoch dabei in der (Groß-)Region belassen werden sollten. Daher sollten Sparkassen auf folgenden Ebenen kooperieren. Auf die Darstellung des Zukunftsfähigkeitsrasters wurde verzichtet, da für die Maßnahmen ein eindeutiger Einspareffekt anzunehmen ist, ohne dass der öffentliche Auftrag davon tangiert wird.

Maßnahme E 1:

horizontal kooperieren – regionale Sparkassenfabriken

In einigen Regionen haben Sparkassen bereits gemeinsame Gesellschaften gegründet, um große Teile des Back-Offices, aber auch Leistungen der Stabsabteilungen wie Marketing oder Personaldienste, gemeinsam abzuwickeln. Solche horizontalen Kooperationen sind auszudehnen.

Maßnahme E 3:

vertikal kooperieren – nationale Sparkassenfabriken

Standardisierte Leistungen wie die Abwicklung des Wertpapier- und Auslandsgeschäfts sind stärker zu zentralisieren. Diese Aufgaben werden momentan i.d.R. von jeder Landesbank einzeln abgewickelt. Doch in Zeiten modernster Informations- und Kommunikationstechnologien hätten diese schon längst bundesweit zentralisiert werden können. Versuche in diese Richtung, wie z.B. die Gründung eines gemeinsamen Wertpapierhauses, sind bisher allerdings gescheitert. Der Satz: „Jeder Fürst verwaltet sein eigenes Reich“ ist mittlerweile zum geflügelten Wort innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe geworden. Sparkassen und ihre Verbände sollten hier Druck auf die Landesbanken ausüben und darauf drängen, durch die Gründung gemeinsamer zentraler Abwicklungsbanken auf Bundesebene die Mengenvorteile des Verbundes im vollen Umfang zu nutzen.

Maßnahme E 2: vertikal kooperieren – europäische Sparkassenfabriken

Eine weitere Mengenbündelung ist auf europäischer Ebene anzudenken. Die europäischen Privatbanken und selbst Börsen denken über Fusionen nach. Warum sollen dann nicht Europas Sparkassen ihre Kräfte bündeln und Skaleneffekte in der Abwicklung realisieren? Überlegungen dazu gingen bereits von dem französischen und europäischen Sparkassenverband aus.⁴¹⁹

6.3 Was ist zu tun?

Sparkassen müssen Strategien anwenden, die zugleich ihre Wettbewerbsfähigkeit und den öffentlichen Auftrag berücksichtigen, um im aktuellen Spannungsfeld zu bestehen. Auf der Suche nach Maßnahmen zur strategischen Neuausrichtung ist es den Sparkassen bzw. den gestaltenden Akteuren zu empfehlen, sich auf die Stärken der Sparkassen zu konzentrieren. Die dazu notwendigen Maßnahmen lassen sich auf die Folgend aufgeführten Handlungsfelder verdichten:

Die gesetzliche Konkretisierung: Zur Legitimation der öffentlichen Daseinsform ist der öffentliche Auftrag gesetzlich zu konkretisieren. Gleichzeitig ist das Regionalprinzip als das eigentliche Prägemerkmale zu verfestigen.

Die Kommunikation: Die Erfüllung des öffentlichen Auftrags sollten Sparkassen mittels jährlicher Leistungsbilanzen quantitativ und qualitativ unter Beweis stellen.

Die regionale Strategie: Um die regionale Entwicklung zielgerichtet zu fördern, sind Berichte zur regionalen Wirtschaftsstruktur anzufertigen und darauf aufbauend Förderstrategien zu entwickeln. Ferner sind Sparkassen angehalten die Entwicklung regionaler Unternehmensnetzwerke und Kooperationen zu unterstützen, ein innovationsförderndes regionales Umfeld zu schaffen und die Profilierung der Region auch im world-wide-web zu unterstützen. Bei dem Angebot bankfremder Produkte ist darauf zu achten, dass es sich möglichst um Produkte und Dienstleistungen mit regionalem Bezug handelt.

Der social return in strukturschwachen Stadtteilen: Sparkassen sollten verstärkt bindendifferenziert fördern und insbesondere strukturschwache Quartiere innerhalb ihrer Gewährträgerregion unterstützen. Dabei gilt es, die vor Ort vorhandenen, ökonomischen Potentiale zu fördern und den *social return* bei der Ausrichtung der lokalen Geschäftspolitik stärker ins Kalkül einzubeziehen.

⁴¹⁹ vgl.: Börsen-Zeitung; Sparkassen wollen mehr Kooperation in Europa; 02.05.1998

Innovative Finanzprodukte: Bei der Entwicklung finanzwirtschaftlicher Produkte ist insgesamt ein Innovationsbedarf auszumachen. Es fehlen sowohl Finanzierungsprodukte, die auf die Zielgruppen in strukturschwachen Stadtteilen ausgerichtet sind, als auch solche, die die ökologischen Risiken bzw. die Zukunftsfähigkeit der Geschäftsfelder preislich berücksichtigen. Darauf ist mit der Entwicklung innovativer Finanzprodukte zu reagieren.

Die Geschäftsstellen: Die dezentrale Geschäftsstellenpräsenz ist soweit wie möglich zu erhalten, auch um die Versorgung mit öffentlichen und kommerziellen Infrastrukturen zu verbessern und zusätzliche Erträge zu erwirtschaften.

Die Skaleneffekte: Um den Verbund, der auf Grund des Mengengerüsts eine kostengünstige Abwicklung des Bankgeschäfts bei gleichzeitiger Flexibilität vor Ort ermöglicht, besser zu nutzen, sind die Back-Office-Tätigkeiten regional bzw. bundesweit zu zentralisieren.

7 Zukunftsfähige Wirtschaftsförderung: Welchen Beitrag leisten Sparkassen? – Ein Kurzüberblick

Das deutsche Sparkassensystem ist in seiner Kombination aus:

- der öffentlichen Rechtsform, der kommunalen Bindung und dem daraus resultierenden öffentlichen Auftrag,
- dem Universalbanksystem,
- dem Regionalprinzip, das die Sparkassen in ihrer Geschäftsausübung grundsätzlich auf die Region beschränkt,
- dem Verbundsystem zwischen den vor Ort als unabhängige Unternehmen flexibel agierenden Sparkassen und den spezialisierten Dienstleistern im Verbund, die Kompetenzen bereitstellen und Dienstleistungen in der Nachbearbeitung kostengünstig anbieten,

weltweit einzigartig.

Als logische Konsequenz aus dieser Struktur nehmen die Sparkassen eine wichtige Funktion für eine nachhaltige Regionalentwicklung ein. Sie sind in allen Regionen Deutschlands präsent und gewährleisten die dezentrale Versorgung mit kreditwirtschaftlichen Dienstleistungen. Das Regionalprinzip sorgt dafür, dass das in den Regionen angesparte Geld zumindest zum Teil auch dort reinvestiert wird und nicht auf Grund besserer Renditeaussichten ausschließlich in die Boomregionen fließt. Ferner bewirkt dieses Prinzip, dass die Institute ein direktes Interesse an der regionalen Entwicklung haben, denn wachsen können sie nur in und mit der Region. Daher sind sie insbesondere vor dem Hintergrund neuerer Ansätze der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung, welche die Förderung endogener Potentiale betonen, ein wichtiger Akteur. Die Funktion, die sie einnehmen, ist vor allem deshalb bedeutend, da Sparkassen eine gute Kenntnis über die lokale Wirtschaftsstruktur mitbringen, dezentral vor Ort präsent sind und einen direkten Kontakt zu Wirtschaft, Bevölkerung und Kommune haben. Ihr Engagement ließe sich allerdings in Teilbereichen, wie der Förderung einzelner Stadtteile, noch sinnvoll erweitern, insgesamt zielgerichteter gestalten und eindeutiger kommunizieren.

Aus der kommunalen Bindung der Sparkasse ergibt sich eine Haftungsgarantie, namentlich Anstaltlast und Gewährträgerhaftung, auf Grund derer die Kommunen für eventuelle finanzielle Forderungen Dritter an ihre Sparkassen eintreten müssen. Da dies von der EU-Wettbewerbskommission als ein Wettbewerbsvorteil gesehen wird, hat sie im Januar 2001 ein Wettbewerbskontrollverfahren eröffnet. Nach einer durchaus heftigen Auseinandersetzung einigte man sich dergestalt, dass die Wettbewerbsvorteile sowohl für die Landesbanken als auch für die Sparkassen ab 2005 wegfallen. Durch den Angriff der EU auf das deutsche öffentlich-rechtliche Bankensystem gerieten die Spar-

kassen ins Interesse der Medien. Doch bei genauer Betrachtung gestaltet sich das Spannungsfeld, in dem die Sparkassen sich befinden, weit vielschichtiger:

Die direkten Nachteile, die sich aus dem Wegfall der Staatshaftung ergeben, sind eher zu vernachlässigen. Eine tatsächliche Gefahr droht vielmehr dadurch, dass sich auf Grund der Angriffe auf die Sparkassen ihr Selbstverständnis als öffentlich-rechtliche Institute verringert hat und sich sowohl die Privatisierungsbefürworter auf politischer Ebene als auch die privaten Banken, die bereits ihr Interesse an der Übernahme von Sparkassen äußerten, nun ermutigt fühlen. Um alle dahingehenden Versuche bereits im Vorfeld abzuwehren, müssen Sparkassen sich eindeutig als öffentlich-rechtliche Institute, die einen Mehrwert für die Region erbringen, positionieren und diesen auch unter Beweis stellen. Nur so können sie ihre öffentlich-rechtliche Daseinsform legitimieren.

Dabei können Sparkassen allerdings nicht uneingeschränkt zum Wohle der Region agieren, sondern müssen sich zugleich auf dem Bankenmarkt behaupten, der sich in jüngster Zeit als hart umkämpft darstellt. Durch die Quantensprünge in der Informationstechnologie und die Abkehr von der traditionellen Bankenloyalität auf Seiten der Verbraucher wird es neuen Anbietern leicht gemacht, einzelne Produkte mit erheblichen Kostenvorteilen gegenüber den Universalbanken, zu offerieren. Dies trifft Sparkassen auf Grund ihrer kostenintensiven, dezentralen Zweigstellenstruktur besonders.

Um im multikausalen Spannungsfeld zu bestehen, müssen Sparkassen daher Strategien anwenden, die zugleich ihre Wettbewerbsfähigkeit und den Mehrwert für die Region steigern. Sie sollten dabei neue Geschäftsfelder als *regionale Problemlöser* besetzen, insbesondere solche, bei denen sie einen Kompetenzvorteil aufweisen. Gleichzeitig ist ihnen anzuraten, ihr Engagement für die Region zielgerichteter auszuüben und binnendifferenziert so zu fördern, dass sich ein Beitrag zu einer ausgeglichenen Entwicklung innerhalb der Kommune einstellt. Für den Bankbereich ist ihnen als Vorschlag zu reichen, sich durch die Entwicklung innovativer, auf die jeweilige Zielgruppe angepasste Finanzprodukte, z.B. im Bereich der quartiersbezogenen Existenzgründerförderung, zu profilieren. Ferner sollten die Sparkassen ihre Kräfte bündeln, verstärkt Aufgaben an Verbundpartner abgeben und sich ausschließlich auf die Region konzentrieren.

Quellenverzeichnis

LITERATUR

- Arndt, M.;** Raum ohne Geld, Räumliche Auswirkungen der Konzentrations- und Deregulierungsprozesse des Kreditmarktes; in: Kujath, H.J. (Hg.); Strategien der regionalen Stabilisierung, Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes; S. 133-158; Berlin 1998
- Ausschuss der Regionen;** Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen zum Thema: „Die Bedeutung der öffentlichen Kreditinstitute für eine ausgewogene Entwicklung der Regionen, Städte und Gemeinden in Europa“; Brüssel 2001
- Austermann, K.; Zimmer-Hegmann, R.;** Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf; Dortmund 2000
- Axt, H.-J.;** EU-Strukturpolitik, Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts; Opladen 2000
- BankWatch;** Sparkassen: „Standort: hier“ enthält gute Ansätze; Januar /Februar 1998
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen;** Bayerische Landesbank, Weichenstellung zur zukünftigen Struktur und Führung; Pressemitteilung vom 27.03.2001; www.bayern.de/STMF/
- Bentele, K.;** Wozu brauchen Sparkassen noch Landesbanken?; in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; S. 411 ff; 8 / 15.04.2001
- Bentele, K.;** Sparkassen im Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Dezentralität; in: Keese, O.J.; Schröder, G.A.; Simmert, D.; Finanzdienstleistungsmärkte, Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S. 193-208; Stuttgart 2000
- Berger, A.;** Abschied von den Pfründen; in: Die Woche; Nr. 30 / 20.07.2001
- Berndt, H. ;** Renaissance des Regionalen; in: DSGVO; Position 2001; www.dsgv.de/
- Berndt, H.;** Sparkassen und Kommunen, Partner im Wettbewerb der Regionen; in: SparkassenZeitung; Nr. 73 / 22.09.1998
- Berndt, H.;** Sparkassen und Landesbanken in den Regionen: Unentbehrlich für den Mittelstand; in: SparkassenZeitung; Nr. 13 / 30.03.2001
- Bieler, T.; Strube, H.;** Erwartungen an die Sparkassen-Finanzgruppe aus Verbrauchersicht; in: Keese, O. J.; Schröder, G.A.; Simmert, D.; Finanzdienstleistungsmärkte, Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S. 487-501; Stuttgart 2000
- Blanden, M.;** Amerikas Banken befinden sich auf dem Vormarsch, Bankenszene im Wandel – Glass-Steagall and Section 20 aufgeweicht; in: Finanz und Wirtschaft; S. 27 ff; 23.07.1997
- Blotevogel, H.-H.;** Zentrale Orte; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.); Handwörterbuch der Raumordnung; S. 1117-1124; Hannover 1995
- Bömer, H.;** Ruhrgebietspolitik in der Krise, Kontroverse Konzepte aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Verbänden; Dortmund 2000
- Borchardt, M.;** Die börsennotierten deutschen Großbanken; 2000; www.oeko-research-kochanski.de
- Börsen-Zeitung;** Sparkassen wollen mehr Kooperation in Europa; 02.05.1998
- Brost, M.;** Blank ohne Bank, Die Geldinstitute mögen gewinnbringende Großkunden – derMittelstand kommt nicht mehr an die nötigen Kredite; in: Zeit; Nr. 23 / 2000
- Buchmann, P.;** Hat die Sparkassenorganisation eine Zukunft?; S. 578 ff; in: Zeitschrift für das ganze Kreditwesen; Nr. 10 / 2001
- Bück, W.;** M als Marke: Vorsicht vor Veränderungen; in bank und markt; S. 13; Nr. 4 / 01.04.2001

- Bundesministerium für Bildung und Forschung;** InnoRegio, Wettbewerb Detailinformationen; www.innoregio.de/wettbewerb/weiterfuehrend.html
- Bundesministerium für Bildung und Forschung;** InnoRegio-Förderwettbewerb ist entschieden; Pressemitteilung vom 05.10.2000; www.innoregio.de/presse/001005.html
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie;** GA-Rahmenplan zur Förderung schwächerer Wirtschaftsregionen verabschiedet; Pressemitteilung vom 24.01.2001; Nr. 30; <http://www.bmwi.de/Homepage/Presseforum/Pressemitteilungen/2001/0124prm1.jsp>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie;** Regionalpolitik; 2001; www.bmwi.de
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie;** Teil II des 30. Rahmenplans zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“; 2001; www.bmwi.de
- Bundesverband deutscher Banken;** Banken 2000, Fakten, Meinungen, Perspektiven; Berlin 2000
- Bundesverband Deutscher Banken;** Banken 2000, Herausforderung Informationsgesellschaft; Berlin 2001
- Büschgen, H.;** Strategische Positionierung und Profilierung der deutschen Sparkassen als regionale Finanzdienstleister im Euroland; in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; S. 580 ff; Nr. 11 / 01.06.2001
- Butler, F.; Hirschenauer, F.;** Wachstumspole; in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hg.); Handwörterbuch der Raumplanung; S. 1058-1063; Hannover 1995
- Collin, S.; Fisher, T.; Mayo, E.; Mullineux, A.; Sattar, D.;** The State of Community Development Finance; London 2001
- Cook, P.;** Innovation networks and regional development: Learning from European experience; in: Krumbein, W. (Hg.); Ökonomische und politische Netzwerke in der Region, Beiträge aus der internationalen Debatte; Münster und Hamburg 1994
- Cruickshank, D.;** Competition in UK Banking, A Report to the Chancellor of the Exchequer; London 2000
- De Ferrari, L.; Palmer, D.;** Supervision of Large Complex Banking Organisations; in: Federal Reserve Bulletin 2001; www.Federalreserve.gov
- Der Spiegel;** Das Ende des alten Berlins; Nr. 22 / 28.05.2001
- Der Spiegel;** Wir sind doch Global Player; Nr. 9 / 24.02.2001
- Deutsche Bundesbank;** Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Statistische Sonderveröffentlichung; Mai 2000
- Deutsche Bundesbank;** Monatsbericht März 1998
- Deutsche Bundesbank;** Monatsbericht Januar 2000
- Deutsche Bundesbank;** Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung; Juli 2000
- Deutsche Bundesbank;** Monatsbericht September 2000
- Deutsche Bundesbank;** Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung Basel; in: Monatsbericht April 2001; S. 15-35
- Deutsche Bundesbank;** Monatsbericht Juli 2001
- Deutsche Bundesbank;** Statistisches Beiheft zum Monatsbericht Juli 2001
- Deutsche Bundesbank;** Monatsbericht September 2002;
- Deutsche SparkassenZeitung;** Köhler betont Modernität des Regionalprinzips, Sparkassen sind aus eigener Kraft wettbewerbsfähig; 34/05.05.1998
- Die Zeit;** Blank ohne Bank; Nr. 23 / 2000
- Die Zeit;** Die Macht am Rhein; Nr. 10 / 2000

- Donges, J. B.; Eekhoff, J.; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O.;** Privatisierung von Banken und Landesbanken; Bad Homburg 2001
- DSGV;** Am Erfolg beteiligt; www.dsgv.de
- DSGV;** StartUp-Deutscher Gründerpreis; www.dsgv.de
- DSGV;** Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, Eine Kurzübersicht des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes; o.J.
- DSGV;** „Standort: hier“-Fragebogen zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Engagement der Sparkassen im Geschäftsjahr 1998 (a)
- DSGV;** Deutscher Sparkassentag 1998 in Leipzig, Zukunft Europa – „Standort: hier“; Bonn 1998 (b)
- DSGV;** Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in Deutschland, Leistungsbilanz, Wettbewerbseffekte und Schlussfolgerungen vor dem Hintergrund der europarechtlichen Diskussion; Berlin 2000 (a)
- DSGV;** Regionen 1999; Bonn 2000 (b)
- DSGV;** „Standort: hier“-Fragebogen zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Engagement der Sparkassen im Geschäftsjahr 2000 (c)
- DSGV;** Nationales Werbetracking; 1999; zit. nach: Szallies, R.; Erfolgsfaktoren der Sparkassen im Lichte der Marktforschung; in: Keese, O. J.; Schröder, G.A.; Simmert, D.; Finanzdienstleistungsmärkte, Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S. 285-302; Stuttgart 2000 (d)
- DSGV;** Die kreditwirtschaftliche Versorgung der Verbraucher und mittelständischen Unternehmen in Großbritannien, Eine vergleichende Untersuchung des britischen und deutschen Finanzmarktes; Berlin 2000 (e)
- DSGV;** Unternehmensfinanzierung, Kapitalmarktunterschiede und Regulierungspraxis; 05.2000 (f); www.dsgv.de
- DSGV;** Verbände auf einen Blick; www.dsgv.de/openworx.php?def=einzel&vlg=einzel3&id=92; 2001 (a)
- DSGV;** Viele Wege führen zum Kunden; 2001; www.dsgv.de (b)
- DSGV;** Beschwerde der privaten Banken – Die Erwiderung; in: Sparkassen Zeitung; S. 3; Nr. 6 / 09.02.2001 (c)
- DSGV;** DSGV begrüßt Einigung mit EU-Kommission; Presse-Information; 17.7.2001 (d)
- DSGV;** Position 2001; www.dsgv.de (e)
- DSGV;** Regionen 2000; Bonn und Berlin 2001 (f)
- DSGV;** Die Landesbanken; www.dsgv.de/openworx.php?def=einzel&vlg=einzel3&id=86; 2001 (g)
- DSGV;** Strategie der Sparkassen-Finanzgruppe. Strategische Leitlinien und konkrete Handlungsfelder; 2002
- DSGV;** Geschäftszahlen 2002; Sparkassen Finanzgruppe: Starke Leistungen für alle, 2003
- Eckey, H.-F.;** Exportbasistheorie; in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hg.); Handwörterbuch der Raumplanung; S. 281-282; Hannover 1995
- Ellgenring, I.;** Die Vielfalt der Vertriebswege und ihre Neuausrichtung; in: Keese, O.J.; Schröder, G.A.; Simmert, D.B (Hg.); Finanzdienstleistungsmärkte, Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S. 43-61; Stuttgart 2000
- Equal Credit –Project Dossier;** o. Hg. (von der Investitionsbank Berlin zur Verfügung gestellt); o.J.
- European Commission;** Commission requests Germany to bring State guarantees for public banks into line with EC law; Mai 2001(a); <http://europa.eu.int>
- European Commission;** Commission informs Germany of its position regarding guarantees to public banks; Januar 2001 (b);<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh>

- European Commission;** Meeting between State Secretary Koch-Weser and Commissioner Monti; April 2001; <http://europa.eu.int>
- European Commission;** Press statement after the meeting of Commissioner Monti and State Secretary Koch-Weser on 17.07.2001; <http://europa.eu.int>
- European Savings Banks Group** (Hg.); Perspectives, Das Recht der Sparkassen und ihrer zentralen Einrichtungen; Brussels 1998
- Faltin, G.;** Entrepreneurship – Wie aus Ideen Unternehmen werden, Das Netz weiter werfen – Für eine Kultur unternehmerischen Handels; 2000;
www.entrepreneurship.de/uni&entrepreneurship/seiten/b_netzvoll.html
- Faßbender, H.;** New Economy, New Banking: Das Entstehen der modularen Bank; in: Keese, O.J.; Schröder, G.A; Simmert, D.B (Hg.); Finanzdienstleistungsmärkte, Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S. 43-61; Stuttgart 2000
- FAZ;** Die Sparkassenorganisation steht am Scheideweg; 17.07.2000
- FAZ;** Wer seinen Strom pünktlich bezahlt ist auch kreditwürdig – Über Minidarlehen, Existenzgründungen und Bankenlogistik; 12.02.2001
- FAZ;** Sparkassen kompromissbereit; 05.05.2001
- FAZ;** Einigung im Streit um die Landesbanken; 18.07.2001
- FAZ;** Weimar sorgt sich um die Finanzierung des Mittelstandes; 19.07.2001
- FAZ;** Die Schwäche der Landesbanken wird jetzt offengelegt; 19.07.2001
- FAZ;** Sparkassen und Landesbanken auf neuem Weg; 25.07.2001
- FAZ;** Die Sparkassen werden ihr Kreditangebot nicht verknappen; 09.08.2001
- Financial Times Deutschland;** Kommentar: Sparkassen bald zu haben; 14.02.2001
- Financial Times Deutschland;** Öffentlich-Rechtliche Banken, Frankreich und Österreich müssen nachziehen; 18.07.2001
- Financial Times Deutschland;** Leitartikel: Countdown für die deutschen Universalbanken; 22.07.2000
- Financial Times Deutschland;** Privilegien für die Sparkassen fallen; 18.07.2001
- Financial Times Deutschland;** Ende der Behaglichkeit; 18.07.2001
- Financial Times Deutschland;** Ende der öffentlichen Banken; 18.07.2001
- Financial Times Deutschland;** Der Umbau der Landesbanken beginnt; 20.07.2001
- Financial Times Deutschland;** Basel II: EU-Parlament kämpft für kleine Banken; 17.06.2003
- Financial Times Deutschland;** Briten fordern Verschiebung von Basel II; 07.08.2003
- Flämig, H.; Hesse, M.;** Neue Produktionskonzepte und Verkehrsvermeidung, Räumliche Arbeitsteilung und Transport im Zeichen des strukturellen Wandels (unveröffentlichte Fassung); Berlin 1998
- Forndran, H.;** „Standort: hier“ – eine Initiative der Sparkassen für Wirtschaft und Gesellschaft; in: Sparkasse; S. 198 ff; Nr.5 / 05.1998
- Forndran, H.;** Sparkassen: Die regionalen Partner; in: DSGV; Aktiv vor Ort, Das „Standort: hier“ Magazin für lokale Sparkassen Impulse; S. 2; Nr. 1 / 2000
- Forrester, J.P.; Spindler, C.J.;** Economic Development Policy, Explaining Policy Preferences Among Competing Models; S. 28-53; in: Urban Affairs Quarterly; September 1993
- Frankfurter Rundschau;** Sparkassen in der Defensive; 16.02.2001
- Frankfurter Rundschau;** Sparkassen kaufen gemeinsam Online-Broker; 06.03.2001
- Frankfurter Rundschau;** Teurer Frieden; 19.07.2001
- Friedmann, J.; Weaver, C.;** Territory and Function, The Evolution of Regional Planning; London 1979

- Friedrichs, J.;** Methoden empirischer Sozialforschungen; Opladen 1980
- Froessler, R.;** Britische Erfahrungen mit der Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere – Ein Überblick über Programme und Politiken der Quartierserneuerung in Großbritannien; in: Jahrbuch Stadterneuerung 2000, S. 105–126, Berlin
- Fürst, D. ;** Klemmer, P.; Zimmermann, K.; Regionale Wirtschaftspolitik; Tübingen 1976
- Gabler-Wirtschafts-Lexikon;** Wiesbaden 2000
- Gärtner, S.; Grote Westrick, D.; Terstriep, J.;** Vom virtuellen Raum zur Region. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2002/2003. Gelsenkirchen (noch nicht veröffentlicht)
- Gerlach, R.;** Strukturelle Grundlagen der Sparkassenarbeit; in: Sparkasse; S. 310 ff; Nr. 7 / 1999
- Grabow, B.; Henckel, D.;** Kommunale Wirtschaftspolitik; in: Wollmann, H.; Roth, R. (Hg.); Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden; S. 616-632; Bonn 1998
- Guardian;** The world needs a big bank; 05.04.2000
- Güde, U.;** Geschäftspolitik der Sparkassen, Grundlagen und aktuelle Probleme; Stuttgart 1995
- Haasis, H.;** Ausblick: Zukunft der Sparkassen – Sparkasse der Zukunft; in: SparkassenZeitung; S. 5 ff; 19/18.05.2001
- Haasis, H.;** Sparkassen und ihre Verbundpartner – größter Allfinanzdienstleister Deutschlands; in: DSGV; Sonderveröffentlichung der Sparkasse-Finanzgruppe in der Süddeutschen Zeitung; S. 1; 16.05.2001
- Hahne, U.;** Neuere Entwicklung in der Regionalförderung; in: Ridinger, R.; Steinröx, M. (Hg.); Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis; S. 8 – 30; Köln 1995
- Hahne, U.;** Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale; München 1985
- Hahne, U.; von Stackelberg, K.;** Regionale Entwicklungstheorien, Konkurrierende Ansätze zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in Regionen; Freiburg 1994
- Handelsblatt;** Zusammenfassung der Klagebegründung des europäischen Bankenverbands; 27.07.2000
- Handelsblatt;** Bürgerinitiative der Banker; 15.05.2001
- Handelsblatt;** Landesbanken vor tiefem Strukturwandel; 17.07.2001
- Handelsblatt;** Brüssel entscheidet gegen Sparkassen; 18.07.2001
- Handelsblatt;** Sparkassen ohne Garantien: Verbraucherschützer fürchten keine Auswirkungen; 18.07.2001
- Handelsblatt;** Landesbanken vor tiefen Wandel; 18.07.2001
- Handelsblatt;** Landesbanken müssen umsteuern; 19.07.2001
- Handelsblatt;** Europäischer Bankenverband gegen Kompromiss; 19.07.2001
- Handelsblatt;** Gemeinsames Wertpapierhaus mit der Helaba, Bayern-LB sammelt Speck für die Zukunft; 03.8.2001
- Handelsblatt;** Sparkassen forcieren das Tempo; 09.08.2001
- Handelsblatt;** Öffentliche Banken Sparkassen Emanzipation; 09.08.2001
- Handelsblatt;** Institute planen umfangreiche Kooperationen, Acht Großsparkassen bündeln ihre Kräfte; 132 / 10.08.01
- Handelsblatt;** Viele Sparkassen wollen sich von der WestLB befreien; 24.08.2001
- Handelsblatt;** Sparkassen wollen eigenen Feuerwehrfonds; 09.09.2001
- Handelsblatt;** Krise über Frankfurt; 12.10.2001
- Hankel, W.;** Ins Aus manövriert; in: Die Woche; Nr. 25 /16.6.2001
- Hauk und Aufhäuser Privatbankiers;** Strategie der europäischen Banken; Januar 2001

- Heinke, S.;** Basel II geht in die dritte Runde – neue Perspektiven für den Mittelstand; in: SparkassenZeitung; Nr. 32 / 17.08.2001
- Heitmüller, H.-M.;** Vorwort; in: „Standort: hier“, Konkret 2; 1999
- Heitmüller, H.-M.; Hardt, R.;** Standort: hier – eine positive Zwischenbilanz; in: Sparkasse; S.102; Nr. 03 / 1997
- Henry, S.;** Banks Tapping ABA Data Base for examples of Proven Community Reinvestment Programs; in: American Banker; p. 8; 12 / 19.01.1995
- Hessische-Niedersächsische Allgemeine;** Sparkasse macht Filiale dicht; 16.08.2001
- Hessische-Niedersächsische Allgemeine;** Ein Vorstand ist nicht für ewig; 24.08.2001
- Hessische-Niedersächsische Allgemeine;** Widerspruch gegen Filialschließung; 24.08.2000
- Hessischer Rundfunk 4;** Durchsage vom 15.08.2001
- HM Treasury;** Enterprise and Social Exclusion, National Strategy for Neighbourhood; London 1999
- Hollbach-Grömig, B.;** Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er Jahren, Ergebnisse einer Umfrage; Berlin 1996
- Hoppenfeld, D. H.;** Zukunftsfragen der Sparkassen-Finanzgruppe; in: Keese, O. J.; Schröder, G. A.; Simmert, D. B. (Hg.); Finanzdienstleistungsmärkte. Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S.19-38; Stuttgart 2000
- Hoppenstedt, D. H.;** Stark auf vielen Kanälen; 2001; <http://www.dsgv.de>
- Hoppenstedt, D. H.;** Aktuelle Fragen und Ziele der Sparkassenorganisation; in: Sparkasse S.16 ff; Nr. 1 / 1999
- Hoppenstedt, D. H.;** Wir brauchen mehr Tempo; in: SparkassenZeitung; 17.08.2001
- Hübner, K.; Bley, A.;** Lohnstückkosten und internationale Wettbewerbsfähigkeit, eine ökonomische theoretische Analyse; Marburg 1996
- Imhoff-Daniel, A.;** Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen – Empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden; Münster und Hamburg 1994
- Immenga, U.;** Gewährträgerhaftung und Anstaltslast der Sparkassen und Landesbanken als Beihilfe nach europäischem Gemeinschaftsrecht? Rechtsgutachten der Universität Göttingen; 1996
- Jung, M.;** Das Modell Community Development Finance; in: Sparkasse; S. 378 ff; 08/2001
- Kary, H.;** Beteiligungsgesellschaft; in: Kary, H.(Hg.); Strategische Neuausrichtung einer Sparkasse; S. 344-370; Stuttgart 2001
- KfW Bankengruppe;** Basel II aktuell; Auswirkungen auf bankinternes Rating und die Finanzierungskonditionen für den Mittelstand; September 2002
- Kindermann, A.;** Ökologische Chancen und Perspektiven von Regionalproduktion und Regionalvermarktung, Im Auftrag des Umweltbundesamtes; Berlin 1996
- Kirchhof, F.; Hennecke, H.-G.;** Entwicklungsperspektiven kommunaler Sparkassen in Deutschland; Stuttgart u.a. Orte 2000
- Klöck, T.;** Solidarische Ökonomie und Empowerment; Neu-Ulm 1998
- Knemeyer, F.-L.;** Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer übergemeindlichen kommunalen Strukturpolitik; in: Der Landkreis; S. 397 – 404; Nr. 3 / 90
- Köhler, H.;** Zukunft Europa – Standort: hier; in: Sparkasse; S. 226 ff; 6/1998
- Kohlhausen, M.;** Die aktuelle Fusionswelle im europäischen Bankwesen; in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; S. 30 ff; 01/ 2000
- Kommunalverband Ruhrgebiet (Hg.);** Regionale Wirtschaftsförderung im internationalen Vergleich, Ein Projekt des Initiativkreises Ruhrgebiet; Ruhrgebiet 1999

- Konesny, P.;** Ein Silberstreif am Baseler Horizont erkennbar; in: SparkassenZeitung; Nr. 29 / 27.07.2001
- Körner, M.;** Ursachen und Grundkonzept der Strategie 2010; in: Kary, H. (Hg.); Strategische Neuausrichtung einer Sparkasse; S. 183-196; Stuttgart 2001
- Koschatzky, K.; Zenker, A.;** Innovative Regionen in Ostdeutschland – Merkmale Defizite, Potentiale, Ausarbeitung für das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der Vorarbeiten zum Förderprogramm „Innoregio“; Karlsruhe 1999
- Krätke, S.;** Internationales Städtesystem im Zeitalter der Globalisierung; in: Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden; S. 378-394; Bonn 1998
- Krempf, S.;** Internet für alle oder der Mangel an Gelegenheiten; 2001; www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/konf/9604/1.html
- Krüger, T.;** Teilökonomien der Stadtregionen, Grundlagen, Strategien und Konzeption für die Wirtschaftsförderung; Dissertation zum Doktor-Ingenieur der Technischen Universität Hamburg-Harburg; Hamburg 1996
- Kuhr, W.;** Die kommunalen Sparkassen in der Bundesrepublik Deutschland und die Liberalisierung der europäischen Finanzdienste im Rahmen der Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Jahre 1992; Dissertation der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster; Münster 1991
- Kunzmann, K. R.;** Nordrhein-Westfalen in Europa: eine Standorteinschätzung; in: Institut für Europäische Regionalforschung (Hg.); Neoliberalismus, die Entstehung des Maastrichter Vertrags und die Auswirkungen der Währungsunion auf Nordrhein-Westfalen; S. 137-151; Baden-Baden 1999
- Küpper, U. I.;** Standortpolitik für die Städte, Kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Deutschland; Deutscher Städtetag, Reihe F; Köln und Berlin 2000
- Lambert, M.;** Der Beitrag der Sparkassen-Finanzgruppe zur EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN; in: Kommunalwirtschaft, Sonderausgabe: Sparkassen im kommunalen Raum; S. 80-83; 04.2001
- Lambert, M.;** URBAN-Netzwerk will Initiativen in den Regionen anschieben; in: SparkassenZeitung; Nr. 66 / 03.11.2000
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen;** CD-Rom Gemeindedaten NRW 2000 (Exceltabellen auf Anfrage)
- Lange, K.;** Möglichkeiten und Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsförderung – Abhandlung zur Kommunalpolitik, Band 11; Köln 1981
- Läpple, D.;** Globalisierung – Regionalisierung: Widerspruch oder Komplementarität?; in: Kujath, H. J. (Hg.); Strategien regionaler Stabilisierung, Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Stabilisierung des Raumes; S. 61-81; Berlin 1998
- Läpple, D.;** Ökonomie der Stadt oder Ökonomie in der Stadt?; 1998; <http://www.sb2.tu-harburg.de/dl/ÖkonomieStadt.html>
- Läpple, D.;** Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungsdynamik; in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen; Lokale sozioökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf; S. 19-31; Dortmund 2000
- Lay, G.;** Dienstleistung in der Investitionsgüterindustrie, Der Weite Weg vom Sachgüterhersteller zum Problemlöser; Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung; Mitteilung aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 9; April 1998
- Lessat, V.;** Anmerkungen zum Milieu- und Netzwerkbegriff aus ökonomischer Sicht; in: Matthiesen, U. (Hg.); Die Räume der Milieus; S. 265-276; Berlin 1998
- Loch, F.; Thelen-Piske, H.;** Basel II – Herausforderung für die Geschäftsleitung der Institute; in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen; S. 736; Nr. 13 / 01.07.2001
- Lucas, R.;** Unternehmen zwischen Fremdbestimmung und regionaler Bindung, Handlungsansätze und Probleme einer regionalen Wirtschaftspolitik, in: Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik; S. 38-41; Nr. 4 /1999

- Maier, G.; Tödttling, F.;** Regionalentwicklung und Regionalpolitik Band II; Wien 1996
- Maily, I.;** (DSGV) Übersicht über Sparkassen in Westeuropa; Juni 2001, o.O.
- Maily, I.;** Die Sparkassenorganisation in Frankreich; 2000 o.O
- Makintosh, J.;** Serie Banken: Geldfresser mit zu wenigen Kunden; in: Financial Times Deutschland; 16.06.2001
- Mang, T.;** Die Lust am Unternehmertum stärken; in: SparkassenZeitung; Nr. 35 / 07.09.2001
- Mang, T.;** Starke Wirkung der Marke Sparkassen; in: SparkassenZeitung; Nr. 30 / 03.08.2001
- Martin, H.-P.; Schumann, H.;** Die Globalisierungsfalle, Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand; Wien und Berlin 1996
- Meadow, D.;** Die Grenzen des Wachstums – Bericht an den Club of Rome zur Lage der Menschheit; Stuttgart 1972
- Meister, E.;** Ausführung von Edgar Meister, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank, zu aktuellen Fragen im Zusammenhang mit Basel II im Rahmen einer Vortragsveranstaltung des Bankenverbandes Baden-Württemberg e.V. in Stuttgart; 07.07.2003
- Meyer-Stamer, J.;** Die Region als mesopolitisches Handlungsfeld; in: Neue Industrie- und Strukturpolitik in der Region – neue Entwicklung im vereinten Europa; S. 4-20; Tagung der Otto Brenner Stiftung am 2. und 3. September 1999 in Nürnberg
- Moll, P.; Zander, U.; Gärtner, S.;** Nachhaltiges Wirtschaften in Nordrhein-Westfalen, Endbericht Teil I an das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Wuppertal 2000
- Moormann, D.; Schnitzler, R.;** Rangliste der deutschen Sparkassen 2000; in: Betriebswirtschaftliche Blätter, Fachzeitschrift für Unternehmensführung in der Sparkassen-Finanzgruppe; S. 300-306; Nr. 06 / 2001
- Morrento, M. P.;** Regionale Ausrichtung im Netz; in: SparkassenZeitung; 25 /29.06.01
- Müller, P.;** Rundgang mit Staatsminister Schwanitz durch das Business Innovation Center Leipzig GmbH; in: SparkassenZeitung; Nr. 25 / 29.07.2001
- Mura, J.;** Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte; Stuttgart 1987
- Mydral, G.;** Economic Theory and Under-Developed Regions; London 1969; first published 1957
- Neue Züricher Zeitung;** Drittgrößte Finanzgruppe in Frankreich entstanden; 26.06.2001
- New Economics Foundation;** Areas of Work: Community Development Finance; www.neweconomics.org
- New Economics Foundation;** Areas of Work: Plugging the Leaks; www.neweconomisc.org
- New Economics Foundation;** Plugging the Leaks. A briefing from the Centre of Participation; 2000; www.neweconmics.org
- New Economics Foundation;** It's official: LETS does combat social exclusion; in: News from the new economy; December 2000
- New Economics Foundation;** Plugging the Leaks; in: News from the new economy p. 3; May 2000
- New Economics Foundation;** The Newsletter of Plugging the Leak, Edition 3; 2001; www.neweconomics.org
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag;** Kreditversorgung des Mittelstandes; 1999; www.nrw.handwerkstag.de/finanz.html
- Norris, P.;** Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty & the Internet in Democratic Societies; 2000; <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris.shorenstein.ksg/book1.htm>
- Oppenheim Research;** Sparkassen und Landesbanken im Wandel; Köln 2001

- Ossenbühl, F.;** Öffentlicher Auftrag muss einzige Leitschnur der Sparkassen sein; in: Der Landkreis; S. 14-19; 1/2001
- Osthues-Albrecht, H.;** Sparkasse Essen und Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft erfüllen brachliegendes Areal mit Leben; in: SparkassenZeitung; Beilage Juli 2000
- Personal Finance Research Centre, University of Bristol (Ed.);** Access to Financial Services in The UK, Report to the International Conference in Göteborg; September 2000
- Peters, H.-R.;** Wirtschaftspolitik; 3. Auflage; München 2000
- Piore, M.; Sabel, C.;** Das Ende der Massenproduktion; Berlin 1985
- Piorkowski, J.;** Geschichte wiederholt sich; in: SparkassenZeitung; Nr.5 / 21.02.2000
- Porter, M.;** Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren, Trotz Globalisierung liegen viele langfristige Wettbewerbsvorteile direkt vor der Haustüre; in: Harvard Business; S. 51-63; 3 / 99
- Pröhl, M. (Hg.);** Kommunale Wirtschaftsförderung, Internationale Recherchen und Fallbeispiele; Gütersloh 1998
- Rehfeld, D.;** Produktionscluster, Konzeption, Analysen und Strategien für eine Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik; München 1999
- Reifner, U.; Siebert, D.; Evers, J.;** Community Reinvestment; Baden-Baden 1998
- Rindinger, R; Steinröx, M. (Hg.);** Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis; Köln 1995
- Rohwetter, M.;** Wenn's ums Netz geht: Sparkasse, Ein kleines Institut zeigt den Großbanken, wie ein guter Internet-Auftritt aussieht; in: Zeit; 02/2001
- Rosenthal, D.;** E-Commerce in Finanzbranche: Transaktionen über alles; Insider Presse Dienst; Januar 2000; www.ipd.ch/texte/ipd4020.html
- Rüttgers, J.;** Sparkassen: bei einer Privatisierung geht es nicht nur um ordnungspolitisches Fingerhakeln – Monopolkommission brachte Stein erneuert ins Rollen; in Handelsblatt; 161/21.08.1992
- Samland D.;** Rede im Rahmen der Brüsseler Gespräche anlässlich der Veröffentlichung der Kommission zur Daseinsvorsorge; 20.9.2000; www.nrw.de/europa/presse/rede20000920.html
- Samland, D.;** Rede vor dem Hauptausschuss des Städte- und Gemeindebundes NRW am 16 .03.2001; in: Städte- und Gemeinderat; Europa braucht Raum für Daseinsvorsorge; S. 30; Nr. 4 / 2001
- Saupe; A.; Schwarz, C.; Rennert, H.-G.; Busmann. W.;** Lokale Ökonomie, Machbarkeitsstudie „Versorgung der Metropole“; Berlin 1994
- Sauter, M.;** Integrierte Stadtteilentwicklung: vom Sonderprojekt zum Regelfall; in: Wohnbund Informationen; S. 7-13; Heft 2/2001
- Schäfer, W.;** Helaba und Bayerische Landesbank: Effiziente Kooperation auf ausgewählten Geschäftsfeldern; in: DSGVO; Sonderveröffentlichung der Sparkasse-Finanzgruppe in der Süddeutschen Zeitung; S. 6; 2001
- Schätzl, L.;** Wirtschaftsgeographie 1, Theorie; 8. Auflage, München 2001
- Schätzl, L.;** Wirtschaftsgeographie der Europäischen Gemeinschaft; München 1993
- Schmidt, D.;** Sparkassen-Wissen für Verwaltungsräte; 7. Auflage; Stuttgart 2000
- Schneider, E.;** Imagekommunikation wichtiger denn je; in: SparkassenZeitung; 34/31.08.2001
- Schröder, G. A.;** Kooperation statt Fusion: Competence Center im Verbund; in: bank und markt; S. 16 ff; Nr. 8 / 01.08.1999
- Schröder, G.;** Rede anlässlich des 19. Weltkongresses der Sparkassen am 28.06.2001; Pressemitteilung Nr. 342/2000; www.bundesregierung.de/dokumente/pressemitteilung/ix_12770.html
- Schröder, G. A.;** Bankfabriken im Sparkassensektor – Das Beispiel der Sparkassen-Service-Gesellschaft SSG mbH Köln; in: Keese, O. J.; Schröder, G. A; Simmert, D. B. (Hg.); Finanzdienstleistungsmärkte, Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Institute; S. 463-485; Stuttgart 2000

- Schrumpf, H.; Müller B.;** Sparkassen und Regionalentwicklung, Eine empirische Studie für die Bundesrepublik; Bonn 2001
- Schuh, G.; Millarg, K.; Gäransson, A.;** Virtuelle Fabrik, Neue Marktchancen durch dynamische Netzwerke; München und Wien 1998
- Schumpeter, A.;** Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung; 9. Aufl., unveränd. Nachdr. d. 4. Aufl. 1934; Berlin 1997
- Schwarz, E. J.; Wickl, J.;** Kooperationen, regionale Netzwerke und Strukturschwache Region; <http://www.uni-klu.ac.at/uniklu/index.jsp>; 2000
- Social Economy;** Credit Unions; Issue 62; February 2001
- SparkassenZeitung;** Die Sparkassen sind Verstärker von positiven Trends; Beilage Juli 2001
- SparkassenZeitung;** Werte in der Region; 27/13.07.01
- SparkassenZeitung;** Finanzkaufhaus Düsseldorf; Beilage August 2001
- Stadt Dortmund;** Programmplanungsdokument für die Teilnahme der Stadt Dortmund an der Gemeinschaftsinitiative URBAN II; Dortmund 2000
- Steinröx, M.;** Kommunale Wirtschaftsförderung, Etikettenschwindel oder Beitrag zur Wirtschaftsförderung?; in: Ridinger, R.; Steinröx, M. (Hg.); Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis; S. 87-97; Köln 1995
- Stern, K.;** Die institutionellen Grundlagen der Sparkassenorganisation; in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.); Archiv für Kommunalwissenschaften; S. 1-13; 1. Halbjahresband 2000
- Stülpnagel A.;** Zukunftsweisendes Online-Banking in der Sparkassen-Finanzgruppe durch verbundübergreifende IT-Vernetzung; in: DSGVO; Sonderveröffentlichung der Sparkassen-Finanzgruppe in der Süddeutschen Zeitung; 2001
- Süddeutsche Zeitung;** Mahn-Briefe aus Brüssel; 06.03.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Wir sind offen für Gespräche mit Partnern; 02.08.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Giganten: Der Kampf um Geld und Vermögen der Kundschaft; 14.08.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Die solidarischen Zeiten sind passé; 14.08.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Consors baut Stellen ab; 16.08.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Karriere im Netzwerk; 27.08.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Die Globalisierung und ihre Kritiker; 01.09.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Angst vor einer Sparkassenfreien Zone; 04.09.2001
- Süddeutsche Zeitung;** Deutsche Bank streicht 7.100 Stellen; 02.11.2001
- Süddeutsche Zeitung ;** Mittelständler soll geholfen werden; 18.11.02
- Süddeutsche Zeitung;** Deutsche Banken im Stresstest; 12.02.03
- Süddeutsche Zeitung;** Rückendeckung für Monti; 07.03.2003
- Süddeutsche Zeitung;** Die Stunde der Sparer; 07.08.03
- TAZ;** Sparkassen-Freiheit kostet etwas; 20.07.2001
- Thiesler, E.;** Kreditrating: Damoklesschwert für die Regionalbanken; in: bank und markt; S. 22; Nr. 6 / 01.06.2001
- Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft;** Pressemitteilung vom 20.08.2001
- Völter, A.;** Die Sparkassen und das Retailbanking; Stuttgart 2000
- Von der Heyd, A.;** Sustainable Development in Regionen; Hannover 1995

- Von Einem, E.;** Regionale Muster zwischenbetrieblicher Kooperationen – Dynamische Wirtschaftsregionen als Voraussetzung und Folge der flexiblen Spezialisierung; in: Krumbein, W. (Hg.); Ökonomische und politische Netzwerke in der Region; S. 271-299; Münster 1994
- Von Einem, E.; Diller, C.; Götz, A.;** Standortwirkungen neuer Technologien, Räumliche Auswirkungen der neuen Produktionstechnologien und der flexiblen Spezialisierung; Basel, Boston und Berlin 1995
- Waniek, R. W.;** Organisation der Wirtschaftsförderung, Regionalisierung der Strukturpolitik – Erfahrungen aus der „Zukunftsinitiative für die Regionen in Nordrheinwestfalen“ (ZIN); in: Ridinger, R.; Steinröx, M.; Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis; S. 178-200; Köln 1995
- Weck, S.;** Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung in der integrierten Stadterneuerung; in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschen Hochschulen (Hg.); Jahrbuch Stadterneuerung S. 175-190; Berlin 2000
- Weiss & Partner GmbH;** Institut für Fort- und Weiterbildung; Musicon Valley; The Vorgtland Network Innovative, Impulse für die Region; 1999
- Wilsberg, K.;** Weimarer Republik und Nationalsozialismus – Die Sparkassen von 1919 bis 1945; in: Deutsche Sparkassenzeitung; 26.11.1999
- Wirtschaftswoche;** Sparkassen gegen den Wind; 26.97.2001
- WSBI;** Key Figures; 01.01.2000; www.savings-banks.com/wsbi/statisticswsbi.html
- zeb / rolfes.schierenbeck.associates,** European Banking Study 2000; Pressemitteilung, Münster und Frankfurt 2001

GESCHÄFTSBERICHTE USW.

- Dortmunder Volksbank;** Geschäftsbericht 2000
- Dresdner Bank;** Eckdaten des Dresdner Bank Konzerns, http://www.beraterbank.de/kontakt_und_info_center/dresdner_bank/pub_download/eckdaten2000.pdf; 2001
- Sparkasse Dortmund;** Das Kundenzentrum; o.J.
- Sparkasse Dortmund;** Geschäftsbericht 2000; Dortmund 2001
- Sparkasse Essen;** Leistungen der Sparkasse Essen für den „Standort: hier“; 2000
- Sparkasse Heiligenhaus;** Das Jubiläumsjahr im Überblick; Imagebroschüre; o.J.
- Sparkasse Heiligenhaus;** Einhundert Jahre Sparkasse Heiligenhaus; Imagebroschüre; o.J.
- Sparkasse Heiligenhaus;** Heiligenhaus erwartet keine Auswirkungen nach Einigung im Brüsseler Beihilfestreit, Presseerklärung; 20.07.2001
- Standort Hier-Datenbank (DSGV);** Sparkassen-Kontaktdatenbank; 1.1.3 WiNO-Wirtschaftsförderungsgesellschaft

INTERNETQUELLEN

- www.bic-leipzig.de
- www.commerzbank.de/navigate/irel_frm.htm
- www.dgz-dekabank.com/de/home/index1.html
- www.dortmund-project.de
- www.gls.de
- www.hvbgroup.com/wwwger/i_see_myself_as/investor/shareholder_services/faqs.cfm?infoContainer
- www.investitionsbank.de

www.markt-heiligenhaus.de
www.milder-westen.de
www.neweconomics.org
www.reginet.de/regio_statistik.htm
www.regionalinitiative.de
www.rr.virtuelle-fabrik.com
www.sparkasse-heiligenhaus.de
www.sparkassenstiftung.de
www.stadtkrone-ost.de/
www.s-wissenschaft.de
www.tzdo.de
www.ugb-leipzig.de
www.virtuelle-fabrik.com
www.wirtschaft-nok.de

INTERVIEWS

Austermann, K., Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen; 11.10.2001
Bruhns, H., Wirtschaftsförderung Remscheid; 19.09.2001
Forn dran, H., DSGV; Wissenschaftsförderung; 15.10.2001
Frömberg, E.; Vorstandsvorsitzender der Sparkasse Heiligenhaus; 25.07.2001
Gorres A., Büro für Wirtschaftsentwicklung, Duisburg; 15.10.2001
Haack, P., Leiter der Sparkassen-Zweigstelle Münsterstr., Dortmund; 18.10.2001
Henkel von Donnersmarck, Augustinus; Geschäftsführer der Unicorn Consultants; 03.09.2001
Hardt, R., DSGV; Kommunikation und Medien; 16.10.2001
Jung, M., Partner des Finanzdienstleistungs-, Forschungs- und Beratungsunternehmen EVERS & JUNG; 15.10.2001
Lohrscheider, B., GPS – Komplexitätsmanagement GmbH, Interview vom 19.09.2001
Maier, G., Stadtparkasse Düsseldorf, Pressesprecher; 10.07.2001
Maily, I., DSGV, Europafragen; 06.07.2001
Mari enfeld, B., Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund; 04.10.2001
Morweiser, S., Servicebüro „Standort: hier“; 28.9.01
Nachtigall, R., Sparkasse Göttingen, Personalratsvorsitzender; 31.08.2001
Rosenthal, O., zeb/rolfes.schierenbeck.associates, Research; 17.08.2001
Rösner, S., Sparkasse Heiligenhaus, Marketing; 25.07.2001
Rudolf f, M., Lokale Ökonomie in der Nordstadt Entwickeln!; Dortmund; 15.10.2001
Schleede, V., Sparkasse Essen, Pressesprecher; 10.07.2001
Wenderoth, B., Leiter des Unternehmensgründerbüro, Leipzig; 25.10.2001
Wewer, S., Büro für Wirtschaftsentwicklung in Gelsenkirchen; Interview vom 11.10.2001

Wilsberg K., DSGV, Geschichtliche Entwicklung; 03.09.2001

RECHERCHE TELEFONATE

Adloff, URBAN Büro, Kiel ; 17.10.2001

Albers, WestLB, Presseabteilung; 29.08.2001

Bartsch, Amt für Wirtschaftsförderung, Halle; 15.10.2001

Bayer, Ostdeutscher Sparkassen und Giroverband, Internetbeauftragter; 12.09.2001

Biergans; S-Unternehmensbeteiligungs-AG; Email Kontakt vom 22.10.2001

Blank; Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH;
16.10.2001

Braßel, Geschäftsführer der Regionalinitiative Rhein-Nahe Hunsrück e.V.; 19.10.2001

Czuia, ProEss-Entwicklungsgesellschaft; 22.10.2001

Fellgiebel, Vermietung und Vermarktung; BIC GmbH; 18.08.03

Gütlein, Wirtschaftsdezernat; Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik, Saarbrücken; 16.10.2001

Henschel, Deutsche Bundesbank; Presseinformation; 15.11.2001

Iltzsche, Stadtverwaltung Chemnitz; 15.10.2001

Leithem, Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Neckar-Odenwald-Kreises; 19.10.2001

Lenz, Amt für Stadtsanierung und Denkmalpflege, Stadt Brandenburg; 16.10.2001

Lippoldt, BIC GmbH, Projektleiterin Marketing/Public Relations; Interview vom 22.10.2001

Paak, Amt für Stadterneuerung und Denkmalpflege, Erfurt; 16.10.2001

Schild, Dortmunder Volksbank Nordwest; 05.10.01

Schmidt, Vorstandssekretär der Sparkasse Essen; 23.10.2001

Strzelczyk, Sanierungsträger der Stadtverwaltung Zwickau; 16.10.2001

Thoma, Banque Et Caisse d'Epargne De L'Etat (Luxemburgische Staatsparkasse), Rechtsabteilung;
03.09.2001

Wiebe, Wirtschaft und Häfen – Bereich Wirtschaft , Abt. 2, Referat 24: Regionalpolitik, Bremen;
16.10.2001

Wortman, Beratungs- und Servicegesellschaft Umwelt mbH, Berlin; 15.10.2001

Anhang

Gesprächsprotokoll der Befragung von Stadterneuerungsakteuren in den Urban-I-Stadtteilen

<i>URBAN-Gebiete</i>	<i>Ansprechpartner / Datum</i>	<i>Engagement der Sparkassen</i>	<i>Was könnten Sparkassen tun?</i>
Berlin: Prenzlauer Berg / Friedrichshain/ Weißensee	Sabine Wortman, Beratungs- und Servicegesellschaft Umwelt mbH; 15.10.01	Keine Zusammenarbeit bekannt. Aus anfänglichen Gesprächen ist nichts geworden. Sparkassen meiden Projekte auf Grund mangelnder Sicherheiten.	k.A.
Brandenburg: Bahnhofsvorstadt	Thomas Lenz, Amt für Stadtsanierung und Denkmalpflege; 16.10.01	Sparkassen beteiligen sich nicht. Allerdings sei eine Zusammenarbeit von Seiten der Stadt auch nicht forciert worden. Als allgemeine Kritik führt er an, „banale Geschäfte, mit denen Leute ihren Lebensunterhalt finanzieren“, werden von Banken und Sparkassen nur ungern finanziert.	Mehr Engagement in der Existenzgründerberatung und -finanzierung. Insbesondere bei Kleinstkrediten.
Bremen: Gröpelingen	Herr Wiebe, Wirtschaft und Häfen – Bereich Wirtschaft, Abt. 2, Referat 24: Regionalpolitik; 16.10.01	Die stark lokalökonomisch ausgerichtete Strategie wird von den Sparkassen weder finanziell noch inhaltlich unterstützt. Das Engagement der Sparkassen sei wie in anderen Stadtteilen auch punktuell, ohne stadträumliche Strategie, ausgerichtet. Dies wird auch nicht von kommunaler Seite gefördert.	Durch Bereitstellung von Kleinstkrediten an der Verbesserung der lokalen Ökonomie beteiligen. Allerdings sieht Herr Wiebe dabei das Hemmnis, dass Sparkassen ertragsorientiert arbeiten müssen.
Chemnitz: Brühl-Nord	Heidrun Iltzsche, Stadt Chemnitz; 15.10.01	Keine Zusammenarbeit, kein Know-how -Transfer.	Einbringen der Kenntnisse über die Wirtschaftsstruktur vor Ort.
Duisburg: -Marxloh	Vgl. „Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (NRW)		

Erfurt: Krämpfer- vorstadt	Herr Paak, Amt für Stadterneuerung / Denkmalpflege; 16.10.01	Keinerlei Zusammenarbeit mit der Sparkasse. Allerdings war die Förderung von Existenzgründungen kein Schwerpunkt im URBAN Programm.	Sparkassen sowie andere Banken sollten mehr Kleinkredite bereitstellen.
Halle: Riebeck-Viertel	Manfred Bartsch, Amt für Wirtschafts- förderung; 15.10.01	Keine Zusammenarbeit	Aus regionalöko- nomischen Gründen sollten Sparkassen etwas höhere Risiken eingehen und mithelfen, die regionale Wertschöpfung zu erhöhen.
Kiel: Gaarden/ Ellerbeck/ Wellingdorf URBAN -I	Herr Adloff, URBAN Büro Kiel, 17.10.01	Keine Aktivitäten der Sparkasse. URBAN I war auch eher städtebaulich und beschäftigungsfördernd organisiert. Allerdings wurden bei einem Projekt (Job Kreativ) <i>nicht wissens- basierte Existenzgründer</i> mit einer Idee, aber ohne Konzept unterstützt. Die Sparkassen beteiligten sich nicht, es wurde aber auch nicht versucht diese einzubinden.	Banken und Sparkassen sollten mehr beraten und auf die Gründungswilligen eingehen, versuchen deren Ideen zu verstehen und helfen Konzepte zu entwickeln. Mehr Risikobereitschaft und stärkere Lancierung von Förderprogrammen.
Rostock: Kröpeliner - Tor-Vorstadt	Roland Blank, Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH; 16.10.01	Kaum Zusammenarbeit. Es werden nur Einzelfälle, ohne kleinräumliche Auswirkungen betrachtet. Keine lokal- ökonomischen Strategien. Bspw. sollte sich die Sparkasse an einem Risikofonds in Rostock beteiligen, zeigte aber keinerlei Interesse. Existenz- gründerkredite werden i.d.R. erst ab 50.000 € und nur wenn Eigenkapital vorhanden ist, gewährt. Allerdings seien Sparkassen und Banken bereit, Existenzgründer, die einen Zuschuss aus URBAN-- Mitteln erhielten, zu ko-finanzieren.	Gesamte Kreditwirtschaft stärker in städtische Strategien einbinden. Finanzmanagement ausweiten, Existenz- gründungen besser beraten und betreuen.

Saarbrücken: URBAN-I: Burbach / Malstatt URBAN-II: Dudweiler	Frau Güntlein, Wirtschaftsdezernat; Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik; 16.10.01	Bei URBAN I wurde in Humankapital und wirtschaftsnahe Infrastruktur investiert. Ein Zusammen- arbeit mit den Sparkassen gab es nicht. URBAN II hat einen Schwerpunkt in der KMU – Förderung. Eine Zusammenarbeit mit der Sparkasse ist anvisiert.	Unterstützung im Existenzgründungs- bereich, insbesondere Vergabe kleinerer Kredite.
Zwickau: Nordvorstadt	Herr Strzelczyk, Sanierungsträger der Stadtverwaltung; 16.10.01	Keine Zusammenarbeit bekannt, allerdings sind die Mitarbeiter, die URBAN von Anfang an begleitet haben, nicht mehr bei der Stadt beschäftigt.	k.A.