

**Patrick Brämer, Horst Gischer, Andreas Pfungsten und Toni Richter**

## **Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Managements**

*Finanzsektor; Gemeinwohl; Geschäftsmodell; öffentlicher Auftrag; Sparkasse; Stakeholder*

*Das Alleinstellungsmerkmal der deutschen Sparkassen ist ihr öffentlicher Auftrag. Die wirtschaftlichen Konsequenzen schlagen sich nicht nur im Jahresabschluss nieder, sondern vor allem in der Abgrenzung und systematischen Verfolgung eines geeigneten Geschäftsmodells. Der vorliegende Beitrag diskutiert die theoretischen und praktischen Folgerungen aus einer zeitgemäßen Interpretation des öffentlichen Auftrages, die sich im Wesentlichen an den Stakeholdern der Sparkassen orientiert. Vor diesem Hintergrund werden dezidierte Aufgaben der Sparkassen im deutschen Bankensektor abgeleitet.*

Die Folgen der jüngsten internationalen Finanzkrise sind allgegenwärtig. Die Diskussion über geeignete Maßnahmen zur Vermeidung ähnlicher Verwerfungen in der Zukunft hat begonnen. Ungeachtet erster Ansätze, etwa im Rahmen der G20-Vereinbarungen, sind nachhaltige Fortschritte bei der (internationalen) Finanzmarktaufsicht oder bei der erforderlichen Umgestaltung von Finanzmarktsystemen noch nicht zu erkennen. Nicht selten ist das deutsche Bankensystem in der Vergangenheit wegen seiner vermeintlichen Ineffizienz und des mutmaßlich produktivitätsschädlichen Nebeneinanders von privaten Kreditbanken, Sparkassen und Genossenschaftsinstituten kritisiert worden (z. B. Brunner u. a. 2004; SVR 2008). In der gegenwärtigen Situation jedoch hat sich das Drei-Säulen-Modell als Stabilitätsanker erwiesen. Gerade die viel gescholtenen „kleinen Einheiten“ haben eine umfassende systemische Krise im deutschen Bankensektor verhindert. Es gilt mithin, die Rolle und Aufgabe (auch) des öffentlich-rechtlichen Sektors in einem dezentral organisierten Bankensystem noch einmal deutlich zu beschreiben, um zum einen Missverständnisse bei mit den deutschen Verhältnissen weniger vertrauten Beobachtern zu vermeiden und zum anderen diejenigen ökonomischen Aufgaben der Sparkassen zu identifizieren, die von anderen Marktteilnehmern nicht oder nicht im gleichen Ausmaß freiwillig übernommen werden.

Dies geschieht im Folgenden unter expliziter Annahme einer gegebenen ökonomischen Existenzgrundlage des öffentlichen Auftrages. Die besondere Position des öffentlich-rechtlichen Finanzsektors ergibt sich demgemäß aus der Diagnose eines anhaltenden Marktversagens bei der Koordination von Angebot und Nachfrage nach Bankdienstleistungen. Es kommt ohne die Etablierung eines (im weitesten Sinne) nicht den Gewinn maximierenden Unternehmenssegments zu keiner optimalen Allokation auf zahlreichen Finanzmärkten, d. h. die Funktionen des Wettbewerbs sind gestört (exemplarisch Knieps 2008, S. 4 bzw. S. 11 f.). Vor diesem Hintergrund stehen öffentlich-rechtlich organisierte Finanzinstitute in einem engen regionalen Wettbewerbsverhält-

nis zu den Kreditgenossenschaften. Letztere agieren zwar ebenfalls unter einem (stark) eingeschränkten Gewinnmaximierungspostulat, verfolgen aber erkennbar primär private (d. h. auf ihre Mitglieder bezogene) Geschäftsinteressen. Sie können also kaum als vollkommenes Substitut für Sparkassen angesehen werden. Unsere Ausführungen klammern allerdings im Folgenden die allokations- und wettbewerbspolitische Begründung des öffentlich-rechtlichen Finanzbereichs bewusst aus und beschränken sich ausschließlich auf die Folgen und Weiterungen dieser grundlegenden Strukturrentscheidung. Es geht mithin primär um Art und Umfang der inhaltlichen Ausgestaltung der Bedingungen, die in den verschiedenen länderspezifischen Rechtsvorschriften formuliert werden.

## I. Ausgangspunkt und Ziel des vorliegenden Beitrages

Die reine Gewinnorientierung einer Geschäftsbank veranlasst diese meist zur Fokussierung auf besonders ertragbringende Kundengruppen. Einkommensschwache Bevölkerungsschichten fallen häufig nicht in diese Kategorie und finden in der Zielgruppe des Instituts somit keine Berücksichtigung. Ist dieses Verhalten systemweit zu beobachten, ist der Ausschluss breiter Bevölkerungsteile von grundlegenden Bankdienstleistungen die zwangsläufige Folge.

Die zugegeben unrühmliche Popularität des Begriffs der „Financial Exclusion“ stammt aus dem britischen Bankensystem der Jahrtausendwende, in dem zeitweilig mehr als 5 Mio. Menschen keinen Zugang zu einem Girokonto besaßen (Department for Work and Pensions 2003). Aus der fehlenden Möglichkeit, am bargeldlosen Zahlungsverkehr teilzunehmen, resultieren zwangsläufig erhebliche Schwierigkeiten bei der Aufnahme einer Beschäftigung, dem Bezug von Sozialleistungen bis hin zur Anmietung einer Wohnung.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme muss es in Anbetracht der Grundkonzeption der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland erklärtes Ziel sein, eine „Financial Exclusion“ und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten zu minimieren. Bereits im Jahr 1995 empfahl der Zentrale Kreditausschuss (ZKA 1995, S. 634 f.) allen deutschen Kreditinstituten, die Girokonten führen, diese auch jedem Bürger bereitzustellen. Die Kosten der Barzahlung von Sozialtransfers sowie die mit der Kontollosigkeit direkt verbundenen Probleme wachsender Überschuldung sollten damit reduziert werden. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, alle zwei Jahre über die Umsetzung der Empfehlung zu berichten. Das Ergebnis im Jahr 2008 war ernüchternd (Deutscher Bundestag 2008): Nach übereinstimmenden Angaben der Bundesagentur für Arbeit sowie der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) hat sich die Situation der kontolosen Bevölkerung nicht verbessert.

Während in der Folge sogar über eine gesetzliche Verpflichtung zu einem „Girokonto für jedermann“ debattiert wurde, verwundert es, dass die Sparkassen-Finanzgruppe zwar die Gewährleistung eines Zugangs zu Basis-Bankdienstleistungen als essentiellen Bestandteil ihrer Geschäftspolitik ansieht, dies bislang jedoch nur unzureichend kommuniziert (Grapentin/Berg/Pfingsten 2007). Die Primärinstitute der Sparkassen-Finanzgruppe sind gesetzlich verpflichtet, für jeden Bürger ihres Zuständigkeitsbereichs ein Girokonto auf Guthabenbasis zu führen. Diese „Gewährleistungsfunktion“ ist ein wichtiger Teil des öffentlichen Auftrages, den die Sparkassen-Finanz-

gruppe wahrnimmt, und bezieht sich nicht nur auf alle Bevölkerungsgruppen, sondern zielt zudem auf eine Versorgung in der Fläche und dabei insbesondere des ländlichen Raumes.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist eine umfassende Darstellung des öffentlichen Auftrages, zum einen vor dem Hintergrund der gesetzlichen Verpflichtungen, zum anderen aus dem Selbstverständnis der Sparkassen-Finanzgruppe heraus und insbesondere aus Sicht der Wissenschaft. Berücksichtigt werden dabei vornehmlich externe Anspruchsträger wie Kunden und Kommunen, aber auch die Interessen der Öffentlichkeit und des Gesetzgebers. Das nächste Kapitel wird den öffentlichen Auftrag zunächst in der Kommunikation der öffentlich-rechtlichen Institute beleuchten, um diese Darstellung im darauf folgenden Kapitel 3 der wissenschaftlichen Definition gegenüberzustellen. Mit einer Synthese aus praxisnaher und wissenschaftlicher Definition bildet Kapitel 4 den Abschluss der Arbeit.

## II. Der öffentliche Auftrag aus der Eigenperspektive der Sparkassen

Das Wesen des öffentlichen Auftrages ist unmittelbar mit der Entstehung der Sparkassen-Organisation verbunden, wenngleich der Begriff per se nicht statisch, sondern historisch gewachsen ist und als kennzeichnendes Merkmal die Gemeinnützigkeit aufweist (Riekeberg 2003, S. 381).<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um einen vielschichtigen, dem zeitlichen Wandel unterworfenen Begriff, dessen unmittelbare Ausrichtung die öffentlichen Interessen sind (Völter 1999, S. 30).<sup>2</sup> Die hieraus abzuleitende Aufgabenorientierung der Sparkassen findet ihren formalen Ausfluss in den Sparkassengesetzen der Länder bzw. konkretisiert in den entsprechenden Sparkassenverordnungen (Gladen 1986, S. 47).<sup>3</sup>

### 1. Die gesetzliche Formulierung des öffentlichen Auftrages

#### Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen

Fundamentaler Bestandteil des öffentlichen Auftrages ist die qualitative und quantitative Versorgung aller Bevölkerungsschichten, insbesondere des Mittelstandes, mit Finanzdienstleistungen jeglicher Art (Dupprè 1977, S. 61; Köhler 1994, S. 26).<sup>4</sup> Dies impliziert vor allem den rein materiellen Zugang zu Fremdkapital, zum einen räumlich durch die Bereitstellung eines flächendeckenden Netzes an Zweigstellen, zum anderen sektoral für sämtliche Branchen sowie strukturell hinsichtlich des Mittelstandes und der wirtschaftlich Schwächeren (Blume 2000, S. 52). Das in

- 
- 1 Der ursprüngliche öffentliche Auftrag lässt sich mithin durch eine personelle Ausrichtung auf einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und eine sachliche auf die Absicherung von Notsituationen durch die sukzessive und sichere Anlage von Kleinstbeträgen konkretisieren (Henning 1986, S. 20).
  - 2 Vgl. Berndt (2001) zu den Wurzeln sowie dem Wandel, welchem der öffentliche Auftrag im Zeitverlauf unterlag.
  - 3 Darüber hinaus wurde der öffentliche Auftrag mehrfach durch das Bundesverfassungsgericht und das Weltinstitut der Sparkassen (WIS), im Rahmen der sogenannten Tokioter Erklärung, konkretisiert (BVerfGE 1994, 2BvR 1547/85; Köhler 1996, S. 544).
  - 4 S. exemplarisch § 1 (2) Sparkassengesetz (SpkG) Niedersachsen. Ursprünglich zielte die Sparkassenidee auf die Möglichkeit zur Anlage von Kleinstbeträgen und somit auf eine verbesserte Armenfürsorge ab (Weber 2003, S. 238).

den Sparkassengesetzen verankerte Regionalprinzip stellt insofern sicher, dass auch in strukturschwachen, vorwiegend ländlichen Regionen ein ortsnaher Zugang zu Bankdienstleistungen zu gewährleisten ist (Frankenberger 2004, S. 14 f.).<sup>5</sup> So verfügen die Sparkassen nicht nur absolut über das umfangreichste Filialnetz, sondern ebenso über die regional ausgewogenste Verteilung desselben in Deutschland (Deutsche Bundesbank 2009, S. 4; DSGVO 2004, S. 18 f.).<sup>6</sup> Ferner ist die Eröffnung der Möglichkeit, Finanzgeschäfte abzuschließen, gleichsam Konsequenz dieses Grundsatzes.<sup>7</sup> Der in den meisten Bundesländern expressis verbis bestehende Kontrahierungszwang im Passivgeschäft der Sparkassen spiegelt dies unmittelbar wider (Schlierbach/Püttner 2003, S. 42 ff.).<sup>8</sup> So heißt es exemplarisch in § 2 (4) des rheinland-pfälzischen Sparkassengesetzes: „Die Sparkassen führen für natürliche Personen aus dem Geschäftsgebiet auf Antrag Girokonten, es sei denn, die Führung eines Girokontos ist einer Sparkasse im Einzelfall aus wichtigem Grund nicht zuzumuten.“<sup>9</sup> Dass aktuell über 80 % aller Empfänger staatlicher Transferleistungen eine Kontoverbindung bei einer Sparkasse unterhalten, verdeutlicht, dass diese den Zugang zu Bankdienstleistungen unabhängig von Einkommen und Vermögen ermöglichen (DSG-V 2008 a, S. 43). So konstatieren Schröder (1995, S. 252) und aktuell eine Studie des Deutschen Bundestages (2008, S. 2), dass eine flächendeckende Versorgung mit Finanzprodukten nicht hinreichend durch die übrigen Marktakteure sichergestellt wird.<sup>10</sup>

## Befriedigung des regionalen Kreditbedarfs, insbesondere des Mittelstandes

In engem Bezug zur Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen steht der selbstauferlegte Anspruch der Sparkassen, den regionalen Kreditbedürfnissen nach dem Prinzip der Kapitalbindung am Ort der Kapitalbildung grundsätzlich zu entsprechen (Neuberger/Schindler 2001, S. 93).<sup>11</sup> Dabei bilden sowohl private Haushalte als auch kleine und mittelständische Unternehmen sowie die öffentliche Hand den Kern potenzieller Kreditnehmer.<sup>12</sup>

Ausdruck dieser Geschäftspolitik ist nicht nur die umfangreiche Weiterleitung von Förderkrediten, welche im hessischen Sparkassengesetz ausdrücklich niedergeschrieben ist, sondern vor al-

5 S. exemplarisch § 1 (2) Saarländisches SpkG.

6 Eine Sonderstellung in der deutschen Bankenlandschaft nimmt die Postbank ein, die als überregional agierende Bank durch die Nutzung der Postfilialen zwar Kundennähe schafft, gleichwohl traditionell nur in geringem Umfang im Kreditgeschäft vertreten ist und zudem nicht einem selbstverpflichtenden Regionalprinzip folgt (Schnabel/Hakenes 2007, S. 354).

7 Eine detaillierte Auflistung der Finanzdienstleistungen, die von den Sparkassen zwingend anzubieten sind, findet sich allerdings nicht.

8 Ein expliziter Kontrahierungszwang findet sich gleichwohl nicht in allen Sparkassengesetzen (SpkG Sachsen-Anhalt und SpkG Schleswig-Holstein). In Baden-Württemberg fiel eine entsprechende Formulierung mit der Novellierung des Sparkassengesetzes 1991 weg (Völter 1999, S. 32).

9 Die angesprochene Zumutbarkeitsgrenze ist erreicht im Falle des Missbrauchs, der umsatzlosen Führung des Kontos über ein Jahr hinweg und sobald ein Konto trotz entsprechender Aufforderung an den Kontoinhaber kein Guthaben aufweist (s. § 5 (2) SpkVO Sachsen).

10 Darüber hinaus betonen Hedrich (1993, S. 103), Böventer (1979, S. 12) und Lauschmann (1976, S. 60 ff.) die makroökonomische Bedeutung einer regionalen Bereitstellung von Bankdienstleistungen.

11 S. Art. 2 SpkG Bayern. Diesbezüglich verweisen Schnabel/Hakenes (2007) auf die allein durch eine „öffentliche Regionalbank“ zu leistende glaubwürdige Verpflichtung zur Reinvestierung gesammelter Einlagen in der dazugehörigen Region.

12 S. exemplarisch § 2 (2) SpkG Hessen.

lem die ausgedehnte Mittelstandsfinanzierung.<sup>13</sup> So stellt neben der direkten Finanzierung die „... Verbesserung der Eigenkapitalausstattung, insbesondere junger und mittelständischer Unternehmen“ einen expliziten Bestandteil der Sparkassengesetze dar.<sup>14</sup> Ein Anteil von ca. 45 % aller vergebenen Unternehmenskredite, bisweilen sogar 68 % im Handwerkssegment, illustriert die Ausrichtung der Sparkassen in ihrem Aktivgeschäft (DSGV 2008, S. 9).

Überdies bildet die aktive Beratung und Betreuung von Existenzgründungen ein Charakteristikum der regionalen Kreditversorgung.<sup>15</sup> Auf Basis sehr guter „Vorort-Kenntnisse“ können Marktgegebenheiten differenziert eingeschätzt und mittels subsidiärer Strukturen in zeitnahe, dezentrale Kreditentscheidungen umgesetzt werden (Blume 2000, S. 38 f.).<sup>16</sup> Umfangreiche Beteiligungen an Technologie- und Gründerzentren sowie die Existenzgründer-Initiative „Start-up“ zeigen dabei die erhebliche Bereitstellung von Wagniskapital zur Förderung junger, innovativer Unternehmen exemplarisch auf. Die ausgeprägte Vergabe von Kleinstkrediten, derzeit ca. 55 % aller ausgegebenen Mikrodarlehen, geht hiermit Hand in Hand, ist gleichwohl aber ebenfalls Ausdruck der intensiven Bemühung, die Kreditversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten (DSGV 2008 a, S. 102 f.).

Dem Selbstverständnis der Sparkassen entsprechend ist die hinreichende Kreditversorgung der öffentlichen Hand ein weiterer, grundlegender Bestandteil des öffentlichen Auftrages.<sup>17</sup> Im Sinne des nordrhein-westfälischen Sparkassengesetzes haben Sparkassen die „... Aufgabe, der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung [...] ihres Trägers zu dienen“<sup>18</sup>. Mit der Finanzierung sektoraler bzw. regionaler Fördermaßnahmen obliegt ihnen regelmäßig die Wahrnehmung einer Pionierfunktion, insbesondere im Fall privatwirtschaftlich wenig rentabler Projekte, wie beispielsweise des Umweltschutzes. Zwar ist die sogenannte Hausbankfunktion der Kommunen historisch gewachsen, sie wird aber zunehmend durch bzw. in Kooperation mit den Landesbanken wahrgenommen (Thode 1994, S. 27; Jaschinski 2009, S. 4 f.).<sup>19</sup> Derzeit beträgt die Kreditvergabe der Landesbanken an die öffentlichen Haushalte mit ca. 90 Mrd. € das Dreifache der Forderungen der Sparkassen an Gebietskörperschaften (DSGV 2008, S. 4 ff.), so dass die Finanzierung sogenannter „big tickets“ zunehmend den Landesbanken zukommt (Alexander/Bohl 2000, S. 464; Stiele 2008, S. 28).

## Förderung des Sparsinns und der finanziellen Eigenvorsorge

„Den Sparkassen obliegt insbesondere die Förderung des Sparens ...“ und „[d]ie Sparkassen fördern die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten ...“ formalisieren die Sparkassenge-

13 Im Jahre 2007 lag der Anteil zugesagter Förderkredite bei 40 % aller neuen KfW-Unternehmenskredite (DSGV 2008 a, S. 102 f.).

14 S. exemplarisch § 2 (2) SpkG Rheinland-Pfalz.

15 S. § 2 (5) SpkG Hessen.

16 Berndt (2001 a, S. 55ff.) betont ebenfalls, dass die „vernetzte Dezentralität“ der Sparkassenorganisation eine entscheidende Bedeutung für die effiziente Kreditvergabepolitik besitzt. Dies ist allerdings auch einer von mehreren Punkten, in denen eine große Ähnlichkeit zu den Genossenschaftsbanken besteht.

17 § 2 (2) SpkG Hessen.

18 S. § 2 (1) SpkG Nordrhein-Westfalen.

19 Gischer (2003, S. 394) gibt einen Überblick über die kommunale Finanzierungsfunktion der Sparkassen.

setze des Landes Hessen bzw. Rheinland-Pfalz die ursprüngliche Idee der Sparkassen.<sup>20</sup> Jedermann die Gelegenheit zur finanziellen Eigenvorsorge zu geben, insbesondere einkommensschwachen Bevölkerungsschichten, aber auch Jugendlichen durch die Anlage von Mündelgeld, ist Ausfluss dieses Prinzips.<sup>21</sup>

Dem Anspruch wird durch die Verpflichtung, „... der Bevölkerung Gelegenheit zur sicheren und verzinslichen Anlage von Ersparnissen“<sup>22</sup> zu geben, Rechnung getragen. Entsprechend finden sich risikobegrenzende Geschäftsregelungen wie: die Eingrenzung des spekulativen Handels mit Derivaten, Devisen und Wertpapieren, aber auch der generelle Grundsatz, keine Kredite an Dritte zu veräußern, in den Satzungen sowie internen Leitlinien der Sparkassen (DSGV 2008 c, S. 2).<sup>23</sup> So heißt es explizit in der bayrischen Sparkassenverordnung: „Die Sparkassen dürfen keine Geschäfte betreiben, bei denen die mit dem jeweiligen Geschäft verbundenen Risiken für die Sparkasse nicht tragbar oder von ihr nicht steuerbar sind“<sup>24</sup>. Die Geschäftsausrichtung der Sparkassen ist zudem eng an realwirtschaftliche Transaktionen gekoppelt (Haasis 2009 a, S. 32).

## Wirtschaftserziehung

Eng mit der Förderung der finanziellen Eigenvorsorge verbunden ist das Bestreben einer breitflächigen „Financial Education“. Sowohl präventiv durch die Vermittlung grundlegenden Wissens beim Umgang mit Finanzmitteln, als auch in Form von Betreuung im Falle der Überschuldung wird der Aufbau von Humankapital gefördert (Fischer 1986, S. 24). Beide Grundsätze sind vielfach in den Sparkassengesetzen verankert und finden ihren Ausdruck exemplarisch im Sparkassengesetz des Landes Rheinland-Pfalz: „Die Sparkassen fördern [...] die Erziehung junger Menschen zu eigenverantwortlichem wirtschaftlichen Verhalten“ und „[d]ie Sparkassen tragen zur Finanzierung der Schuldnerberatung bei“<sup>25</sup>. Mittels kostenloser Weiterbildungs- bzw. Informationsplattformen wie dem „Sparkassen Schulservice“, dem „Planspiel Börse“ und vor allem dem Beratungsdienst „Geld und Haushalt“ nehmen die Sparkassen diese selbst auferlegte Verpflichtung der finanziellen Vorsorge wahr (Schindler 2008, S. 22 f.).<sup>26</sup>

Die Schuldnerberatung umfasst nicht nur die Mitfinanzierung entsprechender Einrichtungen sowie die seit 2008 eigens bestehende Internetplattform „Schuldnerberatung online“, sondern bisweilen auch einen Wissenstransfer von Sparkassen zu Schuldnerberatungsstellen, etwa durch die

20 S. § 2 (2) SpkG Hessen und § 2 (2) SpkG Rheinland-Pfalz.

21 § 2 (1) SpkG Thüringen.

22 § 2 (1) SpkG Bayern, ähnlich auch in § 2 (1) SpkG Thüringen. Dabei zielt die Förderung der Eigenvorsorge insbesondere auf die Alterssicherung ab, vgl. dazu DSGV 2007, S. 8 f.).

23 Die detaillierten Geschäftsbeschränkungen finden sich in den jeweiligen Sparkassenverordnungen. Exemplarisch sei auf das Prinzip verwiesen, Geldmarktinstrumente nur mit Emittenten eines Zone A Landes nach adäquater Risikoprüfung zu handeln (s. § 9 SpkVO Mecklenburg-Vorpommern). Das generelle Enumerationsprinzip wurde jedoch weitestgehend aufgehoben.

24 S. § 4 (3) SpkVO Bayern.

25 § 2 (2) SpkG Rheinland-Pfalz. Ähnliche Grundsätze finden sich in § 2 (1) SpkG Brandenburg sowie in § 6 (1) SpkG Baden-Württemberg. Es sei erwähnt, dass sich jedoch nicht alle Bundesländer, beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und das Saarland, zur Finanzierung der Schuldnerberatung verpflichten (SpkG Mecklenburg-Vorpommern, SpkG Niedersachsen, SpkG Saarland).

26 Dieser Beratungsdienst der Sparkassen existiert seit über 50 Jahren und umfasst dabei die Bereitstellung von Broschüren, Vortragsreihen und Softwareangeboten (Haasis 2008 a, S. 1 f.).

konzeptionelle Unterstützung bei der Erstellung von Schuldenbereinigungsplänen (Völter 1999, S. 40 f.).

Wiederum liegt der Fokus der Sparkassen verstärkt auf der Finanzbildung jüngerer Bevölkerungsschichten, gleichwohl stehen sämtliche Angebote *allen* Bürgern offen.<sup>27</sup> Diese Art der Geschäftsausrichtung stellt damit ein Alleinstellungsmerkmal der Sparkassen innerhalb des deutschen Bankenmarktes dar (Wittmann 2004, S. 10).

### Stärkung des Wettbewerbes

Das Ziel, den Bankenwettbewerb zu forcieren bzw. einen solchen hinreichend zu gewährleisten, geht auf die Ausformung der Sparkassen als Universalbanken und den daraus resultierenden zunehmenden Einzel- bzw. Gruppenwettbewerb zwischen den Kreditinstituten zurück (Gladen 1986, S. 53).<sup>28</sup> Im Verlauf der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts fand diese Intention auch zunehmend ihren formalen Ausdruck in den Novellierungen der Sparkassengesetze. Seitdem bildet die Aufgabe, „auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse [...] den Wettbewerb zu stärken“<sup>29</sup>, einen Bestandteil des öffentlichen Auftrages im Selbstverständnis der Sparkassen. Auf Basis flächendeckender Präsenz der Sparkassen in allen Marktsegmenten soll persistenten marktbeherrschenden Stellungen und inhärenten Wohlfahrtsverlusten entgegengewirkt werden (Hüther/Jäger 2009, S. 19).<sup>30</sup>

Mit der Entwicklung des Online-Bankings geht in den letzten Jahren eine Intensivierung des nationalen und internationalen Wettbewerbs unter den Banken einher. Gleichwohl gilt dies vorwiegend für den Bereich der Zahlungsverkehrsabwicklung (Fritz 2005, S. 9ff.) und weniger für das einlagenbasierte Kreditgeschäft. Da der relevante Markt im klassischen Retailbanking vornehmlich regionaler bzw. in Teilen sogar lokaler Natur ist, kommt die Funktion der nachhaltigen Wettbewerbsstärkung daher vor allem in diesem Marktsegment zum Tragen.

### Gesellschaftliches Engagement

Im Rahmen des öffentlichen Auftrages schlägt sich die Stakeholder-orientierte Geschäftsausrichtung ferner in dem von den Sparkassen praktizierten „Corporate Responsibility“-Ansatz nieder. Die „unternehmerisch verantwortungsvolle Tätigkeit“ findet dabei nicht nur in öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten wie der Kulturförderung, sondern bereits schon im Kerngeschäft der Kreditinstitute ihren Ausdruck. So ist das zu erwartende Maß an sozialer, ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit für die Region von hoher Bedeutung bei jeder Kreditvergabeentscheidung (Wüerst 2007, S. 2).

27 So steht seit 2006 auch ein Taschengeldplaner als Handyapplikation zur Verfügung (Haasis 2008, S. 10).

28 Vgl. Gischer/Stiele (2006, S. 109ff.; 2008, S. 50ff.) zur aktuellen Wettbewerbssituation auf dem deutschen Bankenmarkt mit besonderer Berücksichtigung der Sparkassen.

29 § 2 (1) SpKG Mecklenburg-Vorpommern. Ähnliche Formulierungen finden sich breitflächig auch in den Sparkassengesetzen vieler anderer Länder.

30 Vor dem Hintergrund des Gemeinnützigkeitsgedankens bildet die Gewinnerzielung ein notwendiges, obgleich nicht primäres Bestreben der Sparkassen (Nierhaus 1985, S. 14).



Wenngleich diese Verhaltensweise ein wirkungsvolles, an dem Gemeinwohl orientiertes Mittel zur langfristigen Gestaltung einer Region darstellt, nehmen die nicht dem eigentlichen Kernbereich zuzuordnenden gesellschaftlichen Leistungen einen deutlich stärkeren Raum in der Außendarstellung der Sparkassen ein. In diesem als „Corporate Citizenship“ bezeichneten Bereich des gesellschaftlichen Engagements, verpflichten sich die Sparkassen zur Unterstützung „der Kommunen im [...] sozialen und kulturellen Bereich“<sup>31</sup> (DSGV 2001, S. 25ff.). Dieser Vorsatz manifestiert sich in der explizit festgelegten Verwendung des erwirtschafteten Jahresüberschusses. Nach Bildung der gesetzlichen Rücklagen „ist [dieser] für öffentliche, dem gemeinen Nutzen dienende Zwecke, insbesondere für Investitionen zu verwenden“<sup>32</sup>.

Im Fokus steht dabei die Stärkung der kulturellen Vielfalt und des Breitensports. So entfallen derzeit nahezu 50 % aller Ausschüttungen auf diese Bereiche.<sup>33</sup> Darüber hinaus finden soziale Projekte, der Umweltschutz sowie die Wirtschafts- und Wissenschaftsförderung die Unterstützung der Sparkassen (DSGV 2007 a, S. 3). Die Finanzierung dieser Förderungsschwerpunkte erfolgt mitunter direkt von Seiten der Sparkassen, aber auch indirekt über gemeinnützige Vereine, Verbände und nicht zuletzt die mehr als 670 angegliederten Stiftungen.<sup>34</sup>

Dem Ziel, die soziale Interaktion, den Gemeinsinn der Bevölkerung zu forcieren, mithin sogenanntes „Social Capital“ in einer Region aufzubauen, wird somit breitflächig und umfangreich Rechnung getragen (Hilse 2007, S. 16 f.).<sup>35</sup>

## 2. Zusatzelemente des öffentlichen Auftrages in der Selbstdarstellung

Neben den de lege lata explizit formulierten Bestandteilen werden dem öffentlichen Auftrag in der Selbstdarstellung der Sparkassen weitere Aufgaben zugerechnet und entsprechend in der Öffentlichkeit kommuniziert. Diese werden im Folgenden Gegenstand der Analyse sein.

### „Beziehungsbanking“

Im Rahmen des Intermediationsgeschäftes sehen es die Sparkassen als ihre Aufgabe an, langfristige Berater-Kunden-Beziehungen sicherzustellen. Neben der reinen Finanzierung klein- und mittelständischer Unternehmen streben sie überdies eine nachhaltige, dauerhafte Betreuung derselben an. Der in diesem Zusammenhang bereits erwähnte zunehmende Beratungsbedarf lässt in

31 § 2 SpkG Schleswig-Holstein.

32 § 27 (5) SpkG Mecklenburg-Vorpommern. Dabei kann die Mittelverwendung durch den Träger, aber auch die Sparkasse selbst erfolgen.

33 Die Sparkassen-Finanzgruppe stellt dabei den größten nicht staatlichen Sportförderer in Deutschland dar (DSGV 2008 b, S. 3ff.).

34 In jüngerer Zeit findet das gesellschaftliche Engagement der Sparkassen zudem vermehrt Ausdruck in Form persönlichen Engagements, mittels „Muskel- und Geisteskraft“ der Sparkassenmitarbeiter (o. V. 2008, S. 40). Ein vergleichbares Engagement findet sich auch bei den anderen Säulen des deutschen Bankensystems (vgl. dazu beispielhaft Aktive Bürgerschaft 2008 sowie Deutsche Bank 2009, S. 60-67). Da diese jedoch keiner expliziten gesetzlichen Grundlage verpflichtet sind, ist ein zeitlich stabiler, nachhaltiger Einsatz nicht zwingend gewährleistet.

35 Es sei erwähnt, dass diese Gemeinwohlorientierung, als das Ergebnis einer Studie des Meinungsforschungsinstituts Forsa, auf breitflächigen Rückhalt in der Bevölkerung trifft (DSGV 2006).



der Folge das Kriterium der Kundenzufriedenheit, als eine primäre Steuerungsgröße, verstärkt in den Mittelpunkt der Sparkassengeschäftsstrategien treten. Haasis (2009, S. 163) postuliert hierzu: „Ein zufriedener Kunde muss für jede Sparkasse genauso wichtig sein, wie die Erreichung einer betriebswirtschaftlichen Zielzahl“. Mit dieser Zielsetzung einhergehend werden Service- und Beratungsdienstleistungen im Falle eines Auslandsengagements der betreuten Unternehmen bereitgestellt, beispielsweise im Rahmen der Deutschen Industrie- und Handelszentren, der sogenannten „Deutschen Häuser“ (Haasis 2001, S. 349).<sup>36</sup> Als ein Spiegelbild dieser Geschäftsphilosophie konstatiert ein im Jahre 2007 durchgeführtes Bankenrating den Sparkassen eine Spitzenposition in den Kategorien „erkennbare mittelstandsorientierte Strategie“, „Kontinuität der Ansprechpartner“ sowie „Verlässlichkeit des Instituts als Geschäftspartner“ (Die Familienunternehmer-ASU 2007, S. 3ff.).<sup>37</sup>

### **Bereitstellung von Arbeitsplätzen**

Mit aktuell über 370 000 Mitarbeitern stellt die Sparkassen-Finanzgruppe Arbeits- und Ausbildungsplätze in bedeutendem Umfang bereit. Zugleich fällt die Ausbildungsquote in Relation zu anderen Finanzmarktakteuren überdurchschnittlich hoch aus (Haasis 2001, S. 352). Des Weiteren verstehen es die Sparkassen als ihre Pflicht, im Falle eines notwendigen Beschäftigungsabbaus diesen vermehrt mittels natürlicher Fluktuation bzw. Teilzeitregelungen und weniger über direkte Entlassungen zu realisieren. Hiermit einher gehen die Ergebnisse der jährlich durchgeführten Studie „Arbeit plus“, die von der evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) initiiert wird und sich wirtschaftsethischer Methoden zur Beurteilung unternehmensspezifischer Beschäftigungsmodelle bedient. So werden zahlreiche Sparkassen regelmäßig für ihre branchenüberdurchschnittlichen Bemühungen in Bezug auf den Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie familienfreundlicher Arbeitsbedingungen ausgezeichnet (EKD 2009). Dass eine derartige Geschäftspolitik gesellschaftlich breitflächig erwünscht ist, gleichwohl aber der betriebswirtschaftliche Nutzen von vielen Unternehmen nicht wahrgenommen und in der Folge nur unzureichend umgesetzt wird, konstatieren Dilger/Gerlach/Schneider (2007). Insofern tragen die Sparkassen mit ihrer an sozialen Werten orientierten Beschäftigungsphilosophie zur Lösung dieses ordnungspolitischen Problems bei. Eine gesetzliche Grundlage für diese Verpflichtung findet sich jedoch nicht.

### **Stabilisierung des Finanzsystems**

Bereits in Kapitel 2.1 wurde darauf hingewiesen, dass Sparkassen verschiedenartigen, explizit im Gesetz konkretisierten, Geschäftsbeschränkungen unterliegen, mithin in ihrem Aktivgeschäft restringiert sind. War dies vor allem Resultat der selbstdefinierten Aufgabe, allen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur sicheren, verzinslichen Anlage zu geben, gewinnt in jüngerer Zeit

---

36 Diese Dienstleistungen umfassen vor allem die Bereitstellung von Ausstellungs-, Produktions- und Lagerflächen sowie Büros.

37 Verglichen wurde eine Vielzahl an Banken aus allen drei Säulen des deutschen Bankenmarktes.

ein weiterer Aspekt an Bedeutung. Durch die konsequente Ausrichtung an (regional gebundenen) realwirtschaftlichen Transaktionen, insbesondere im Kreditgeschäft, sowie angesichts der vorwiegenden Refinanzierung über Einlagen, agieren Sparkassen weitgehend unabhängig von den Gegebenheiten der volatilen Geld- bzw. Kapitalmärkte. Dies hat wiederum eine das gesamte Finanzsystem stabilisierende Wirkung, da der Gefahr einer Systemkrise im Falle der Zahlungsfähigkeit einzelner Banken entgegengewirkt wird. So verweist Haasis (2009 a, S. 31) auf die Gefahr einer systembedingten Bankenkrise infolge eines Übermaßes an „ausfallgefährdeten Forderungspositionen, einem Mangel an Liquidität und einer erodierenden Eigenkapitalbasis“.

Kritisch anzumerken ist, dass die Sparkassen über die Träger- bzw. Eigentümerstrukturen stark mit den Landesbanken verflochten sind. Diese historisch gewachsene Kooperation mündet in einem Haftungsverbund, der die Sparkassen verpflichtet, im Falle einer drohenden bzw. bestehenden wirtschaftlichen Schieflage einer Landesbank auf Basis ihres Eigenkapitals stets die Liquidität und Solvenz des entsprechenden Instituts sicherzustellen. Da die Geschäftsfelder der Landesbanken jedoch auch das Engagement auf den volatilen internationalen Kapitalmärkten umfassen, merken Schackmann-Fallis/Weiß (2009, S. 13) zu notwendigen Veränderungen in den Tätigkeitsbereichen der Landesbanken an: „Es ist nicht systemgerecht, dass Unternehmen, an denen die Sparkassen maßgeblich beteiligt sind, eine grundsätzlich andere Risikopolitik als sie selbst führen...“.

Die bisherigen Ausarbeitungen verdeutlichen, dass der öffentliche Auftrag aus Sicht der Sparkassen über die gesetzlich explizit formulierten Bestandteile – die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen, die Befriedigung des regionalen Kreditbedarfs, die Förderung des Sparsinns und der finanziellen Eigenvorsorge, die Wirtschaftserziehung, die Stärkung des Wettbewerbs sowie das gesellschaftliche Engagement – hinausgeht. So sehen es die Sparkassen ebenso als ihre Aufgabe an, langfristige Berater-Kunden-Beziehungen sicherzustellen, eine überdurchschnittliche Anzahl an Arbeitsplätzen bereitzustellen und ein risikoarmes, an realwirtschaftliche Transaktionen gebundenes Geschäftsmodell zu verfolgen, welches stabilisierend auf das gesamte Finanzsystem wirkt. Inwieweit die genannten Funktionen ökonomisch begründet sind, d. h. ob bzw. in welchem Ausmaß diese einem bestehenden Marktversagen entgegenwirken, ist Gegenstand der folgenden Abschnitte.

### III. Der öffentliche Auftrag aus wissenschaftlicher Perspektive

Für eine geeignete Abgrenzung des Banktypus „Sparkasse“ von anderen Institutsgruppen ist ein Verweis auf das Kreditwesengesetz unerlässlich.<sup>38</sup> Während § 1 Abs. 1 S. 1 KWG bei der Bestimmung des Kreditinstitutsbegriffs nicht zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privatwirtschaftlichen Institutsformen unterscheidet, findet sich in § 40 Abs. 1 (3) KWG eine ausdrückliche Nennung der besonderen Charakteristika einer Sparkasse: „... insbesondere eine am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung und eine Beschränkung der wesentlichen Geschäftstätigkeit auf den Wirtschaftsraum, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, ...“. Das Prinzip der

38 Für eine detaillierte Definition der Begrifflichkeiten „Bank“ bzw. „Kreditinstitut“ sei auf Hartmann-Wendels/Pfungsten/Weber (2007, S. 10ff.) verwiesen.

Gemeinnützigkeit dient auch dem Bundesverfassungsgericht in einem Kammerbeschluss als Abgrenzungsmerkmal zu anderen Institutstypen: „So sollen sie insbesondere den Sparsinn der Bevölkerung wecken und fördern, ihr Gelegenheit zur sicheren Geldanlage geben und der Kreditversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise dienen“.<sup>39</sup> Die Definition von Schlierbach (2003, S. 40) rundet die Gemeinwohlorientierung ab: „... eine rechtsfähige, mündelsichere Anstalt des öffentlichen Rechts, die als kommunales Wirtschaftsunternehmen mit eigener Prägung gesetzlich begrenzte, sozialverpflichtende Aufgaben zu erfüllen hat“.

Auch ohne explizite Erwähnung des öffentlichen Auftrages stellen in wissenschaftlichen Ausführungen die gemeinnützigen Ziele das Alleinstellungsmerkmal der Sparkassen dar. Der öffentliche Auftrag, als Triebfeder dieser geschäftspolitischen Ausrichtung, gilt in der Literatur als Sammelbegriff und wird nahezu übereinstimmend durch fünf Charakteristika definiert:<sup>40</sup>

- Gewährleistungsfunktion
- Förderfunktion
- Hausbankfunktion
- Struktursicherungsfunktion
- Wettbewerbssicherungsfunktion

Nachfolgend werden diese in der wissenschaftlichen Literatur formulierten Bestandteile des öffentlichen Auftrages erläutert und ihre ökonomische Legitimation geprüft.

### Gewährleistungsfunktion

Die Gewährleistungsfunktion soll die flächendeckende bankwirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung sicherstellen und impliziert den freien Zugang zu Basis-Bankdienstleistungen, wie beispielsweise einem Girokonto, Anlageprodukten oder Krediten, für jedermann. Inwieweit ein Marktversagen im deutschen Bankensystem vorliegt, das ein staatliches Eingreifen legitimiert, prüft Witt (2006, S. 64). Sie gelangt dabei zu dem Ergebnis, dass ein funktionsfähiger Finanzsektor als öffentliches Gut aufzufassen sei, dessen Erhalt über den öffentlichen Auftrag sichergestellt werden kann.<sup>41</sup>

Der Ausschluss breiter Bevölkerungsschichten vom Zugang zu Finanzdienstleistungen entwickelte sich zum Ende des zurückliegenden Jahrhunderts zu einem schwerwiegenden volkswirtschaftlichen Problem in Großbritannien.<sup>42</sup> Das von beinahe ausnahmslos gewinnorientierter Ausrichtung geprägte Bankensystem erschwerte einem Großteil der einkommensschwächeren Bürger die Eröffnung eines Girokontos und damit die Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben. Letzteres äußerte sich sowohl bei der Zahlung (Miete, regelmäßige Rechnungen) als auch beim

39 BVerfGE 1994, 2BvR 1547/85.

40 Auf die folgenden fünf Verpflichtungen beziehen sich beispielsweise Brümmerhoff/Lehmann (2000, S. 133ff.), Claussen (1990, S. 29ff.), Luetke-Uhlenbrock (2007, S. 13) und Witt (2006, S. 75ff.).

41 Für wesentliche Merkmale eines öffentlichen Gutes vgl. bspw. Postlep (2000, S. 707 f.) oder Burda/Wyplosz (2003, S. 447 f.).

42 Ein quantitativer Beleg der „Financial Exclusion“ einzelner Bevölkerungsschichten findet sich in den Studien von Cruickshank (2000) und Department for Work and Pensions (2003). Eine Reihe staatlicher Maßnahmen führte in den folgenden Jahren zu einer erheblichen Verbesserung der bankwirtschaftlichen Versorgung der britischen Bevölkerung (Kempson/Crame/Finney 2007, S. 12).

Bezug von Leistungen (Löhne und Gehälter, Sozialtransfers) und kumulierte in gesamtwirtschaftlichen Kosten, die sich nicht nur in gestiegenen Ausgaben für Sozialleistungen, sondern auch in Form privater Überschuldung niederschlugen.

Um ähnliche Szenarien für die deutsche Volkswirtschaft zu verhindern, kam es im Juni 1995 zu der Empfehlung des ZKA, nach der alle Kreditinstitute, die Girokonten führen, diese auch jedem Antragsteller bewilligen sollten (Kap. 1). Sowohl dieses eher ungewöhnliche Vorgehen als auch die bisher recht unbefriedigende Umsetzung der Empfehlung – die Eröffnung eines Girokontos auf Guthabenbasis wird zum Teil verweigert oder nur bei Zahlung überhöhter Bearbeitungsgebühren ermöglicht (Deutscher Bundestag 2008, S. 7 f. und S. 10 f.) – unterstreichen die Notwendigkeit eines öffentlichen Auftrages im deutschen Bankensystem. Der explizite Kontrahierungszwang der Sparkassen lässt sich demzufolge nicht nur unter volkswirtschaftlichen, sondern vielmehr auch aus sozialen Gesichtspunkten begründen (Menkhoff 1997, S. 561).

### **Förderfunktion**

Durch die Förderung des Sparsinns wird laut Möschel (1993, S. 96) der Erziehungs- und Aufklärungsaspekt des öffentlichen Auftrages offenbar. Makroökonomisch betrachtet zielt die Förderfunktion auf die Bildung von Humankapital, das nicht nur privatwirtschaftliche Überschuldung verhindern, sondern auch den Fluss der Kapitalströme in ihre optimale Verwendung begünstigen soll. Schindler/Neuberger (2000, S. 27) weisen darauf hin, dass Konsumfinanzierer, wie Versandhäuser und Kfz-Händler, den Großteil der Verschuldung privater Haushalte „bereitstellen“, während der Anteil von Banken und Sparkassen hier bei lediglich 10 % liegt. Dass den Sparkassen die Finanzierung der Schuldnerberatung übertragen wurde (Kap. 2), demonstriert somit nicht nur die soziale Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Institute, sondern kann überdies sowohl angebots- als auch nachfrageseitig als positiver externer Effekt für die deutsche Kreditwirtschaft gewertet werden.

Die Förderung der Vermögensbildung hingegen eröffnet auch einkommensschwachen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur intertemporalen Konsumentscheidung und damit zur Maximierung ihrer individuellen Wohlfahrtsfunktionen, ergo der nationalen Wohlfahrt. Darüber hinaus ist es ein bedeutsames Element des öffentlichen Auftrages, das Sparen in Bargeld zu verhindern. Durch die Sparwilligkeit der Bevölkerung wird nicht im Konsum verwendetes Einkommen über die Finanzintermediation in andere gesamtwirtschaftliche Nachfragekomponenten gelenkt und damit ein (realwirtschaftlicher) Nachfrageausfall kompensiert. Der erzieherische Charakter des öffentlichen Auftrages hat insofern nicht nur Auswirkungen auf die individuelle Wohlfahrt, sondern ebenso nachhaltige makroökonomische Bedeutung.

### **Hausbankfunktion**

Im Rahmen der Hausbankfunktion sollen die Sparkassen primär die kreditwirtschaftliche Versorgung sowohl der öffentlichen Hand als auch der im Einzugsgebiet ansässigen kleinen und mittelständischen Unternehmen sicherstellen. Dies umfasst insbesondere den allgemeinen Bank-

verkehr, die Möglichkeit zur Anlage von Geldern, die Durchführung von Förderprogrammen und die Bereitstellung von Kommunalkrediten zur Erfüllung gemeinwohlorientierter Aufgaben (Dehe 1982, S. 215). In Anbetracht der vielerorts angespannten kommunalen Haushaltslage werden in der wissenschaftlichen Literatur vermehrt auch die spezielle Finanzberatung für Gemeinden und die Bereitstellung neuer Finanzierungsformen für die öffentliche Hand als Bestandteil der Hausbankfunktion angesehen (Wittmann 2004, S. 10).

Legitimiert wird die Hausbankfunktion häufig über die Notwendigkeit, bestehende Informationsasymmetrien und damit die inhärenten Gefahren adverser Selektion sowie Moral Hazard auf den Finanzmärkten zu verringern.<sup>43</sup> Bei der Kreditvergabe kann das immanente Risiko, d. h. der vertraglich vereinbarte Rückfluss während der Kreditlaufzeit, von den einzelnen Instituten in der Regel nur unvollkommen bewertet werden. Risikorelevante Ereignisse, wie negative Konjunkturlageentwicklungen, Managementfehler oder Veränderungen der Werthaltigkeit von Grundstücken, Immobilien und anderen Sicherheiten, können aufgrund der im Regionalprinzip der Sparkassen begründeten flächendeckenden Versorgung einer Region von den Sparkassen (und Genossenschaftsbanken) oft präziser abgeschätzt werden als von anderen Institutstypen. „Deshalb sind Informationsasymmetrien im Bereich der Sparkassen in der Regel geringer als bei privaten Geschäftsbanken“ (Nagel 2006, S. 3). Die Hausbankfunktion der öffentlich-rechtlichen Institute impliziert daher zwei positive Effekte: Informationsasymmetrien werden zum einen durch die langfristig orientierte Geschäftsbeziehung zwischen Kreditnehmer und (Haus-)Bank sowie zum anderen zwischen der Gemeinde und der in ihr ansässigen Wirtschaft abgebaut (Sachverständigenrat 2004, S. 286 f.).

Eine dauerhafte Verbindung zum Debitor verringert die notwendigen Suchkosten im Rahmen der Bonitätsprüfung eines Kreditinstitutes. Diesbezüglich gilt es vor allem in ländlichen Regionen zu prüfen, inwieweit bei der Darlehensvergabe an kleine und mittelständische Unternehmen Marktversagen vorliegt. Erfolgt die Beurteilung von Kreditanträgen vermehrt durch Entscheidungsträger außerhalb derselben Region, birgt dies die Gefahr einer zunehmenden Kreditklemme. Dass ein Entscheidungsträger auch in strukturschwachen Gebieten Darlehensanträge vor Ort bewertet und damit tatsächlich Informationsasymmetrien reduziert, ist aufgrund der subsidiären Organisationsstruktur jedoch nur bei Kreditgenossenschaften und Sparkassen der Regelfall.

Durch die enge regionale Bindung einer Hausbank erwirbt das Institut fundiertes Wissen über lokale und regionale Standortvor- und -nachteile. Dies ermöglicht der Gemeinde, Fördermittel der entsprechend bestmöglichen strukturpolitischen Verwendung zuzuführen. Die eigene Vertretung im Verwaltungsrat der Sparkasse übermittelt der Gebietskörperschaft überdies wichtige Informationen über den Bankenmarkt, „wie z. B. über die Marktentwicklung und den Grad des Wettbewerbes, über Kosten, Gewinne und Risiken sowie über die Finanzierungssituation in der Wirtschaft, die ih[r] sonst nur schwer oder gar nicht zugänglich wären und die sich für (wirtschafts-)politische Entscheidungen nutzbringend verwerten lassen“ (Thode 1994, S. 177). Aus diesem Grund bezeichnet Thode (ebd., S. 172) diese Form der staatlichen Einflussnahme am Bankenmarkt als „marktkonform [...], das heißt, ohne Eingriffe von außen und ohne wettbe-

43 Die Folgen asymmetrischer Informationen auf Kreditmärkten illustrieren z. B. Gischer/Herz/Menkhoff (2005, S. 83ff.).

werbsverzerrende Dirigismen“, da die öffentlichen Entscheidungsträger nicht regulierend am Markt agieren.

Mit der Hausbankfunktion eng verknüpft ist die Pionierfunktion der Sparkassenorganisation. „Gemeint ist damit die Vorreiterrolle der Sparkassen-Finanzgruppe bei der Entwicklung bzw. Finanzierung neuer Produkte“ (Schindler/Neuberger 2000, S. 29). Da die Institute *expressis verbis* nicht der Gewinnmaximierungsprämisse unterliegen, engagieren sich die Sparkassen im Rahmen ihres öffentlichen Auftrages auch in Projekten, die von profitorientierten Banken aufgrund zu geringer Renditeerwartungen abgelehnt werden. Gefördert werden demgemäß Existenzgründungen sowie nachhaltige Infrastruktur- und Umweltschutz-Projekte, die nicht nur für die Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung mit einem erheblichen Nutzen verbunden sind, sondern gleichsam positive externe Effekte beinhalten. „Regional gebundene Banken sehen derartige Projekte im Eigeninteresse unter dem Blickwinkel einer langfristigen Verbesserung der eigenen Geschäftsgrundlage“ (Schrumpf/Müller 2001, S. 6).

In Anbetracht der angespannten kommunalen Haushaltslage erweisen sich vermehrt öffentlich-private Partnerschaften (PPP) als attraktives Instrumentarium für die zuständigen Entscheidungsträger. Dabei werden zumeist Aufgaben aus den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und kommunaler Hochbau an private Auftragnehmer zur Ausübung übertragen, die zur Bereitstellung eines „quasi-öffentlichen Gutes“ führen. Aufgrund hoher Transaktionskosten, der Unerfahrenheit vieler Kommunen bei der Gestaltung von PPP-Vorhaben und der fehlenden Wirtschaftlichkeit insbesondere kleinerer Projekte unterstützt die Sparkassen-Finanzgruppe den öffentlichen Auftraggeber mittels Beratung und Sicherstellung der Projektfinanzierung. Die Kooperation des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) mit dem DSGV bei der Erstellung des „PPP-Handbuchs“ (BMVBS/DSGV 2008) unterstreicht die Expertise der Institutsgruppe bei der Implementierung dieses Instruments.

## Struktursicherungsfunktion

Die Existenz öffentlich-rechtlicher Sparkassen in allen und damit speziell auch in strukturschwachen Regionen ist Zielgedanke der Struktursicherungsfunktion. Gesammelte Einlagen sollen bei der Kreditvergabe ausdrücklich zur Finanzierung regionaler Kreditnehmer dienen: „Im Rahmen des Aktivgeschäfts sollen die Bedürfnisse der örtlichen Wirtschaft besonders berücksichtigt werden“ (Büschgen 1999, S. 88). Luetke-Uhlenbrock (2007, S. 14) führt an, dass auf diese Weise „eine Konzentration des Kapitals in wirtschaftlich stärkeren Regionen verhindert [wird]“. Die Förderung einer ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur geht einher mit der Förderung sozialer Kohäsion und generiert folglich positive externe Effekte für die gesamte Volkswirtschaft und damit alle Stakeholder. Ungleichheiten bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sollen zwischen den Regionen beseitigt werden, um durch die Gewährleistung des sozialen Friedens zur Maximierung der nationalen Wohlfahrt beizutragen. Im Falle eines hypothetischen Rückzuges der Sparkassen, beispielsweise aufgrund von Konsolidierungs- oder Privatisierungsentscheidun-

gen, kann bezweifelt werden, dass sich rein gewinnmaximierende Institute in strukturschwachen Regionen engagieren und dieser Zielsetzung verschreiben würden (Witt 2006, S. 82).<sup>44</sup> Als weiteres Element der Struktursicherungsfunktion wird häufig die Förderung kultureller und sozialer Belange angeführt.<sup>45</sup> Wittmann (2004, S. 13) weist darauf hin, dass den Gemeinden dadurch in hohem Umfang Lasten abgenommen werden, die ohne das Engagement der Sparkassen steuerfinanziert werden müssten. Es stellt sich die Frage, ob die Besteuerung der Gewinne und die nachträgliche Umverteilung derselben durch den Stadtrat bzw. die Gemeinde nicht geeigneter erscheint, um das verfügbare Kapital seiner produktivsten Verwendung zuzuführen. In einer friktionslosen, durch vollkommene Informationen gekennzeichneten Welt wäre dies zweifellos der Fall. Da dies in der Realität jedoch nicht gegeben ist, besteht die Vorteilhaftigkeit einer dezentralisierten Bank in der nicht vorgenommenen Trennung zwischen Informationssammlung und Kapitalallokation (Stein 2002, S. 1893), womit Vor-Ort-Kenntnisse mit Blick auf die Regionalförderung Verwendung finden können.

### Wettbewerbssicherungsfunktion

Im Rahmen des öffentlichen Auftrages verpflichtet sich die Sparkassen-Finanzgruppe darüber hinaus zur Förderung des Wettbewerbs auf dem Markt für kreditwirtschaftliche Leistungen. Die Notwendigkeit der Wettbewerbssicherung wird weniger in den wirtschaftlichen Ballungsräumen als vielmehr im ländlichen Raum offenbar.<sup>46</sup> Durch die zunehmende Fokussierung der privaten Kreditbanken auf urbane Zentren<sup>47</sup> finden sich in den ländlichen und strukturschwachen Gegenden zumeist ausschließlich genossenschaftliche und öffentlich-rechtliche Institute.<sup>48</sup> „Anknüpfend an die Überlegung, dass die Wahrscheinlichkeit eines funktionierenden Wettbewerbs mit der Anzahl der Marktteilnehmer wächst, muss die Teilnahme der Sparkassen am Marktgeschehen die Wettbewerbsintensität erhöhen“ (Kefler 1981, S. 186). Der Beitrag der Sparkassen zu einem funktionierenden Wettbewerb verhindert daher insbesondere in den ländlichen Regionen eine größere monopolistische und monopsonistische Marktmacht. Über die Dezentralisierung der Kapitalverwendung werden marktbeherrschende Stellungen erschwert und damit inhärente Wohlfahrtsverluste vermieden.

In der wissenschaftlichen Debatte wird bisweilen den Sparkassen eine marktbeherrschende Stellung speziell im ländlichen Raum attestiert. So bescheinigt Sinn (1996, S. 76) den Sparkassen „...

44 Exemplarisch für zwei strukturschwache Regionen in Deutschland belegen Gärtner/Rehfeld (2007, S. 36-39) die unverzichtbare Rolle der Sparkassen bei der lokalen Wirtschaftsförderung. Auf die diesbezüglich nachrangige Bedeutung privater Geschäftsbanken machten zuvor bereits Brümmerhoff/Lehmann (2000, S. 137 f.) sowie Kessler/Rieckeberg (1999, S. 286 f.) aufmerksam.

45 Steiner (1994, S. 132) und Klein (2003, S. 103 f.).

46 Die wegweisenden Arbeiten von Mason (1939), Mason (1949) und Bain (1951) eruieren die Rückwirkungen einer sich ändernden Marktstruktur auf das Marktergebnis. Sie belegen, dass eine zunehmende Marktkonzentration zwingend mit wachsender Preissetzungsmacht der Anbieter und entsprechenden Wohlfahrtsverlusten einhergeht. Empirische Bestätigung findet dieser als „Structure-Conduct-Performance-Paradigma“ bezeichnete Ansatz beispielhaft für Deutschland bei Yu/Neus (2005) und für europäische Bankenmärkte bei Bikker (2004).

47 Die Wettbewerbsanalyse von Fischer/Pfeil (2004) differenziert zwischen städtischem und ländlichem Raum und untersucht insbesondere den Bankensektor in 83 urbanen deutschen Zentren. Vgl. darüber hinaus Duttenhöfer/Keller (2003, S. 254).

48 Zu den Konsequenzen vgl. Gischer/Stiele (2009).



vielerorts eine monopsonähnliche Position beim Einwerben von Spargeldern ..., die es ihnen erlaubt, die Habenzinsen zu drücken“. Übersehen wird in dieser Argumentation, dass dies weniger aus angestrebter übergroßer Marktmacht resultiert, sondern vielmehr dem stetigen Rückzug privater Kreditbanken geschuldet ist. Es ist jedoch nicht verwunderlich, dass aufgrund einer deutlich geringer ausfallenden kreditwirtschaftlichen Nachfrage in strukturschwachen Regionen nur die Institute verbleiben, die nicht primär gewinnmaximierend operieren. In der Konsequenz kann das Vorliegen einer faktischen Monopolstellung als volkswirtschaftlich unproblematisch bewertet werden, solange die bestehende Marktmacht nicht zur Abschöpfung relevanter Monopolrenten (z. B. durch „übertrieben“ niedrige Habenzinsen) genutzt wird.

## IV. Synthese aus praxisnaher und wissenschaftlicher Definition

Nachdem nunmehr die Bestandteile des öffentlichen Auftrages auf Grundlage bestehender gesetzlicher Regelungen, praxisnaher Quellen sowie der wissenschaftlichen Literatur umfassend diskutiert und evaluiert wurden, erfolgt abschließend eine Konkretisierung bzw. Abgrenzung der Begrifflichkeit des öffentlichen Auftrages.

Regelmäßig leiten die Sparkassen eine Vielzahl an Aufgaben aus dem öffentlichen Auftrag ab, obwohl diese bisweilen vielmehr Folge und weniger Bestandteil desselben sind. Hierzu zählt vor allem die Selbstverpflichtung zur überdurchschnittlichen Bereitstellung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Es ist nicht originäre Aufgabe der Sparkassen, selbst als Arbeitgeber in Erscheinung zu treten, sondern vielmehr für die Unternehmen im Rahmen der Struktursicherungsfunktion durch eine breitflächige Versorgung mit Bankdienstleistungen ein Umfeld zu generieren, welches zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in einer Region beiträgt. Obwohl die aktive Beschäftigungspolitik der Sparkassen aus sozialen Gesichtspunkten wünschenswert erscheint, ist diese Aufgabe demzufolge nicht dem öffentlichen Auftrag zuzurechnen.

Darüber hinaus kann das sogenannte Beziehungsbanking, also das Anstreben einer langfristigen Kunde-Bank-Beziehung, nur eingeschränkt dem öffentlichen Auftrag zugeordnet werden. Wiederum ist eine solche Geschäftsausrichtung eher Resultat der regionalen Bindung in Kombination mit der Struktursicherungs- und Gewährleistungsfunktion als primäre Aufgabe der Sparkassen. Dennoch wird sie von Seiten der Sparkassen vielfach als explizite Verpflichtung in der Öffentlichkeit kommuniziert. Insofern ist das Beziehungsbanking zwar charakteristisch für die Primärinstitute der Sparkassen-Finanzgruppe, dennoch stellt es weder ein Alleinstellungsmerkmal der Sparkassen innerhalb des deutschen Finanzsystems dar, noch findet sich eine gesetzliche Grundlage hierfür.

### Der öffentliche Auftrag – eine Begriffsbestimmung

Vor dem Hintergrund der vorgetragenen Abgrenzungen werden die tatsächlich relevanten Bestandteile des öffentlichen Auftrages wie folgt zusammengefasst:

## **I „Der öffentliche Auftrag verpflichtet die Sparkassen zur Bereitstellung von Basis-Bankdienstleistungen für jedermann.“**

Die Gewährleistungsfunktion ist essentieller Bestandteil des öffentlichen Auftrages mit dem Ziel, einer „Financial Exclusion“ und den damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten entgegenzuwirken. Das Beispiel des britischen Bankenmarktes hat offenbart, dass eine ausschließliche Gewinnorientierung der Kreditinstitute mit einer hinreichenden bankwirtschaftlichen Versorgung der gesamten Bevölkerung nicht vereinbar ist. Ein funktionsfähiger Finanzsektor gilt als öffentliches Gut, dessen Bereitstellung nur unzureichend durch rein profitmaximierende Akteure gewährleistet werden kann.

## **II „Obliegenheit der Sparkassen ist es, mittels sicherer Anlageprodukte die individuelle Spartätigkeit und somit die finanzielle Eigenvorsorge der Bevölkerung zu stärken.“**

Sowohl über die Förderung der Spartätigkeit als auch durch die aktive Bekämpfung privatwirtschaftlicher Überschuldung generieren die Sparkassen positive externe Effekte, deren Bedeutung in der aktuellen Kreditkrise unverkennbar wurde. Die im internationalen Vergleich ohnehin niedrige Sparquote der US-Volkswirtschaft wurde durch einen übermäßig kreditfinanzierten Konsum weiter reduziert und provozierte Forderungsausfälle, die die Ökonomien weltweit dauerhaft belasten. Der öffentliche Auftrag überträgt den Sparkassen damit eine das Finanzsystem stabilisierende Funktion, die Risiken kalkulierbar bleiben lässt.

## **III „Es ist Aufgabe der Sparkassen, den notwendigen regionalen Kreditbedarf, insbesondere kleiner und mittelständischer Unternehmen, zu decken und die Gemeinden mit marktrelevanten Informationen zu versorgen.“**

In ihrer Funktion als Hausbank, vor allem klein- und mittelständischer Unternehmen sowie der öffentlichen Hand, reduzieren die Sparkassen über nachhaltige Geschäftsbeziehungen Informationsasymmetrien und stimulieren dadurch die Kreditvergabe in der Region. Die im Regionalprinzip begründete subsidiäre Organisationsstruktur ermöglicht zeitnahe, dezentrale Kreditentscheidungen, wodurch die Gefahr einer Kreditklemme, insbesondere im ländlichen Raum, verringert wird. Nicht zuletzt Projekte mit vergleichsweise geringer Renditeerwartung, beispielsweise in den Bereichen Infrastruktur, Umweltschutz oder Existenzgründung, werden mit Blick auf die langfristige Verbesserung der eigenen Geschäftsgrundlage in Koordination mit den Gemeinden ausdrücklich gefördert.

**IV „Durch eine flächendeckende Präsenz ihrer Institute soll die Sparkassen-Finanzgruppe einer räumlichen Divergenz der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik entgegenwirken.“**

Die spezielle Berücksichtigung der regionalwirtschaftlichen Bedürfnisse im Rahmen des Aktivgeschäfts verhindert eine Konzentration des Kapitals in wirtschaftlichen Ballungszentren. Das besondere Engagement in sozialen und kulturellen Belangen des Einzugsgebietes wirkt überdies nicht nur einer wirtschaftlichen, sondern ebenso einer soziologischen Divergenz der Regionen entgegen. Das Streben nach sozialer Kohäsion, als einem Leitgedanken der Sozialen Marktwirtschaft, repräsentiert somit ein hervorgehobenes Ziel des öffentlichen Auftrages.

**V „Die regionale Bindung dient der Förderung des Wettbewerbs, vor allem in strukturschwachen Gebieten, und impliziert die Vermeidung wohlfahrtsmindernder marktbeherrschender Stellungen.“**

Im Zuge des Konsolidierungsprozesses des deutschen Finanzmarktes hat sich die Mehrzahl der Kreditinstitute gegen ein Engagement im ländlichen Raum entschieden und damit indirekt das Aufkommen regionaler Monopol- bzw. Duopolstellungen gefördert. Durch eine flächendeckende Präsenz in allen Marktsegmenten soll die Sparkassen-Finanzgruppe mögliche Wohlfahrtsverluste beschränken.

**VI „Mittels einer realwirtschaftlich orientierten Geschäftspolitik soll eine stabilisierende Wirkung auf das gesamte Finanzsystem ausgeübt werden.“**

Die vorwiegende Refinanzierung über Einlagen sowie die mehrheitliche Kreditvergabe an regionale Unternehmen verleiht den Sparkassen eine Unabhängigkeit von volatilen Kapitalmärkten. In der aktuellen Finanzkrise hat diese Geschäftspolitik eine den gesamten deutschen Bankenmarkt stabilisierende Wirkung.<sup>49</sup> Die Gefahr eines Bankenruns und damit einer breitflächigen Systemkrise wurde signifikant reduziert, so dass enorme volkswirtschaftliche Kosten abgewendet werden konnten. Der öffentliche Auftrag geht insofern über die alleinige Förderung einzelner Regionen hinaus.

**Fazit**

Im Rahmen unserer Analyse wurden die Bestandteile des öffentlichen Auftrages zum einen aus der Eigenperspektive der Sparkassen beleuchtet, zum anderen aber auch unter Verwendung wissenschaftlicher Kriterien auf ihre wohlfahrtstheoretische Vorteilhaftigkeit untersucht. Dabei erwiesen sich nicht alle Elemente, die von Sparkassen gemeinhin dem öffentlichen Auftrag zuge-

<sup>49</sup> Wegen ihrer Depot A-Anlagen, u. a. bei den Landesbanken, sowie ihrer Beteiligungen an den Landesbanken sind Sparkassen gleichwohl nicht völlig gegen Kapitalmarktverwerfungen immunisiert.

rechnet werden, auch aus ökonomischer Sicht als originär bzw. sinnvoll. Zum anderen wurde offenbar, dass der öffentliche Auftrag einem zeitlichen Wandel unterliegt und mitnichten statischer Natur ist. Die resultierende Definition kann mithin nur der Ausgangspunkt auf dem Weg zur Operationalisierung des öffentlichen Auftrags sein. Es gilt daher, in einem nächsten Schritt die relevanten Bestandteile der gesetzlichen Vorgabe zu quantifizieren und deren Erfüllungsgrad anhand möglichst aussagekräftiger Kennzahlen zu messen.

## Literaturverzeichnis

- Aktive Bürgerschaft (2009), Blickpunkt aktive Bürgerschaft 2008/2009, Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Volksbanken Raiffeisenbanken im genossenschaftlichen Finanzverbund.
- Alexander, Volbert und Martin T. Bohl (2000), Das Finanzsystem in Deutschland, in: Geld-, Bank-, und Börsenwesen, hrsg. von Jürgen von Hagen und Johann Heinrich von Stein, Stuttgart, S. 447-470.
- Bain, Joe S. (1951), Relation of Profit Rate to Industry Concentration: American Manufacturing, 1936-1940, in: Quarterly Journal of Economics, 65. Jg., Heft 3, S. 293-324.
- Berndt, Hagen (2001), Der Verbund Sparkassen-Finanzgruppe: Bewährte Prinzipien und neue Herausforderungen, in: Öffentliche Banken, hrsg. von Peter Eichhorn und Ulrich Kirchhoff, Baden-Baden, S. 5-19.
- Berndt, Hagen (2001 a), Strategische Herausforderungen der Sparkassen-Finanzgruppe, in: Kommunen am Markt, hrsg. von Christoph Reichard, Berlin, S. 53-60.
- Bikker, Jacob (2004), Competition and Efficiency in a Unified European Banking Market, Cornwall.
- Blume, Heiko Hubertus (2000), Sparkassen im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Auftrag und kreditwirtschaftlichem Wettbewerb, Baden-Baden.
- BMVBS und DSGV (2008), PPP-Handbuch, Bad Homburg.
- Böventer, Edwin von (1979), Standortentscheidung und Raumstruktur, Hannover.
- Burda, Michael C. und Charles Wyplosz (2003), Makroökonomie – Eine europäische Perspektive, 2. Aufl., München.
- Brümmerhoff, Dieter und Erik Lehmann (2000), Öffentlich-rechtliche Sparkassen oder wie gemeinnützig ist der öffentliche Auftrag?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 23. Jg., S. 131-148.
- Brunner, Allan, Jörg Decressin, Daniel Hardy und Beata Kudela (2004), Germany's Three-Pillar Banking System – Cross Country Perspectives in Europe", Occasional Paper No. 233, International Monetary Fund, Washington DC.
- Büschgen, Hans Egon (1999), Bankbetriebslehre, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Claussen, Bernd (1990), Teilprivatisierung kommunaler Sparkassen? Ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen für eine Beteiligung Privater an den kommunalen Kreditinstituten, Baden-Baden.
- Cruickshank, Don (2000), Competition in UK Banking: A Report to the Chancellor of the Exchequer, London.
- Dehe, Hans G. (1982), Öffentlicher Auftrag, in: Handwörterbuch der Sparkassen, hrsg. von Deutscher Sparkassenverlag, Bd. 3, Stuttgart, S. 210-218.
- Department for Work and Pensions (2003), Family Resources Survey: United Kingdom 2001 – 02, London.
- Deutsche Bank AG (2009), Gesellschaftliche Verantwortung Bericht 2008, Frankfurt a. M.
- Deutsche Bundesbank (2009), Zahl der Kreditinstitute und ihrer Zweigstellen. Bankenstatistik, Feb., Frankfurt a. M.
- Deutscher Bundestag (2008), Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses zum Girokonto für jedermann, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/11495.
- Die Familienunternehmer-ASU (2007), Bankenrating 2007, Berlin.
- Dilger, Alexander, Irene Gerlach und Helmut Schneider (2007), Betriebliche Familienpolitik: Potenziale und Instrumente aus multidisziplinärer Sicht, Wiesbaden.
- DSGV (2001), Märkte und Regionen 2001, Berlin.
- DSGV (2004), Bankzweigstellen vor Ort – unverzichtbar für leistungsfähige Regionen, in: Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 10, Berlin.
- DSGV (2006), Die Bürger wollen die Gemeinwohlorientierung von Sparkassen, in: Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 30, Berlin.
- DSGV (2007), Fair, Menschlich, Nah, Berlin.
- DSGV (2007 a), Gesellschaftliches Engagement, Berlin.
- DSGV (2008), Geschäftszahlen 2007, Berlin.
- DSGV (2008 a), Märkte 2007, Jahresbericht, Berlin.
- DSGV (2008 b), Sparkassen – Deutschlands Sportförderer Nummer 1, in: Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Fakten, Analysen, Positionen, Nr. 36, Berlin.
- DSGV (2008 c), Sparkassen: Kein Kreditverkauf an Investoren, Pressemitteilung Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 1-2, Berlin.

- Duppré, Fritz (1977), Der öffentliche Auftrag öffentlicher Banken und Sparkassen, in: Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, hrsg. von Peter Eichhorn, Berlin, S. 61-66.
- Duttenhöfer, Stephan und Bernhard Keller (2003), Wo positionieren sich die Finanzdienstleister der Zukunft?, in: Zukunft der Finanzindustrie, hrsg. von Oskar Betsch, Frankfurt a. M., S. 241-262.
- EKD (2009), Arbeit Plus, Hannover.
- Fischer, Thomas R. (1986), Der öffentliche Auftrag der Sparkassen heute, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985: Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, hrsg. von Jürgen Mura, Stuttgart, S. 15-33.
- Fischer, Karl-Hermann und Christian Pfeil (2004), Regulation and Competition in German Banking: An Assessment, in: The German Financial System, hrsg. von Jan Pieter Krahn und Reinhard H. Schmidt, Oxford, S. 291-349.
- Frankenberger, Wilhelm (2004), Das Regionalprinzip – sinnvolles Ordnungsprinzip oder Teufelszeug?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 57. Jg., Heft 19, S. 14-18.
- Fritz, Melanie (2005), Markt- und Wettbewerbsbeobachtung für Unternehmensnetzwerke. Neue Potenziale durch das Internet, Wiesbaden.
- Gärtner, Stefan und Dieter Rehfeld (2007), Sparkassen als strukturpolitische Institutionen, Forschungsprojekt, Gelsenkirchen.
- Gischer, Horst (2003), Kommunales Dilemma zwischen öffentlichem Auftrag und Finanznöten, in: Die Sparkasse, 120. Jg., S. 394.
- Gischer, Horst, Bernhard Herz und Lukas Menkhoff (2005), Geld, Kredit und Banken, 2. Aufl., Berlin [u. a.].
- Gischer, Horst und Mike Stiele (2006), Die Wettbewerbsposition der Sparkassen in Deutschland, in: Betriebswirtschaftliche Blätter, 55. Jg., Heft 2, S. 109-114.
- Gischer, Horst und Mike Stiele (2008), Competition Tests with a Non-Structural Model: the Panzar-Rosse Method Applied to Germany's Savings Banks, in: German Economic Review, 10. Jg., Heft 1, S. 50-70.
- Gladen, Albin (1986), Öffentlicher Auftrag der Sparkassen und Wettbewerb, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985: Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, hrsg. von Jürgen Mura, Stuttgart, S. 47-61.
- Grapentin, Tobias, Claudia Berg und Andreas Pfingsten (2007), Stakeholder-Management von Sparkassen im Spiegel der Geschäftsberichte – theoretische Anforderungen, Bestandsaufnahme und kritische Bewertung, in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, 19. Jg., Heft 5, S. 399-413.
- Haasis, Heinrich (2001), Die Sparkassen: zeitgemäße Interpretation des öffentlichen Auftrags, in: Banken in globalen und regionalen Umbruchsituationen, hrsg. von Detlef Hummel, Wilhelm Bühler und Leo Schuster, Stuttgart, S. 343-354.
- Haasis, Heinrich (2008), 50 Jahre Geld und Haushalt, Pressemitteilung Deutscher Sparkassen- und Giroverlag, Berlin, S. 1-10.
- Haasis, Heinrich (2008 a), Finanzielle Bildung ist Grundlage für eine nachhaltige Lebensplanung, Pressemitteilung Deutscher Sparkassen- und Giroverlag, Berlin, S. 1-2.
- Haasis, Heinrich (2009), Kreditinstitute sollen nicht den Anspruch erheben, wesentlich mehr verdienen zu wollen als ihre Kunden, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 62. Jg., Heft 4, S. 162-164.
- Haasis, Heinrich (2009 a), Renaissance der Sparkassenidee in der Finanzmarktkrise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 62. Jg., Heft 1, S. 31-33.
- Hartmann-Wendels, Thomas, Andreas Pfingsten und Martin Weber (2007), Bankbetriebslehre, 4. Aufl., Berlin.
- Hedrich, Carl-Christoph (1993), Die Privatisierung der Sparkassen: Ein Beitrag zu den institutionellen Problemen der Deregulierung, Baden-Baden.
- Henning, Friedrich-Wilhelm (1986), Die historischen Wurzeln des öffentlichen Auftrages der Sparkassen, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985: Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, hrsg. von Jürgen Mura, Stuttgart, S. 15-33.
- Hilse, Jürgen (2007), Der Kern der Marke, in: Die Sparkasse, 124. Jg., Heft 10, S. 16-17.
- Hüther, Michael und Manfred Jäger (2009), Staatliche Verantwortung im Bankensystem, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 62. Jg., Heft 1, S. 19-22.
- Jaschinski, Siegfried (2009), Wege der Landesbanken aus der Finanzmarktkrise, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 62. Jg., Heft 1, S. 34-35.
- Kempson, Elaine, Mark Crame und Andrea Finney (2007), Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion, Eurobarometer Report, University of Bristol.
- Kessler, Alice und Marcus Riekeberg (1999), Privatisierung kommunaler Sparkassen: Wissenschaftlich fundierte Forderung oder ideologisch geführte Diskussion?, in: Bank-Archiv, 47. Jg. Heft 4, S. 279-289.
- Keßler, Helmut (1981), Gemeinnützigkeit, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 2, Stuttgart, S. 180-191.
- Knieps, Günter (2008), Wettbewerbsökonomie, 3. Aufl., Berlin.
- Köhler, Horst (1994), Der Staat hätte ohne öffentlich-rechtliche Sparkassen und Landesbanken mehr Verantwortung und Aufgaben, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 47. Jg., Heft 22, S. 1092-1103.
- Köhler, Horst (1996), Globalisierung, sozialer Zusammenhalt und Demokratie – Renaissance der Sparkassenidee, in: Die Sparkasse, 113. Jg., Heft 12, S. 542-547.
- Lauschmann, Elisabeth (1976), Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl., Hannover.
- Luetke-Uhlenbrock, Christian (2007), Bewertung öffentlich-rechtlicher Sparkassen, Wiesbaden.

- Mason, Edward S. (1939), Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise, in: American Economic Review, 29. Jg., Heft 1, S. 61-74.
- Mason, Edward S. (1949), The Current Status of the Monopoly Problem in the United States, in: Harvard Law Review, 62. Jg., Heft 8, S. 1265-1285.
- Menkhoff, Lukas (1997), Öffentliche Banken: nutzlos und teuer?, in: IFO-Studien: Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, 43. Jg., Heft 4, S. 549-575.
- Möschel, Wernhard (1993), Privatisierung der Sparkassen – zu den jüngsten Vorschlägen der Monopolkommission, in: Wertpapiermitteilungen, 47. Jg., S. 93-99.
- Nagel, Bernhard (2006), Der Streit um die Bezeichnung ‚Sparkasse‘ in Deutschland, Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung, Druckfassung, Düsseldorf.
- Neuberger, Doris und Michael Schindler (2001), Nutzen und Kosten des öffentlichen Auftrages bei Sparkassen und Landesbanken, in: Öffentliche Banken, hrsg. von Peter Eichhorn und Ulrich Kirchhoff, Baden-Baden, S. 86-117.
- Nierhaus, Michael (1985), Sparkassen zwischen öffentlichem Auftrag und Wettbewerbsfunktion, in: Die Sparkasse, 102. Jg., Heft 1, S. 12-19.
- o. V. (2008), Kleine Idee, große Aktion, in: Die Sparkasse, 125. Jg., Heft 10, S. 40-42.
- Postle, Rolf-Dieter (2000), Öffentliche Güter, in: Lexikon der Volkswirtschaft, hrsg. von Friedrich Geigant, 7. Aufl., Landsberg am Lech, S. 707-709.
- Riekeberg, Marcus (2003), Erfolgsfaktoren bei Sparkassen: Kausalanalytische Untersuchung mittels linearer Strukturgleichungsmodelle, München.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004), Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, November 2004.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2008), Das deutsche Finanzsystem – Effizienz steigern, Stabilität erhöhen. Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Juni 2008.
- Schackmann-Fallis, Karl-Peter und Mirko Weiß (2009), Landesbanken und Sparkassen – Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Bankensektors, in: Bitburger Gespräche: Jahrbuch 2009/1 [Neuordnung der Finanzmärkte: Von der Krise zur Reform], hrsg. von Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier und Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, München.
- Schindler, Michael und Doris Neuberger (2000), Ist der öffentliche Auftrag im deutschen Sparkassensektor zeitgemäß?, Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftstheorie, Working Paper 26, Universität Rostock, Rostock.
- Schindler, Thomas (2008), Finanzen in den Griff kriegen, in: Die Sparkasse, 125. Jg., Heft 2, S. 22-23.
- Schlikerbach, Helmut und Günter Püttner (2003), Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Stuttgart.
- Schnabel, Isabel und Hendrik Hakenes (2007), Regionale Banken in einer globalisierten Welt, in: Kredit und Kapital, 40. Jg., Heft 3, S. 351-380.
- Schröder, Gerhard (1995), Privatisierungsdiskussion nicht im Sinne der Kunden, in: Die Sparkasse, 112. Jg., Heft 6, S. 249-252.
- Schrumpf, Heinz und Beate Müller (2001), Sparkassen und Regionalentwicklung – eine empirische Studie für die Bundesrepublik Deutschland, Wissenschaft für die Praxis, Abt. 1: Forschung, Bd. 16, Deutscher Sparkassen Verlag, Stuttgart.
- Sinn, Hans-Werner (1996), Der Staat im Bankwesen, Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland, München.
- Stein, Jeremy C. (2002), Information Production and Capital Allocation: Decentralized versus Hierarchical Firms, in: Journal of Finance, 17. Jg., Heft 5, S. 1891-1921.
- Steiner, Jürgen (1994), Bankenmarkt und Wirtschaftsordnung: Sparkassen und Landesbanken in der Privatisierungsdiskussion, Frankfurt a. M.
- Stiele, Mike (2008), Wettbewerb im Bankensektor, Wiesbaden.
- Thode, Bernd (1994), Der öffentliche Auftrag der Sparkassen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 47. Jg., Heft 4, S. 172-178.
- Völter, Andreas (1999), Der öffentliche Auftrag der kommunalen Sparkassen und das Aufrechterhalten eines flächendeckenden Zweigstellennetzes im Spannungsfeld mit dem Wandel am Markt, Tübingen.
- Weber, Martin (2003), Die ‚banküblichen Geschäfte‘ im Sinne des Geschäftsrechts der Sparkassen, Frankfurt a. M.
- Witt, Cirsten (2006), Bewertung von öffentlich-rechtlichen Sparkassen im Rahmen einer Privatisierungsentscheidung, Wiesbaden.
- Wittmann, Antje (2004), Der Sparkassenverbund, Stuttgart.
- Wüerst, Alexander (2007), Sparkassen: Gut für Menschen und Regionen?, in: Bank und Markt, 36. Jg., Heft 8, S. 1-5.
- Yu, Peiyi und Werner Neus (2005), Market Structure, Scale Efficiency, and Risk as Determinants of German Banking Profitability, Tübinger Diskussionsbeitrag, Nr. 294, S. 1-32.
- ZKA (1995), Girokonto für jedermann, in: Die Bank, 35. Jg., Heft 10, S. 634-635.

## German Savings Banks' Public Mission from a Stakeholder Management Perspective

*Savings banks ("Sparkassen") in Germany are characterized by a public mission ("öffentlicher Auftrag") as their unique feature. The economic consequences are not only reflected in financial statements, but also in definition and systematic pursuit of an appropriate business model. The contribution in hand discusses theoretical as well as practical conclusions of the public mission's modern interpretation, primarily focused on the savings banks' stakeholders' requirements. Against this backdrop, we derive specific tasks of savings banks in the German banking industry.*

*business model; financial industry; public mission; public welfare; savings bank; stakeholder*