

# Die Netzwerke der Sparkassen-Finanzgruppe und des genossenschaftlichen FinanzVerbundes – Zukunftsperspektiven des Dreisäulensystems

Von Alexander Eim, Dirk Lamprecht und Mark Wipprich\*

**Zusammenfassung:** Der genossenschaftliche FinanzVerbund und die Sparkassen-Finanzgruppe werden als Netzwerke durch die aus der Förderalismustheorie entlehnten Kriterien für netzwerkorientierte Güter auf verschiedenen Ebenen analysiert. Im Ergebnis zeigt sich unter anderem, dass die Konsolidierung im genossenschaftlichen Verbund weiter fortgeschritten ist, wodurch eine im Vergleich effizientere Arbeitsteilung auf Ebene der Verbundunternehmen gegeben ist. Die größere Heterogenität im Sparkassennetzwerk lässt sich mit unterschiedlichen regionalen, aber auch politischen Präferenzen begründen. Auf Grundlage der Netzwerkanalyse und vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Drei-Säulen-Struktur werden für das Sparkassennetzwerk Umwandlungsszenarien entworfen. Dabei zeigt sich, dass für die Umwandlung der Sparkassen einheitliche Modelle auf zentraler Ebene zu entwickeln sind.

**Summary:** The co-operative and savings banks network are analysed on different network-levels. We apply the criteria of federalism-theory. Our exploration shows that consolidation in the co-operative network is more advanced. Therefore the efficiency of the special financial institutions is comparatively higher. Heterogeneity of the savings banks group can be explained by different regional and political preferences. With regard to the current discussion about the three pillars of the banking system and based on the network analysis, we design different scenarios of savings banks transformation. It will be shown that the development of a consistent transformation model on a central level is necessary.

## 1 Einleitung

Die Diskussion über die Zukunftsfähigkeit des Dreisäulensystems im deutschen Finanzsektor ist wesentlich von der Existenz der öffentlich-rechtlichen Institute geprägt. In dieser Arbeit werden die Netzwerkstrukturen des genossenschaftlichen FinanzVerbundes und der Sparkassen-Finanzgruppe vergleichend analysiert. Anschließend werden mögliche Privatisierungsszenarien für Sparkassen skizziert und hinsichtlich ihrer Implikationen auf die drei Säulen des deutschen Finanzsektors untersucht. Schließlich wird eine Politikempfehlung abgeleitet.

\* Wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, E-Mail: [alexander.eim@ifg-muenster.de](mailto:alexander.eim@ifg-muenster.de), [dirk.lamprecht@wiwi.uni-muenster.de](mailto:dirk.lamprecht@wiwi.uni-muenster.de), [mark.wipprich@ifg-muenster.de](mailto:mark.wipprich@ifg-muenster.de)

## 2 Netzwerke – Ein Analyseansatz

Netzwerke lassen sich abstrakt als Menge von verketteten Knoten charakterisieren (Economides 1995, Goyal 2003, Jackson 2003). In der ökonomischen Netzwerkforschung stellen die Knoten Unternehmen und die Verbindungen horizontale und vertikale Leistungsbeziehungen dar. In der Literatur hat sich hingegen keine einheitliche Definition für den Begriff Unternehmensnetzwerk durchgesetzt (Sydow 1992, Jarillo 1988, Pfeiffer et al. 1994). Im Folgenden wird unter dem Begriff Netzwerk eine Organisationsform zwischenbetrieblicher Leistungsbeziehungen von rechtlich selbständigen Unternehmen verstanden. Dabei existieren kooperative und kompetitive Anreize sowie eine relative Stabilität der Leistungsbeziehungen (Schweinsberg 2006, Sydow et al. 2000). Der Grad der Stabilität ist dabei abhängig von netzwerkinternen Faktoren, durch deren Anpassungsfähigkeit ein Netzwerk über Flexibilitätspotentiale verfügt (Sydow 1992, Theurl et al. 2004). In Abhängigkeit von speziellen Leistungsbeziehungen verschiedener verbundener Unternehmen lässt sich eine Vielzahl verschiedener Unternehmensnetzwerke differenzieren. Ähnlich vielfältig sind die theoretischen Erklärungsansätze zur Entstehung und Struktur von Kooperationen von Unternehmen in Netzwerken. Diese Theorien unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Annahmen und Methodik teilweise erheblich und sind bis zum heutigen Stand der Forschung nicht zu einer integrierten Theorie der Unternehmensnetzwerke weiterentwickelt worden. Es gestaltet sich schwierig einzelne Theorieansätze zur Erklärung komplexer, in der Praxis zu beobachtender Netzwerkstrukturen, heranzuziehen. Aufgrund markanter Strukturähnlichkeiten zu anderen föderativen Systemen werden die dort entwickelten Kriterien für die Kompetenzallokation auf ihre Anwendbarkeit und Ergebnisse im Hinblick auf die vorliegenden mehrstufigen Strukturen geprüft. Es gilt des Weiteren zu beachten, dass für die hier betrachteten Netzwerke keine eindimensionale Zielfunktion existiert. Dieser Zielsetzungsdefekt führt dazu, dass Effizienzaussagen nur bedingt möglich sind. Nachstehend werden Netzwerke als föderale Mehrebenensysteme interpretiert und in Anlehnung an die Föderalismustheorie Kriterien für die Zuordnung unternehmerischer Aktivitäten in Netzwerken abgeleitet (Wipprich et al. 2006, Kerber 2003). Dabei werden Güter, die von einer zentralen Instanz für niedrigere Ebenen produziert werden, als netzwerkorientierte Güter bezeichnet. Diese müssen nicht zwingend die Eigenschaft öffentlicher Güter aufweisen.

- *Economies of scale* bei der Herstellung netzwerkorientierte Güter implizieren geringere Durchschnittskosten bei höheren Produktionsmengen. Skalenerträge in der Nutzung bestehen, wenn ein Gut von weiteren Unternehmen ohne Mehrkosten genutzt werden kann. Skalenerträge sind deshalb ein Zentralisierungsargument (Blankart 2006, Kerber 2003, Heine 2003).
- Nach dem Kriterium *Externalitäten* ist der optimale Zentralisierungsgrad dann gegeben, falls Kosten- und Nutzenspillover vollständig internalisiert werden (Olson 1969, Heine 2003, Feld et al. 1998, Kerber 2003). Bei Kostenspillovern differieren Entscheidungs- und Kostenträger. Damit besteht die Gefahr, dass der Entscheidungsträger Kostenfolgen eines von ihm entschiedenen Angebotes an Gütern nicht berücksichtigt. Bei Nutzenspillovern zahlen die Nutznießer nicht gemäß ihrer Grenzzahlungsbereitschaft. Existierende Kosten- und Nutzenspillover sind deshalb ein Argument für eine stärkere Zentralisierung der Bereitstellung netzwerkorientierter Güter. Auf Netzwerke

übertragen, besteht die Gefahr von Kostenspillovern, falls keine verbindlichen Budgets für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen zwischen den Netzwerkpartnern vereinbart wurden.

- Nach dem Kriterium der *Reichweite* sollte diejenige Ebene die Kompetenz haben, bei der die Reichweite des netzwerkorientierten Gutes mit der Reichweite der Kompetenz übereinstimmt. Die Wirkung zentral bereitgestellter Güter kann z. B. räumlich eingeschränkt sein, falls der Nutzen des Gutes geringer ist als die Transaktionskosten, um in den Genuss des Gutes zu gelangen. Damit ist die Reichweite tendenziell ein Argument für Dezentralisierung. In Netzwerken ist dieses Kriterium von Bedeutung, wenn Güter auf Grund der Heterogenität der Netzwerkpartner nicht bei allen Teilnehmern des Netzwerkes Nutzen stiften oder die Wirkung räumlich begrenzt ist.
- Besteht eine große Heterogenität der *Präferenzen* zwischen den Unternehmen in föderalen Strukturen und werden Aktivitäten zentral durchgeführt, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Präferenzen im Föderalismus übergeangen werden. Der optimale Zentralisierungsgrad ist demnach bei der jeweils höchstmöglichen Homogenität der betroffenen Wirtschaftssubjekte gegeben (Kerber 1998, Blankart 2006). Die Kompetenzverteilung im Netzwerk sollte deshalb so ausgerichtet werden, dass eine möglichst hohe Zielhomogenität hinsichtlich der Wirkung netzwerkorientierter Güter gewährleistet ist.
- Hinsichtlich des Kriteriums *Informationen* können lokale Einheiten in der Regel Ausmaß und Wirkung ökonomischer Aktivitäten besser beurteilen als eine Zentrale (Feld et al. 1998, Kerber 2003). In Netzwerken könnten Kenntnisse zu operativen Vorgängen eher bei dezentralen Netzwerkebenen vorhanden sein. Das Wissen zu strategischen Entwicklungen, die das Gesamtnetzwerk beeinflussen, ist dagegen u.U. leichter auf zentraler Ebene bereitzustellen.
- Nach dem Kriterium *Kosten* können Transaktions- und Durchsetzungskosten bestehen (Heine 2003, Kerber 2003). Die Existenz eines dezentralen Regelsystems erhöht die Kosten für verschiedene, wirkungsübergreifende Transaktionen durch gestiegerte Informations-, Zeit- und Verhandlungskosten. Zentrale Regelsetzung verhindert auf der anderen Seite hohe Durchsetzungskosten, da die Einhaltung vereinbarter Verhaltensweisen durch eine Zentrale einfacher und schneller zu gewährleisten ist. Hohe Transaktions- und Durchsetzungskosten sind deshalb Zentralisierungsargumente.
- Das Kriterium *Produktion* fragt nach der Fähigkeit zentraler Einheiten Güter herzustellen (Feld et al. 1998). So können auf Ebene der Einzelunternehmen ungenügend Ressourcen für die optimale Bereitstellung netzwerkorientierter Güter vorhanden sein.
- Aus Perspektive des Kriteriums *Dynamik* ist es wichtig, dass föderale Strukturen eine Evolutionsfähigkeit aufweisen, um bei veränderten Rahmenbedingungen eine Reallokation der Netzwerkkompetenzen zu ermöglichen (Kerber 2003). Dezentralität stellt institutionellen Wettbewerb zwischen verschiedenen Netzwerkausgestaltungen sicher. Dadurch entstehen Anreize, Innovationen hervorzubringen und institutionelle Lernprozesse in föderalen Strukturen zu realisieren.

Nach den Kriterien *economies of scale*, *Externalitäten*, *Kosten* und *Produktion* ist in der Regel eine zentrale Durchführung von Aktivitäten anzustreben. Das Kriterium der Dynamik legt dezentrale Aktivitäten nahe, wohingegen die Kriterien Reichweite, Präferenzen und Informationen im Einzelfall zu prüfen sind.

### 3 Genossenschaftlicher FinanzVerbund und Sparkassen-Finanzgruppe – Ein Überblick

Der genossenschaftliche FinanzVerbund und die Sparkassen-Finanzgruppe sind als Netzwerke im Sinne der obigen Definition organisiert. In beiden Organisationen existieren regionale Primärbanken, welche von ihren Zentralbanken und Spezialinstituten unterstützt werden. Des Weiteren haben die Primärbanken eine ähnliche Kundenzielgruppe und verfolgen vergleichbare Strategien. Als fixierte Governancestrukturen sind das Genossenschaftsgesetz, die einzelnen Sparkassengesetze sowie die sich zum Teil historisch herausgebildeten Ordnungsprinzipien zu nennen. Zu den letztgenannten Regelungen gehören die in beiden Netzwerken vorzufindenden Prinzipien der Regionalität, der Subsidiarität und das Verbundprinzip. Festzustellen ist, dass diese Ordnungsprinzipien nur schwach normiert sind und daher Handlungsspielräume für die Ausgestaltung der Netzwerke gegeben sind. Dennoch sind die Prinzipien in beiden Verbünden anerkannt und erfüllen als Ordnungsgrößen eine Koordinationsfunktion (Eim 2006, Wittmann 2004, Breuer et al. 2004).

Trotz der aufgeführten Gemeinsamkeiten können klare Trennlinien zwischen den beiden Verbünden identifiziert werden. Beispielsweise unterscheidet sich das Zielsystem der Primärbanken. Die Sparkassen haben einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen, der durch ver-

Tabelle 1

#### Vergleich FinanzVerbund – Sparkassenorganisation

| Kennzahlen der Ortsbanken             | FinanzVerbund  | Sparkassenorganisationen |
|---------------------------------------|----------------|--------------------------|
| Banken                                | 1 290          | 463                      |
| Bankstellen                           | 14 122         | 16 183                   |
| Kumulierte Bilanzsumme                | 591 Mrd. Euro  | 1 014 Mrd. Euro          |
| Durchschnittliche Bilanzsumme je Bank | 458 Mill. Euro | 2 190 Mill. Euro         |
| Mitarbeiter                           | 162 550        | 260 825                  |
| <b>Spezialinstitute (Anzahl)</b>      |                |                          |
| Zentral- und Landesbanken             | 2              | 11                       |
| Bausparen                             | 1              | 11                       |
| Asset Management                      | 1              | 6                        |
| Versicherung                          | 1              | 12                       |
| Leasing                               | 1              | 6                        |
| Konsumentenkredite                    | 1              | –                        |
| Hypothekenbanken                      | 3              | 11 (Landesbanken)        |
| IT-Dienstleister                      | 2              | 3                        |
| <b>Verbände</b>                       |                |                          |
| Regionalverbände                      | 7              | 12                       |

Quellen: DZ Bank (2006), DSGV (2006).

schiedene Funktionen gekennzeichnet ist (Förder-, Gewährleistungs-, Hausbanken-, Struktursicherungs- und Wettbewerbssicherungsfunktion (Möschel 2006)). Die Genossenschaftsbanken haben hingegen nach §1 GenG den Auftrag ihre Mitglieder zu fördern. Diese Mitgliederförderung lässt sich durch den Member Value operationalisieren. Dessen Elemente sind die unmittel- und mittelbare Förderung sowie das langfristige Förderpotential der Genossenschaftsbank (Theurl 2004, Lamprecht 2006). Weitere Unterschiede in der internen Struktur der beiden Netzwerke werden durch Tabelle 1 (Stand 2005) verdeutlicht.

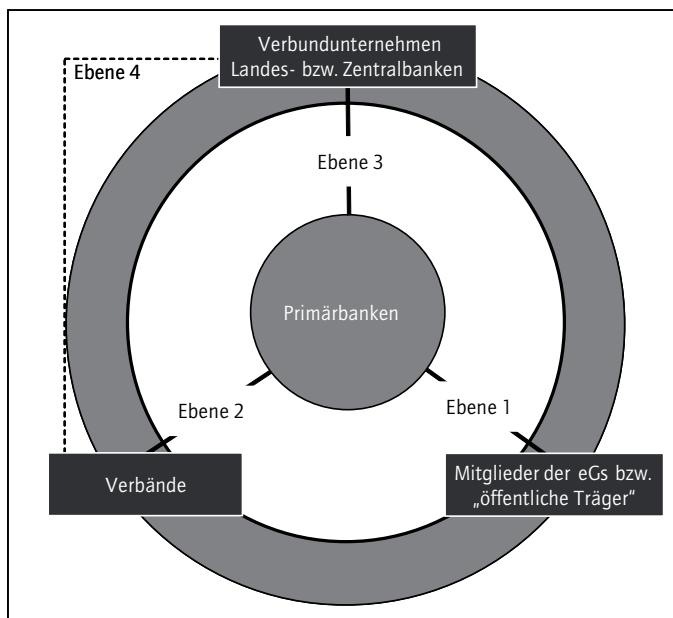
Der Konzentrationsprozess auf Zentralbank- und Spezialinstitutsebene ist im FinanzVerbund weiter fortgeschritten als in der Sparkassenorganisation. Die Struktur ist homogener und lässt Synergievorteile für die gesamte Gruppe zu. Im FinanzVerbund sind derzeit fast dreimal so viele Banken anzufinden wie in der Sparkassenorganisation, wobei auch die Kennziffer Bilanzsumme pro Bank die Größenunterschiede erkennen lässt. Die Konsolidierungsdynamik ist in beiden Verbünden auf dieser Ebene stark ausgeprägt. So hat sich die Anzahl der Genossenschaftsbanken in der letzten Dekade um ca. 50 % reduziert. Die Anzahl der Sparkassen reduzierte sich im selben Zeitraum um ca. 25%.

#### 4 Beziehung in den Netzwerken – Eine Strukturanalyse

Folgend werden die Strukturen beider Verbünde dargestellt und analysiert. Es können abstrahiert vier Beziehungsebenen innerhalb der jeweiligen Organisation identifiziert werden (Abbildung 1).

Abbildung 1

Abstrahierte Beziehungsebenen der Verbünde



Quelle: Eigene Darstellung.

#### 4.1 Mitglied/Träger – Primärbank

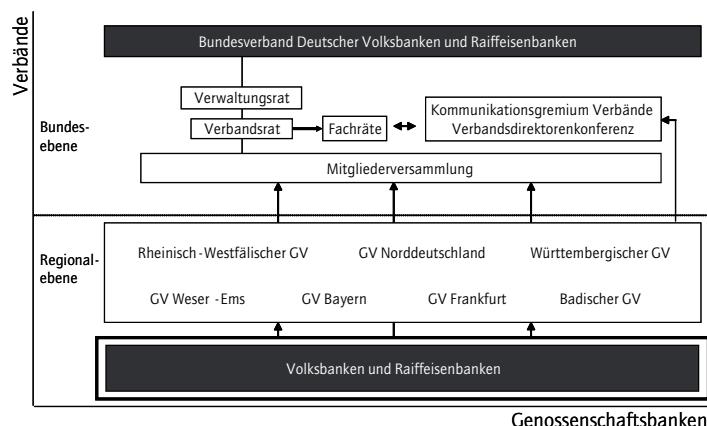
Die rund 15,7 Mill. Mitglieder der Primärbanken sind Anteilseigner und Kunden zugleich. Die Mitglieder haben die Möglichkeit an der Willensbildung teilzunehmen und somit die Geschäftspolitik zu beeinflussen. Es ist jedoch festzustellen, dass die Mitgliederpartizipation in der Realität eher passiv stattfindet (Eim 2006). Die Träger der Sparkassen sind vor allem Kommunen, welche die Geschäftstätigkeit der Sparkassen beeinflussen können. Im Speziellen können geschäftspolitische Entscheidungen auch unter (lokal-)politischen Gesichtspunkten getroffen werden. Des Weiteren regeln die Sparkassengesetze, dass die Primärbanken dem aufgeführten öffentlichen Auftrag folgen sollen. Eine Gewinnerzielung ist nicht Hauptzweck der Sparkassen. Da Mitglieder und Träger keine Netzwerketeilnehmer nach obiger Definition sind, wird auf eine Anwendung der Bewertungskriterien an dieser Stelle verzichtet.

## 4.2 Primärbanken – Verbände

Die Verbände nehmen Steuerungsaufgaben wahr und dienen als Kommunikationsbasis für die einzelnen Institute und Unternehmen um sich untereinander zu koordinieren und den Willensbildungsprozess zu organisieren (Abbildung 2).

Die Mitgliedschaft der Genossenschaftsbanken in den Regionalverbänden ist zwingend vorgeschrieben. Diese übernehmen die genossenschaftliche Pflichtprüfung und vertreten die Interessen ihrer Mitglieder beim Bundesverband Deutscher Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR). Des Weiteren haben die Primärgenossenschaften direkten Einfluss auf den BVR über das Stimmrecht in der Mitgliederversammlung und der Mitarbeit in verschiedenen Gremien. Ferner ist der BVR in Zusammenarbeit mit den Primärbanken für die Strategieentwicklung des genossenschaftlichen Netzwerkes mitverantwortlich (BVR 2004) (Abbildung 3).

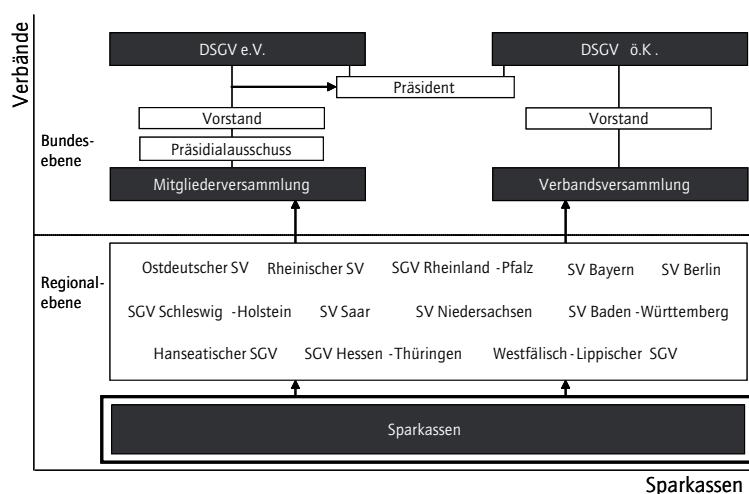
## Abbildung 2 **FinanzVerbund: Genossenschaftsbanken – Verbände**



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3

**Sparkassen-Finanzgruppe: Sparkassen – Verbände**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Regionalverbände der Sparkassen übernehmen wie im genossenschaftlichen FinanzVerbund auch die Prüfung der im Verbandsgebiet ansässigen Institute. Darüber hinaus vertreten sie die Interessen ihrer Mitglieder beim DSGV e. V. und beim DSGV ö.K. Der DSGV ö.K. ist Träger oder Gesellschafter von Verbundunternehmen, insbesondere der DekaBank, und ermöglicht somit den Sparkassen indirekten Einfluss auf diese Unternehmen auszuüben (Wittmann 2004). Im DSGV e. V. sind als ordentliche Mitglieder die Regionalverbände und die Landesbanken vertreten. Im Gegensatz zum BVR besitzt der DSGV keine so umfassende strategische Führungskompetenz. Dennoch versucht der DSGV neben den Regionalverbänden in besonderem Maße die strategische Führung der Gruppe zu beeinflussen, indem er z. B. Strategien zur Entwicklung der Gruppe entwirft, die zentrale Werbung übernimmt und den Kontakt zur Politik pflegt. Interne Belange werden von den Regionalverbänden übernommen.

Folgend werden die in Abschnitt 2 erläuterten Kriterien zur Untersuchung der unterschiedlichen Kompetenzallokation verwendet, wobei sich die Reihenfolge an der Relevanz orientiert. Im Fokus von Verbandsaktivitäten stehen primär die Interessensvertretung und die strategische Koordination des Netzwerkes. Daher sind den *Präferenzen* der Primärbanken und den *Informationen* eine herausgehobene Bedeutung zuzumessen. Ein Vergleich der strategischen Führungskompetenzen zwischen den Verbünden hinsichtlich der Präferenzen der Primärbanken ist nicht eindeutig. Auf die Eigentümerstruktur der Primärbanke abgestellt, bleibt festzuhalten, dass die Genossenschaftsbanken neben betriebswirtschaftlichen Zielen einheitlich die Mitgliederförderung als Ziel ihrer Geschäftstätigkeit begreifen. Trotz individueller Ausgestaltung der Mitgliederförderung liegen im Vergleich zu den Sparkassen tendenziell homogenere Präferenzen vor, die eine stärkere Zentralisierung von strategischer Führungskompetenz im BVR erlauben. Die Sparkassen müssen, neben betriebswirtschaftlichen Zielen, wirtschaftspolitische Interessen der Eigentümer be-

rücksichtigen. Aufgrund der regional unterschiedlichen wirtschaftlichen Struktur und Entwicklung sowie der bei den Landesbanken regional vorhandenen Informationen differieren die wirtschaftspolitischen Ziele teilweise erheblich. Bei zentralen strategischen Vorgaben besteht die Gefahr der Missachtung dieser heterogenen Präferenzen und Informationen. Deshalb ist die geringere Zentralisierung von strategischer Führungskompetenz im DSGV im Vergleich zum BVR vor diesem Hintergrund zu erklären.

Während für die Primärbanken im genossenschaftlichen Verbund die Mitgliedschaft und damit die Kostenträgerschaft im BVR verpflichtend ist, ist diese Verbindung zwischen Primärbanken und DSGV nicht in dieser Form gegeben. Aufgrund der „Eigenschaft öffentlicher Güter“ einer Erarbeitung von, das Gesamtnetzwerk betreffenden, Strategieoptionen besteht für das Sparkassennetzwerk damit die Gefahr von Kosten- und Nutzenspillovern. Zusätzlich wird diese Problematik durch die Mitgliedschaft von Netzwerkexternen im DSGV verschärft. Diese möglicherweise auftretenden *Externalitäten* sprechen deshalb tendenziell für die stärkere Zentralisierung strategischer Führungskompetenz nach dem Modell des BVR. Die *Reichweite* von verschiedenen Strategien ist in der Regel das Gesamtnetzwerk. Dem DSGV ist im Vergleich zum BVR weniger strategische Führungskompetenz zugeordnet. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass in der Sparkassenorganisation Aktivitäten dezentral durchgeführt werden, die unter dem Gesichtspunkt der Reichweite eher auf der zentralen Ebene des DSGV nach dem Vorbild des BVR angesiedelt sein sollten.

Aus *dynamischer* Perspektive bewirkt die vergleichsweise geringere strategische Führungskompetenz des DSGV u.U. institutionelle Lernprozesse. Auf der anderen Seite kann der erhöhte Koordinationsaufwand zu einer verringerten Reaktionsgeschwindigkeit und geminderten Flexibilität des Gesamtnetzwerkes führen. Damit kann der Vergleich zwischen BVR und DSGV aus dynamischer Sicht nicht eindeutig bewertet werden.

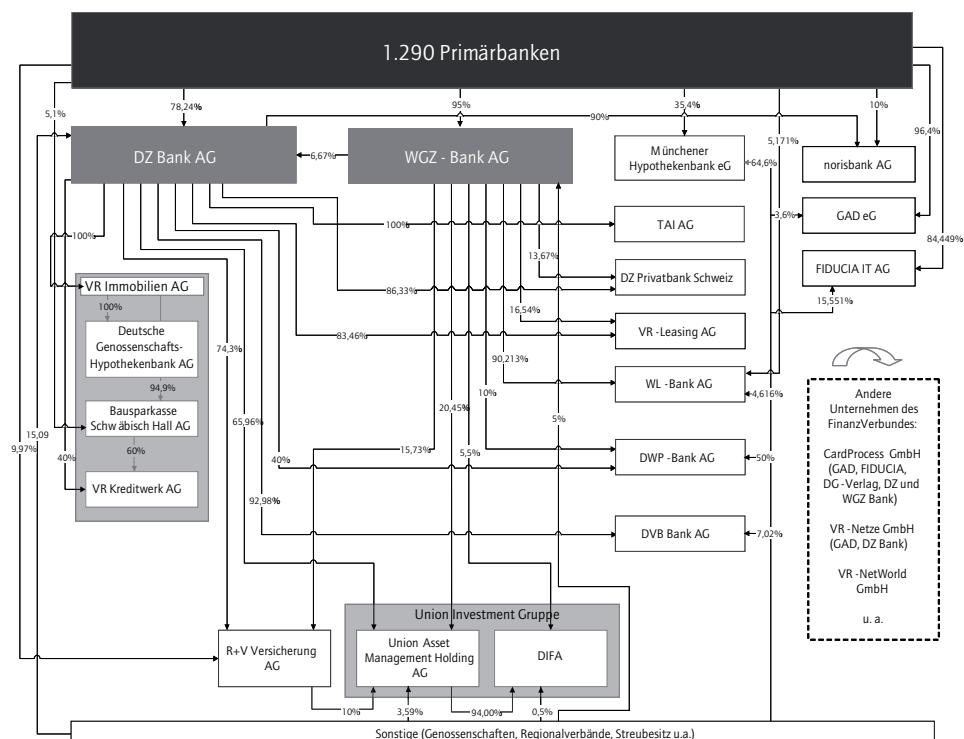
Die kostenorientierten Kriterien (*economies of scale/Transaktionskosten/Produktion*) sind in der Ebene Primärbanken – Verbände von untergeordneter Bedeutung. Hier steht nicht die eigentliche Produktion von Finanzprodukten im Fokus. Die *dynamische* Perspektive ist in diesem Zusammenhang ebenfalls unbedeutend, da die Verbandsorganisationen ähnliche Strukturen aufweisen.

#### 4.3 Primärbanken – Verbundunternehmen und Zentral- bzw. Landesbanken

Die Genossenschaftsbanken besitzen direkt Anteile an der DZ BANK AG oder diese werden von Beteiligungsgesellschaften der Primärintitute verwaltet und können damit, abhängig von der Beteiligungsbeziehung, direkt oder indirekt Einfluss auf die Zentralbanken nehmen. Die wesentlichen Verbundunternehmen sind im Mehrheitsbesitz der DZ Bank AG. Deshalb kann die operative Geschäftspolitik der Verbundunternehmen direkt von der Zentralbank und indirekt von den Primärbanken beeinflusst werden. Darüber hinaus haben die Primärbanken durch personelle Verflechtungen eine weitere indirekte Einflussmöglichkeit auf die Verbundunternehmen. Abbildung 4 veranschaulicht den Finanzverbund mit den wesentlichen Verbundunternehmen und deren Beteiligungsverhältnissen (Stand 2005).

Abbildung 4

## Beteiligungsstrukturen im FinanzVerbund



Quelle: Eim (2006).

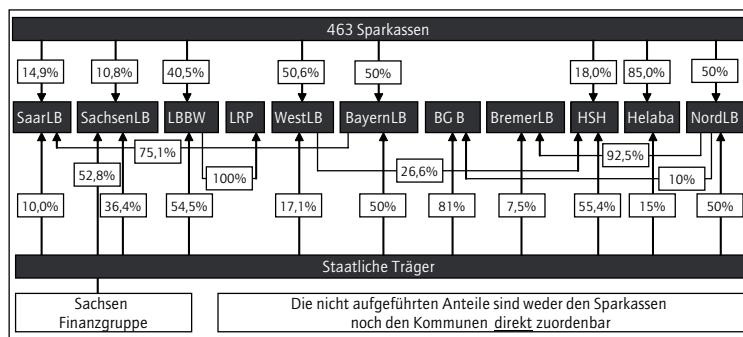
Im Gegensatz zur genossenschaftlichen Organisation ist die Heterogenität in der Sparkassen-Finanzgruppe höher. Eine ähnliche Darstellung wie die Abbildung 4 ist für die Sparkassenorganisation aufgrund der Vielzahl der Verbundunternehmen und der höheren Komplexität der Beteiligungsstrukturen in übersichtlicher Form nicht möglich, was insbesondere auf die verschiedenen regionalen Produktanbieter zurückzuführen ist. In Abbildung 5 sind stellvertretend alle Landesbanken und deren Träger dargestellt.

Landesbanken und Verbundunternehmen sind zumeist in einer bestimmten Region tätig und werden dort gemäß dem Regionalitätsprinzip von den Sparkassen in Anspruch genommen. Es besteht jedoch kein Zwang, nur die Leistungen der in der jeweiligen Region aktiven Verbundunternehmen zu nutzen,<sup>1</sup> beispielsweise ist eine interne Konkurrenz zwischen den Produkten und Dienstleistungen zwischen den Landesbanken feststellbar. Die elf Landesbausparkassen sind überwiegend in der Trägerschaft eines oder mehrerer Bundesländer und/oder direkt und indirekt der jeweiligen Sparkassen. Die zwölf oentlichen

1 Auch in der genossenschaftlichen Organisation besteht grundsätzlich kein Zwang nur verbundinterne Produkte und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Abbildung 5

**Beteiligungsstrukturen Landesbanken (Stand 2005)**



Quelle: Eigene Darstellung.

Versicherungsunternehmen werden zumeist von den regionalen Sparkassen- und Giroverbänden sowie Sparkassen und Landesbanken getragen. Der Einfluss der Sparkassen auf die Geschäftspolitik der wesentlichen Verbundunternehmen kann vor allem auf die in den jeweiligen Regionen ansässigen Verbundunternehmen geltend gemacht werden, wobei die staatlichen Träger bedeutenden Einfluss besitzen. Die divergierenden Größen zwischen den Sparkassen und den Genossenschaftsbanken beeinflussen auch den Grad der Zusammenarbeit zwischen den Primärbanken und den Verbundunternehmen. Tendenziell bedeutet dies, dass kleinere Institute abhängiger von den Verbundunternehmen sind, da sie aufgrund von fehlenden Ressourcen Produkte und Dienstleistungen im Netzwerk erwerben müssen, welche größere Institute noch selbst erstellen können. Zugleich können größere Institute ein höheres Ausfallrisiko für das Netzwerk darstellen.

Von den in Kapitel 2 hergeleiteten Kriterien besitzen *economies of scale* eine besondere Bedeutung, da hier die eigentliche Produktion von Bankprodukten von den Verbundunternehmen und den Zentral- bzw. Landesbanken im Mittelpunkt steht. Auch die Kriterien *Produktion* und *Reichweite* sind wichtig, da bestimmte Bankprodukte nur bei entsprechender Größe und Finanzstärke der Institute hergestellt werden können. Trotz interner Konkurrenz auf Landesbank- und Verbundunternehmensebene ist das Regionalitätsprinzip im Sparkassensektor wesentlich stärker ausgeprägt als im FinanzVerbund. *Economies of scale* bestehen, z.B. durch Fixkostendegressions- und Diversifikationseffekte, bei der Produktion vieler Finanzdienstleistungen. Dies ist ein Argument für eine stärkere Zentralisierung von Verbundunternehmen und Zentralbanken gemäß der genossenschaftlichen Verbundstrukturen. Hinsichtlich der Verbundunternehmen ist die Reichweite von Aktivitäten in der Regel das Gesamtnetzwerk, da Leistungen, auch bei dezentraler Struktur, allen Netzwerkteilnehmern zur Verfügung gestellt werden können. Da die Landesbanken regionalpolitisch beeinflusst werden, ist die Reichweite einiger Aktivitäten regional begrenzt. Landesbanken verfolgen im Sparkassennetzwerk zum Teil verschiedene Geschäftsmodelle. Deshalb besteht eine heterogene Kompetenzverteilung und damit eine heterogene Versorgung der Primärebene mit Produkten. Dies wäre nur bei gleichzeitig heterogenen Präferenzen der Primärebene zu rechtfertigen. Andernfalls ist aus Perspektive der Produktion eine stärkere Zentralisierung zu bevorzugen. Die Kriterien *Präferenzen* und *Information*

haben bei dieser Beziehungsebene eine geringere Relevanz, da viele zentral produzierte Bankprodukte für das Standardangebot der Primärbanken gleichermaßen wichtig sind. Werden Sparkassen aber politisch beeinflusst, bestehen Unterschiede hinsichtlich der Art und Notwendigkeit der Sparkassentätigkeit und damit auch hinsichtlich der Präferenzen der Primärebene.

Im genossenschaftlichen Sektor sind die Präferenzen der Primärebene bezüglich einer Zusammenarbeit mit der Zentralbank aufgrund des einheitlichen Mitgliederauftrages tendenziell homogener. Dies erklärt u.U. den höheren Grad der Zusammenarbeit auf der Zentralbankebene. Die starke Ausprägung des Regionalitätsprinzips im Sparkassensektor hinsichtlich der Verbundunternehmen lässt sich dagegen nicht mit heterogenen Präferenzen der Primärebene rechtfertigen, da die Produkte der Verbundunternehmen nicht auf regionaler Ebene wirtschaftspolitisch beeinflusst werden können. Darüber hinaus verfügen die Landesbanken über bessere Informationen bzgl. Ausmaß und Wirkung der Geschäftstätigkeit. Dies sind Argumente für eine regionale Zentralbankebene. *Externalitäten* und *Kosten* sind als Kriterien hier ebenfalls weniger wichtig, da die meisten Dienstleistungen der Zentral- bzw. Landesbanken und der Verbundunternehmen nur gegen Zahlung in Anspruch genommen werden können. Aktivitäten der Landesbanken können aber u.U. mögliche Spillovereffekte, z.B. durch Installation von neuen Vertriebswegen wie Direktbanken, auf Netzwerkunternehmen in anderen Regionen auslösen. Die Gefahr solcher Externalitäten ist im genossenschaftlichen Sektor aufgrund der höheren Zentralisierung auf Zentralbankebene geringer. Die Koordinationskosten zwischen Primärbanken und Landesbanken sind im Sparkassenbereich aufgrund der höheren Anzahl an Landesbanken und Verbundunternehmen höher als im genossenschaftlichen Verbund. So muss z.B. sichergestellt werden, dass vor dem Hintergrund eines einheitlichen Markenauftrittes auch die Produktsortimente auf Primärbankebene eine gewisse Homogenität aufweisen.

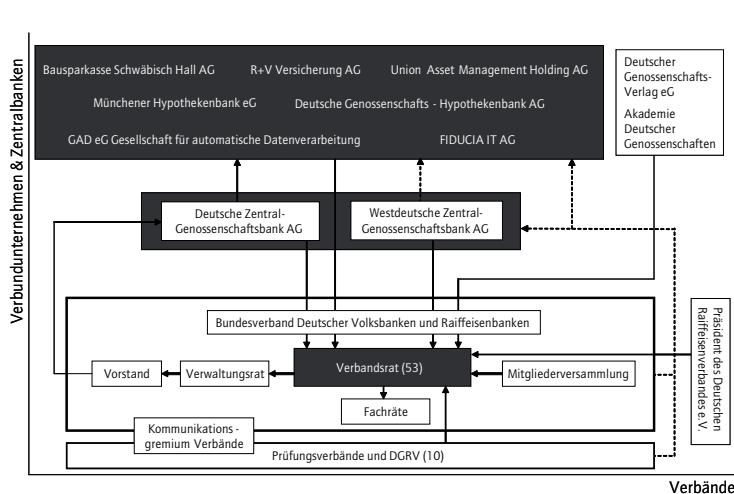
#### 4.4 Verbände – Verbundunternehmen und Zentral- bzw. Landesbanken

Die Mitgliederversammlung des BVR wählt den Verbandsrat, aus dessen Mitte wiederum der Verwaltungsrat gebildet wird. Diese beiden zentralen Organe des FinanzVerbundes setzen sich mehrheitlich aus Genossenschaftsbanken zusammen. Des Weiteren sind die in der Abbildung aufgeführten Unternehmen in den dargestellten Gremien tätig, womit deren Einfluss auf den Verband und somit auf den FinanzVerbund als Ganzes gewährleistet wird. Umgekehrt kann der BVR Einfluss auf die Zentralbank und damit auf die Verbundunternehmen nehmen. Der Präsident des BVR ist satzungsgemäß im Aufsichtsrat der DZ Bank AG vertreten. Indirekten Einfluss haben die Verbände aber auch durch weitere personelle Verflechtungen. So sitzen in den meisten Aufsichtsräten der Verbundunternehmen Vertreter der Verbände. Die konkrete Abstimmung zwischen dem BVR und den regionalen Prüfungsverbänden findet im „Kommunikationsgremium Verbände“ statt (siehe Abbildung 6).

Ordentliche Mitglieder des DSGV sind die Sparkassenverbände und die Landesbanken, ergänzt um weitere außerordentliche Mitglieder wie z.B. den rechtlich selbstständigen Landesbausparkassen. Die Mitgliederversammlung setzt sich aus jeweils drei Vertretern der Regionalverbände, der Landesbanken und der kommunalen Spitzenverbände zusammen. Der Einfluss des DSGV auf die operative Geschäftstätigkeit der Verbundunterneh-

Abbildung 6

### FinanzVerbund: Verbände – Verbundunternehmen und Zentralbanken



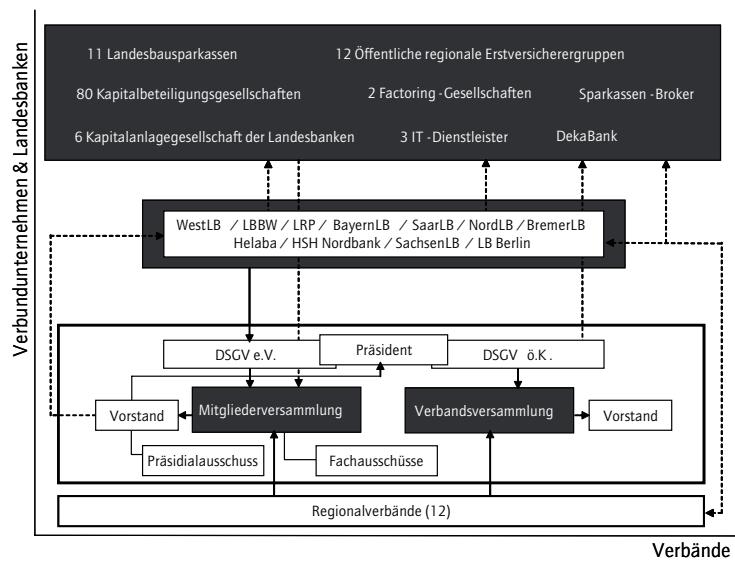
Quelle: Eigene Darstellung.

men ist im Gegensatz zum Spitzenverband des genossenschaftlichen FinanzVerbundes geringer. Der Einfluss der Regionalverbände wird bei den meisten Verbundunternehmen durch Sitze in den Aufsichtsorganen sichergestellt. Darüber hinaus ist der DSGV ö. K. und seine Gremien, welche sich fast ausschließlich aus Vertretern der Regionalverbände zusammensetzen, eine überregional tätige Institution, welche Beteiligungen an Verbundunternehmen verwaltet und als Kommunikationsinstrument zwischen den Verbänden agiert und deren Interessen gegenüber den Beteiligungen vertritt (Wittmann 2004). Grundsätzlich besitzen die Regionalverbände im Sparkassennetzwerk, im Vergleich zu den Regionalverbänden des genossenschaftlichen FinanzVerbundes, mehr Verfügungsrechte in Bezug auf die Verbundunternehmen im Verbandsgebiet, da sie zum Teil über Direktbeteiligungen Einfluss auf die Verbundunternehmen geltend machen können. Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass in der Sparkassenorganisation der Einfluss auf die operative Geschäftstätigkeit der Verbundunternehmen und der Zentralbanken eher auf Ebene der Regionalverbände vorhanden ist, während im genossenschaftlichen FinanzVerbund eine Zentralisierung auf Bundesebene besteht (Abbildung 7).

Da in diesem Kapitel Verbandsaktivitäten im Mittelpunkt der Analyse stehen, haben analog zu Kapitel 4.2 die Kriterien *Präferenzen* und *Information* eine hohe Bedeutung. Aufgrund der regional unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung der Landesbanken in der Sparkassenorganisation sind die Präferenzen hinsichtlich der Zielsysteme unterschiedlich. Aufgrund dieser Heterogenität ist die stärkere Regionalisierung der Verbandsaktivitäten im Sparkassennetzwerk zu rechtfertigen. Darüber hinaus sind die Informationen über die Wirkung von geschäftspolitischen Entscheidungen hinsichtlich regionaler wirtschaftspolitischer Konsequenzen eher auf dezentraler Ebene vorhanden. Da die Aktivitäten von Verbundunternehmen nicht wirtschaftspolitisch instrumentalisiert werden können, gelten diese Argumente nicht für die Verbundunternehmen der Sparkassenorganisation. Die stärkere Homogenität der Präferenzen im genossenschaftlichen Sek-

Abbildung 7

**Sparkassen-Finanzgruppe: Verbände – Verbundunternehmen und Landesbanken (Stand 2006)**



Quelle: Eigene Darstellung.

tor harmoniert dagegen mit dem starken Zentralisierungsgrad von Verbänden, Verbundunternehmen und Zentralbanken.

Das Kriterium *Dynamik* ist wichtig, da vor dem Hintergrund eines dynamischen Bankenfeldes der Erfolg verschiedener Geschäftsmodelle und unterschiedlicher politischer Einflussnahme überprüft werden kann. Die Ausprägung des Regionalitätsprinzips im Sparkassensektor führt zu unterschiedlichen Geschäfts- und Verbandsmodellen. Nicht zuletzt durch Erfolgskennziffern und externe Beurteilung, z. B. durch Ratingagenturen, sind Vergleiche möglich. Dies fördert aus dynamischer Perspektive Lernprozesse und die Evolutionstafähigkeit des Sparkassennetzwerkes. Eine Einflussnahme der Regionalverbände auf die Aktivitäten der regionalen Verbundunternehmen und Zentralbanken löst wie in Kapitel 3.3 beschrieben, möglicherweise Spillovereffekte aus. Diese *Externalitäten* sprechen für eine überregionale Zentralisierung der Verbandsaktivitäten hinsichtlich der Verbundunternehmen und Zentralbanken. Es ist jedoch ebenfalls festzuhalten, dass in der Sparkassenorganisation neben den Verbänden auch die Verbundunternehmen und Landesbanken dem Regionalitätsprinzip entsprechen. Die *Reichweite* der Aktivitäten der Verbände wird deshalb in der Regel auch regional begrenzt sein. Eine vollständige Zentralisierung der Verbandsaktivitäten ist also vor dem Hintergrund der Dezentralisierung der Verbundunternehmen und Zentralbanken nicht optimal. Im genossenschaftlichen Verbund kongruiert die Zentralisierung der Verbandskompetenzen mit dem stärkeren Zentralisierungsgrad der Aktivitäten der Verbundunternehmen und Zentralbanken.

Da bei dieser Beziehungsebene die Verbandsarbeit hinsichtlich der Einflussnahme auf die Verbundunternehmen bzw. die Zentral- und Landesbanken thematisiert wird, sind die Kostenargumente der Kriterien *economies of scale* und *Kosten* von untergeordneter Bedeutung.

## 5 Zukunft des Dreisäulensystems

### 5.1 Bestandsaufnahme und Kritik am Dreisäulensystem

In den bisherigen Untersuchungen wurden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Netzwerkstrukturen des genossenschaftlichen FinanzVerbundes und der Sparkassenorganisation analysiert. Die strikte Trennung zwischen den Säulen wird indes kritisch diskutiert. Dabei wird insbesondere der hohe Anteil staatlicher Banken problematisiert. Als Lösungsansatz wird u. a. die Abschaffung der öffentlichen Rechtsform vorgeschlagen (IWF 2003). Auch das DIW (2004) sieht Veränderungsnotwendigkeiten. Die Konsolidierung im europäischen Ausland ist weiter fortgeschritten. Der von der EU-Kommission initiierte Wegfall von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast hat hierbei einen Entwicklungsprozess im regulatorischen Umfeld in Gang gesetzt, der weiter zu gestalten ist. Standard & Poor's (2006) hat in einem Vergleich nationaler Banksysteme festgestellt, dass die deutsche Kreditwirtschaft aufgrund des Dreisäulensystems im europäischen Vergleich hinter zahlreichen europäischen Ländern rangiert. Auch die privaten Banken fordern eine Öffnung des Dreisäulensystems, um „Chancengleichheit“ herzustellen. Darüber hinaus wird – verstärkt durch die Diskussionen über die Bankgesellschaft Berlin – die Abschaffung des § 40 KWG gefordert, der die Bezeichnung „Sparkasse“ nur für öffentlich-rechtliche Institute vorbehält. Als Rechtfertigung für die staatliche Tätigkeit auf den Bankenmärkten wird insbesondere von den Sparkassenvertretern der öffentliche Auftrag herangezogen. Diese Rechtfertigungsgründe sind aber ebenfalls umstritten (Möschel 2000). Letztlich kann erwartet werden, dass die Marktkräfte und die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte mittel- bis langfristig Veränderungen im Dreisäulensystem hervorrufen werden.

### 5.2 Mögliche Szenarien für die Sparkassen

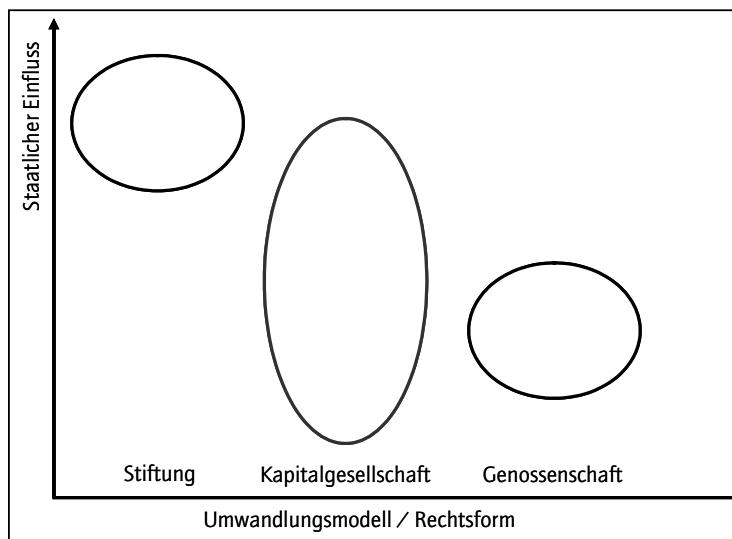
Falls die Öffnung des Sparkassensektors politisch beschlossen würde, stellt sich die Frage, welche rechtliche und ökonomische Organisationsform Sparkassen annehmen sollten. Für die Zukunft der Sparkassen sind dabei verschiedene Szenarien denkbar. Hier sollen drei mögliche Szenarien kurz skizziert werden:

Die Sparkasse könnte in eine *Kapitalgesellschaft*, vorzugsweise in eine Aktiengesellschaft, umgewandelt werden. Die Kommune aber auch Externe könnten die Mehrheit der Anteile erwerben. Der Charakter des öffentlichen Auftrags und die kommunalen Einflussmöglichkeiten hängen dann von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen der Gesellschaft ab.

Die Sparkasse als Anstalt öffentlichen Rechts könnte in eine *Stiftung* überführt werden oder in eine Aktiengesellschaft, deren Reinvermögen einer zu gründenden kommunalen Stiftung zugeordnet wird (Eichdorn 2006). Die kommunalen Stiftungen können als Träger öffentlicher Aufgaben sowie als Anteilseigner fungieren. Der öffentliche Auftrag bliebe in Teilen gewahrt, allerdings ist das Stiftungsmodell keine echte Privatisierung, da das Bank-

Abbildung 8

### Staatlicher Einfluss in Abhängigkeit des Umwandlungsmodells<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Beim Verkauf der Sparkasse in Form der Kapitalgesellschaft an nur renditeorientierte private Banken ist der staatliche Einfluss geringer als bei Umwandlung in eine Genossenschaftsbank, da diese im Rahmen der Mitgliederförderung regionalpolitische Interessen berücksichtigen kann.

Quelle: Eigene Darstellung.

geschäft letztlich in öffentlicher Hand verbleibt. Das Stiftungsmodell führt außerdem nicht zu Veräußerungserlösen der Kommunen.

Die Sparkasse könnte in eine *Genossenschaft* überführt werden. Die neuen Mitglieder können die Bürger im jeweiligen Geschäftsbezirk werden. Der öffentliche Auftrag würde dann durch die Mitgliederförderung neu interpretiert. Die kommunalen Einflussmöglichkeiten sind nicht mehr direkt gegeben (Abbildung 8).

### 5.3 Szenarien für das Sparkassen-Netzwerk

Die Art der Umwandlung der Sparkasse hat nicht nur Auswirkungen auf diese selbst, sondern auch auf das Netzwerk, in dem sie sich befindet. Insofern ist hier die Analyse mit dem Netzwerkansatz geboten. Auf Grundlage der im vorigen Kapitel skizzierten Umwandlungsformen sollen mögliche Szenarien für die Sparkassen-Finanzgruppe entworfen werden. Im Folgenden wird zunächst ein Basisszenario entwickelt, in dem die Privatisierungs- bzw. Umwandlungsentscheidung auf lokaler Ebene getroffen wird.

Im Basisszenario übertragen einzelne Bundesländer die vollständige Verfügungsgewalt über die Sparkasse auf die entsprechenden Kommunen oder Kreise. Dies kann im Sinne der Subsidiarität sinnvoll sein, da die Entscheidungsträger vor Ort über die relevanten Informationen zur lokalen Wirtschaftsstruktur und den Präferenzen der Bürger verfügen. Entscheidend ist nun, dass diese Situation mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Neben-

einander der in Kapitel 4.2 beschriebenen Bandbreite von Umwandlungsformen führen wird. Diese Vielfältigkeit der Umwandlungsformen hätte einschneidende Wirkungen auf die Sparkassen-Finanzgruppe, aber auch auf die drei Säulen insgesamt.

Die Wirkung der dezentralen Entscheidung soll nun mit den Analysekriterien dahingehend untersucht werden, wie diese im Hinblick auf den Umwandlungsprozess für das Sparkassennetzwerk zu bewerten sind. Durch den Verkauf von Sparkassen an private Bankkonzerne oder den genossenschaftlichen Finanzverbund verliert die Sparkassenorganisation Abnehmer und Leistungsträger, so dass die *economies of scale* sinken werden. Besondere Bedeutung muss den *Externalitäten* beigemessen werden. In einem Privatisierungskalkül und damit im Veräußerungspreis der Kommune werden nicht die externen Effekte internalisiert, die sich für die Sparkassen-Finanzgruppe ergeben. Netzwerkgüter gehen verloren oder werden verwässert. Dies wird besonders deutlich, wenn man das Rating der Gruppe ins Kalkül zieht: Brechen finanzstarke Sparkassen oder Landesbanken aus der Gruppe heraus, geht Haftungsmasse verloren, die ein schlechteres Rating der Gruppe implizieren würde. Der (Unternehmens-)Wert der Sparkasse kann für das Netzwerk somit deutlich höher liegen als für den kommunalen Entscheidungsträger allein. Auch nach dem Kriterium der *Reichweite* ist keine Kongruenz von Kompetenz- und Nutzenträger gegeben, da die landespolitische und kommunale Entscheidung zur Privatisierung bundesweite Auswirkungen hätte. Bezuglich der *Präferenzen* ist zu differenzieren: Einerseits können im Basisszenario die heterogenen Präferenzen der Kommunen und damit der Sparkasse vor Ort durch die verschiedenen Umwandlungsformen berücksichtigt werden. Andererseits werden die Präferenzen der verbleibenden Teilnehmer in der Sparkassen-Finanzgruppe bei diesem Vorgehen nicht berücksichtigt. Ihre Interessen sind in Bezug auf das Aufbrechen des Netzwerkes als homogen zu betrachten, so dass aus ihrer Sicht ein höherer Zentralisierungsgrad für die Entscheidung der Umwandlung der Sparkassen anzustreben wäre. Ähnlich kann beim Kriterium der *Information* argumentiert werden. Die Kommune verfügt über relevante Informationen, welches Umwandlungsmodell aus lokaler Sicht zu wählen ist. Strategisches Netzwerkwissen ist allerdings auf den zentralen Ebenen vorhanden. Die optimale Bereitstellung von Netzwerkgütern im Sinne des Kriteriums der *Produktion* wird mittel- bis langfristig negativ tangiert. Die Vielfalt der Umwandlungsformen führt dazu, dass die Schnittstellen zwischen der Sparkasse, ihrem bisherigem Netzwerk und dem erwerbenden Konzern oder Finanzverbund immer wieder neu definiert werden müssen, ohne dass sich geordnete Transformationsmuster bilden können. Die damit verbundenen *Kosten* dieser Transaktionen für die Sparkassen-Finanzgruppe, aber auch für die Erwerber sind als hoch einzustufen. Hinsichtlich der *Dynamik* könnte das Basisszenario Vorteile bieten, da die Vielfalt an möglichen Veränderungen den Umwandlungsprozess beschleunigen kann. Allerdings wäre diese Dynamik ungeplant und unstrukturiert. Es kann festgehalten werden, dass das Basisszenario für das Funktionieren der Sparkassen-Finanzgruppe einschneidende negative Folgen hätte. In die Entscheidungskompetenz zur Umwandlung der Sparkasse müssen insofern zentrale Ebenen der Sparkassen-Finanzgruppe eingebunden werden.

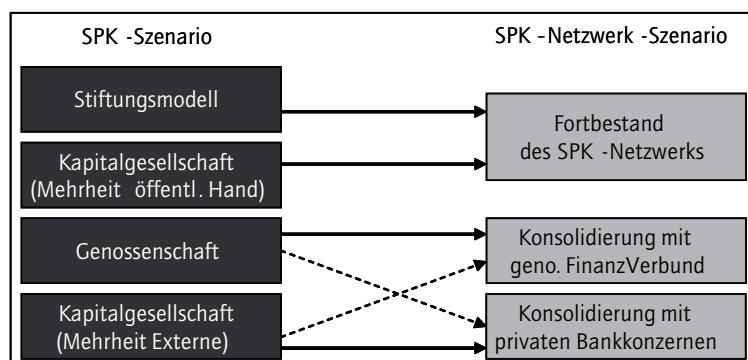
Die Öffnung des Sparkassensektors würde ohne Abstimmung der relevanten netzwerkinternen und -externen Akteure zu Instabilitäten führen. Dem Vorteil für private und genossenschaftliche Banken, dass die dezentrale Entscheidung das Aufbrechen des öffentlichen Sektors beschleunigen wird, steht auch ihnen der Nachteil hoher Abstimmungs- und Koordinationskosten gegenüber. Mitarbeiter, Kunden aber auch die Öffentlichkeit würden

zusätzlich verunsichert. Dabei sind stabile Erwartungen und Vertrauen für das Banksystem insgesamt von essentieller Bedeutung. Das Basisszenario des freien Wettbewerbs und der Entscheidungsfreiheit der Kommunen ist daher abzulehnen, d.h. es sollte ein möglichst einheitlicher, strukturierter Umwandlungsprozess organisiert werden. Nur so können auch Netzwerkgüter bei der (Unternehmens-)Bewertung von Sparkassen berücksichtigt werden. In Anlehnung an die oben skizzierten Umwandlungsformen für Sparkassen können in Verbindung mit dem bestehenden Dreisäulensystem nun folgende Szenarien für die Sparkassen-Finanzgruppe entwickelt werden, die einen möglichst einheitlichen Umstrukturierungsprozess voraussetzen.

Die Umwandlung der Sparkassen in *Stiftungen* würde das Bestehen der Sparkassen-Finanzgruppe am ehesten erhalten, da die Sparkassenstiftungen die Produkte und Dienstleistungen der Verbundunternehmen weiterhin exklusiv nutzen können, ohne dass größere Abwanderungsbewegungen zu erwarten sind. Ökonomisch betrachtet ändert sich in diesem Szenario die Situation am deutschen Bankenmarkt aber nur wenig, so dass wesentliche Kritikpunkte am Dreisäulensystem bestehen blieben. Bei der Umwandlung der Sparkassen in *Aktiengesellschaften* ist zu differenzieren, ob die Mehrheit der Anteile weiterhin von den Kommunen gehalten werden oder nicht. Bleiben die Mehrheiten der Anteile weitgehend in öffentlicher Hand, so ist auch der Fortbestand der Sparkassen-Finanzgruppe wahrscheinlich. Beim mehrheitlichen Verkauf der Sparkassenanteile an Externe ist die Konsolidierung des Sparkassen-Netzwerkes mit den privaten Bankkonzernen und dem FinanzVerbund wahrscheinlich. Dies führt langfristig zu einer Auflösung der Sparkassen-Finanzgruppe der heutigen Form. Die Umwandlung der Sparkassen in *Genossenschaften* legt auch eine Konsolidierung der Netzwerke auf Ebene der Verbundunternehmen nahe. Auch in diesem Szenario würde sich die Sparkassen-Finanzgruppe langfristig auflösen. Der genossenschaftliche FinanzVerbund und die Sparkassen-Finanzgruppe verfügen aber über gemeinsame, historisch gewachsene Kompetenzen (Kundennähe durch Ausrichtung auf den lokalen Markt, Mittelstandskompetenz, Netzwerkmanagement), die für einen Umwandlungs- und Konsolidierungsprozess von großer Bedeutung sein können (Lamprecht 2006) (Abbildung 9).

Abbildung 9

### Szenarien für das Sparkassen-Netzwerk



Quelle: Eigene Darstellung.

Welches dieser Szenarien am realistischsten und für das deutsche Banksystem vorteilhaft ist, kann mit der hier verwendeten Methodik nicht abschließend beurteilt werden. Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass die Szenarien nicht in Reinform anzutreffen sein werden und für einzelne Sparkassen auch abweichende Lösungen gefunden werden können. Dennoch kann als wesentliches Ergebnis festgehalten werden, dass die freie, unkontrollierte Öffnung der Drei-Säulen-Struktur (Liberalisierung und Privatisierung) das deutsche Bankenwesen destabilisieren würde. Wichtig ist, dass es nicht zu einer langsamem Erosion des Sparkassenwesens kommt, die sich jeder Steuerung entzieht.

## 6 **Schlussbemerkung**

Die Netzwerkstrukturen der Sparkassenorganisation und des FinanzVerbundes wurden beschrieben und mit den aus der Förderalismustheorie entlehnten Kriterien für netzwerkorientierte Güter analysiert. Auf Ebene der Verbundunternehmen ist im FinanzVerbund eine effizientere Arbeitsteilung möglich, die u.a. auf eine fortgeschrittenere Konsolidierung zurückzuführen ist. Die größere Heterogenität im Sparkassennetzwerk lässt sich mit unterschiedlichen regionalen, aber auch politischen Präferenzen begründen. Darüber hinaus wurde untersucht, welche Konsequenzen sich aus einer Öffnung der Drei-Säulen-Struktur ergeben können. Es wurde festgestellt, dass eine unkontrollierte, dezentrale Öffnung des Sparkassensektors zu unerwünschten Instabilitäten führen würde. Es sollten daher im Vorfeld der Umwandlung Pläne und Konzepte auf zentraler Ebene erarbeitet werden, die einen strukturierten Prozess ermöglichen. Die politischen Entscheidungsträger sind daher aufgerufen zusammen mit den Interessenvertretern der Sparkassen, aber auch den Vertretern von genossenschaftlichen und privaten Banken langfristige und möglichst einheitliche Umwandlungspraktiken zu entwickeln. Eine Schlussfolgerung ist daher, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Sparkassen dem Bund zugeordnet werden sollte, um ein einheitliches Vorgehen zu ermöglichen.

## **Literaturverzeichnis**

- Blankart, Charles B. (2006): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwirtschaft*. München, Vahlen.
- Breuer, Wolfgang und Klaus Mark (2004): *Perspektiven der Verbundkooperation am Beispiel der Sparkassen-Finanzgruppe*. Berlin, Duncker & Humblot.
- BVR (Hrsg.) (2004): Die wichtigsten Satzungsänderungen. *Bankinformation*, 31(12), 8–9.
- DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2004): Gutachten – Untersuchung der Grundlagen und Entwicklungsperspektiven des Bankensektors in Deutschland (Dreisäulensystem). Berlin.
- DSGV (Hrsg.) (2006): *Daten und Fakten – Sparkassen-Finanzgruppe 2005*. Berlin.
- DZ Bank (2006): Zusammen geht mehr – Präsentation der DZ Bank AG Juli 2006. Frankfurt a.M.
- Economides, Nicholas (1996): The Economics of Networks. *International Journal of Industrial Organization*, 14 (6), 673–699.
- Eichdorn, Peter (2006): Zukunftsmodell für Sparkassen – Umwandlung in kommunale Stiftungen – Institute vom öffentlichen Auftrag entlasten – Ein Diskussionsbeitrag aus der Wissenschaft. *Börsenzeitung* vom 08.04.2006, Ausgabe Nr. 70, Sonderbeilage B7.

- Eim, Alexander (2006): Governancestrukturen des genossenschaftlichen FinanzVerbundes – Eine institutionenökonomische Analyse aus Primärbankensicht (unveröffentlicht). Münster.
- Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner (1998): Fiskalischer Föderalismus. *WiSt – wissenschaftliches Studium*, 27, 65–70.
- Goyal, Sanjeev (2003): *Learning in Networks: A Survey. Group Formation in Economics: Networks, Clubs, and Coalitions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Heine, Klaus (2003): Kompetitiver Föderalismus auch für das öffentliche Gut „Recht“? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72 (3), 472–484.
- IWF – Internationaler Währungsfonds (2003): *Germany: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Securities Regulation, Insurance Regulation, Monetary and Financial Policy Transparency, Payment Systems, and Securities Settlement*. IMF Country Report No. 03/343. Washington, D.C.
- Jackson, Matthew O. (2003): *A Survey of Models of Network Formation: Stability and Efficiency. Group Formation in Economics: Networks, Clubs, and Coalitions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Jarillo, J. Carlos (1988): On Strategic Networks. *Strategic Management Journal*, 9 (1), 31–41.
- Kerber, Wolfgang (1998): Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik? *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 49. Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Kerber, Wolfgang (2003): An International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust. In: Josef Drexel (Hrsg.): *The Future of Transnational Antitrust – From Comparative to Common Competition Law*. Bern, 269–300.
- Lamprecht, Dirk (2006): Der Member Value von Genossenschaftsbanken unter sich ändernden Wettbewerbsbedingungen. In: Janbernd Oebbecke et al. (Hrsg.): *Perspektiven für Sparkassen und Genossenschaftsbanken*. Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Bd. 56. Stuttgart, W. Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag, 17–30.
- Mösichel, Wernhard (2000): Die zukünftige Rolle des Staates in der deutschen Kreditwirtschaft. *Die Bank*, Nr. 2/2000, 84–89.
- Olson, Mancur (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59, 479–487.
- Pfeiffer, Werner und Enno Weiss (1994): *Lean Management: Grundlagen der Führung und Organisation lernender Unternehmen*. Berlin, Erich Schmidt Verlag.
- Schweinsberg, Andrea (2006): Flexibilität und Stabilität globaler Unternehmenskooperationen: Eine akteurorientierte Untersuchung der Binnenstabilität Virtueller Unternehmen. *Münstersche Schriften zur Kooperation*, Bd. 67. Aachen, Shaker.
- Standard & Poor's (2006): Zitiert nach Börsenzeitung vom 08.06.2006 „Italiens Banken sind stärker als deutsche – S & P: Bankensystem in Deutschland ineffizient – Geringe Profitabilität – Ursache ist Drei-Säulen-Struktur“. Ausgabe Nr. 108, 4.
- Sydow, Jörg (1992): *Strategische Netzwerke – Evolution und Organisation*. Wiesbaden, Gabler.
- Sydow, Jörg und Arnold Windeler (2000): *Steuerung von und in Netzwerken – Perspektiven, Konzepte vor allem aber offene Fragen. Steuerung von Netzwerken: Konzepte und Praktiken*. Wiesbaden.

Theurl, Theresia und Andrea Schweinsberg (2004): *Neue kooperative Ökonomie*. Tübingen, Mohr Siebeck.

Wipprich, Mark und Stefanie Franz (2006): *Optimale Arbeitsteilung in Wertschöpfungsnetzwerken*. Arbeitspapier Nr. 57 am Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Wittmann, Antje (2004): *Der Sparkassenverbund*. Stuttgart, Kohlhammer.