

**„Reform der Sparkassengesetze:
Welche Veränderungen halten die Kommunen für nötig?“**

Vortrag von
Roland Schäfer
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes
Bürgermeister der Stadt Bergkamen

auf der Vorständetagung
des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes
„Märkte und Strategien“
am 25. Januar 2007
in Berlin

Zunächst einige grundsätzliche Vorbemerkung zur Bedeutung der Sparkassen für die Städte und Gemeinden unseres Landes, bevor ich zu dem eigentlichen Thema meines Vortrages, der Reform der Sparkassengesetze aus Sicht der Kommunen, komme.

Bedeutung der Sparkassen für die Kommunen

Die Sparkassen sind ein Erfolgsmodell! Dies drohte in den Debatten der vergangenen Monate über den Schutz des Namens „Sparkasse“ beinahe unterzugehen. Die knapp 460 deutschen Sparkassen wiesen Ende 2005 eine Bilanzsumme von mehr als 1.000 Mrd. Euro aus! Rund 50 Mio.

Bürgerinnen und Bürger haben eine Kontoverbindung zu einem Institut der Sparkassen-Finanzgruppe. Drei von vier Unternehmen haben Vertrauen zur Sparkassen-Finanzgruppe und nehmen deren Beratungs- und Finanzierungsangebote wahr. Der Erfolg am Markt beweist, dass es sich bei den Sparkassen um moderne, flexible und äußerst effizient wirtschaftende Unternehmen handelt.

Davon profitieren auch die Kommunen und das wissen wir zu würdigen und zu schätzen. Sie alle kennen die Gründe für die besondere Rolle der Sparkassen, aber man kann sie nicht oft genug erwähnen:

- Sparkassen ermöglichen das Girokonto für jedermann. Dies ist in der heutigen Zeit eine Grundvoraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und für den (Wieder-)Einstieg in die Arbeitswelt, gerade auch für wirtschaftlich schwächere Bevölkerungskreise.
- Die Finanzausstattung des Mittelstandes, der das Rückrat unserer Wirtschaft darstellt, wird weitgehend von den Sparkassen sichergestellt.
- Sparkassen vergeben Existenzgründerdarlehen, helfen neuen innovativen Unternehmen und schaffen neue Arbeitsplätze. Damit spielen sie eine zentrale Rolle bei der Bewältigung des Strukturwandels.
- Sparkassen sind kunden- und bürgernah präsent, mit Zweigstellen in den Stadtteilen und ebenso in der Fläche des ländlichen Raumes.
- Sparkassen ermöglichen durch Spenden, Sponsoring und Stiftungen vielfache sportliche, kulturelle und soziale Aktivitäten in den Kommunen.

- Und nicht zuletzt gehören die Sparkassen zu den wichtigsten Gewerbesteuerzahlern in den Städten und Gemeinden.

Deshalb wiederhole ich es gerne: Wir wissen als Städte und Gemeinden um die Bedeutung unserer Sparkassen. Aber: Von Wolf Biermann stammt der Satz: *„Nur wer sich ändert, bleibt sich treu.“*

Das trifft auch auf die Sparkassen zu. Es gilt, unser Erfolgsmodell fortzuentwickeln, um es zu erhalten.

Bewährte Strukturelemente sichern und stärken

Zu einer Reform der Sparkassengesetze gehört es zunächst, diejenigen Strukturelemente, die das Sparkassenwesen prägen, zu sichern und weiter zu stärken. Denn diese sind Grundlage für den Erfolg der Sparkassen. Zu den Grundprinzipien, bei denen Änderungen gerade nicht erforderlich sind, zählen vor allem:

- der **öffentliche Auftrag**, zu dem insbesondere die Gemeinwohlorientierung gehört,
- das **Regionalprinzip**, also die regionale Verankerung und Begrenzung der Sparkassen
- und die **öffentlich-rechtliche Rechtsform** mit kommunaler Bindung.

Sparkassenprinzipien und EU-Gemeinschaftsrecht

Die Einigung zwischen Bundesregierung und EU-Kommission vom 6. Dezember 2006 hat erfreulicherweise klar gestellt, dass die wesentlichen Grundprinzipien des deutschen Sparkassenwesens mit dem EU-Gemeinschaftsrecht vereinbar sind:

- Das Gemeinschaftsrecht steht einer Privatisierung von Sparkassen zwar nicht entgegen, es erfordert sie aber auch nicht. Die Entscheidung darüber ist ausschließlich innerstaatliche Angelegenheit, bei uns also in der Zuständigkeit jedes Bundeslandes.
- Das Gemeinschaftsrecht erlaubt, sparkassentypische Gemeinwohlaufgaben im Sparkassenrecht zu verankern. Gleiches gilt für das Regionalprinzip.
- Die Vorschrift des § 40 des deutschen Kreditwesengesetzes (KWG) mit dem Schutz der Bezeichnung „Sparkasse“ für öffentlich-rechtlich verfasste Institute ist wettbewerbsrechtlich nicht diskriminierend, sondern dient dem Verbraucherschutz, widerspricht also nicht dem Gemeinschaftsrecht.

Ist also keineswegs eine Generalrevision der deutschen Sparkassengesetze erforderlich, so gibt es doch eine Reihe

von Punkten, bei denen eine Präzisierung oder Konkretisierung angezeigt erscheint, während andere in der aktuellen Diskussion befindliche Überlegungen eher kontraproduktiv sind.

Trägerrolle klarstellen!

Der öffentliche Auftrag der Sparkassen wird durch die kommunale Trägerschaft gewährleistet. Diese Rolle des Trägers sollte in den Sparkassengesetzen weiter verdeutlicht werden. In Nordrhein-Westfalen diskutieren wir dies gerade intensiv.

Hintergrund dieser Diskussion ist der Umstand, dass gelegentlich die Auffassung zu bestehen scheint, die Sparkasse gehöre allein sich selbst bzw. konkret eher noch den Vorständen. Im Kern geht es um die Frage: Wer hat in der Sparkasse das Sagen. Und das ist nun mal – auch nach Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung – für alle grundsätzlichen Fragen die Kommune, und niemand sonst.

Ich sehe in einer Klarstellung dieses Punktes eine deutliche Stärkung des öffentlichen Auftrags. Darin liegt auch ein wichtiges politisches Signal, dass an der öffentlichen Rechtsform in kommunaler Trägerschaft festgehalten werden soll. Gleichzeitig würde damit noch deutlicher, dass wir eine

Beteiligung Privater oder gar den Verkauf von Sparkassen einhellig ablehnen.

Bildung von Stammkapital verhindern!

Die Bildung und insbesondere die Veräußerungsmöglichkeit von Stammkapital stellen die öffentliche Zweckbindung der Sparkasse dagegen in Frage.

Die Sparkasse wird auf diese Weise zum Handelsobjekt. Folge wäre, dass man sich von diesem kommunalen Unternehmen aus rein finanziellen Gründen trennen könnte und - bei entsprechendem Verkaufsdruck etwa durch die Aufsichtsbehörden - auch trennen müsste. Für ein solches Szenario benötigt man angesichts zahlreicher Kommunen mit Defizithaushalten wenig Phantasie.

Politisch wäre die Schaffung von Stammkapital ein Schritt in Richtung Privatisierung der Sparkassen! Dies gilt auch für Überlegungen, Sparkassen für Beteiligungen privater Dritter zu öffnen.

Deshalb haben sich die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen zusammen mit den beiden Sparkassenverbänden erst kürzlich gegenüber dem NRW-Finanzminister ausdrücklich gegen eine Öffnung im dortigen

Sparkassengesetz für die Ausweisung von Stammkapital ausgesprochen.

Keine Privatisierungsmöglichkeit von Sparkassen!

Nun bedarf es allerdings vielleicht noch ein Wort der Erklärung, warum ich mich als Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, also als Vertreter eines kommunalen Spitzenverbandes, bereits gegen die bloße Möglichkeit eines Verkaufs von Sparkassen ausspreche.

Konsequent wäre auf den ersten Blick doch eigentlich eher die Position, es unter der Überschrift „Kommunale Selbstverwaltung“ in die Entscheidungshoheit jeder Kommune zu stellen, wie sie mit ihren Unternehmen umgeht. Auch bei anderen gemeindlichen Wirtschaftsbetrieben (Wohnungsbaugesellschaften, Stadtwerke etc.) würde es sich ein kommunaler Spitzenverband nicht erlauben, einer einzelnen Kommune Vorschriften zu machen, was diese mit ihrem Vermögen bzw. ihren Unternehmen anfangen soll. Vielleicht einmal abgesehen von allgemeinen Hinweisen wie: die Entscheidung sorgfältig zu prüfen, auf den Verlust von Steuerungsmöglichkeiten zu achten und das Verhältnis von finanziellem Einmaleffekt zu langfristigen Vorteilen zu würdigen.

Im Sparkassenbereich sieht dies jedoch anders aus!

Mit einer Privatisierung wäre in der mittelfristigen Tendenz neben der kommunalen Trägerschaft auch die regionale Bindung und die Gemeinwohlorientierung verloren. Private Banken und Finanzinvestoren haben vorrangig reine Renditeerwartungen. Dazu werden sie ihre Geschäfte nicht am Interesse der Menschen des Geschäftsgebietes, in dem die Sparkasse tätig ist, orientieren.

Das Ergebnis wäre „Shareholder-Value“ anstelle des jetzt herrschenden „Citizen-Value“.

Hinzu kommt, dass man eine Sparkasse keineswegs isoliert sehen darf. Anders als etwa Wohnungsbauunternehmen oder Stadtwerke ist die einzelne Sparkasse integraler Bestandteil der gesamten Sparkassen-Finanzgruppe. Bricht man zu viele einzelne Teile heraus, ist die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems des Sparkassenverbundes bedroht.

Letztlich würde dies auch den deutschen Bankenmarkt in seiner Gesamtheit gefährden.

Die Stärke des deutschen Bankenmarktes liegt gerade in der Vielfalt. Erst die unterschiedlichen Rechtsformen und geschäftspolitischen Ausrichtungen der drei Säulen von Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Privatbanken ermöglichen einen umfassenden Wettbewerb und begründen die volkswirtschaftliche Stärke und Stabilität des

Finanzplatzes Deutschland. Dieser ist in Gefahr, wenn die Privatbanken nach der Theorie des Rosinenpickens die finanzstarken Sparkassen aus einzelnen Regionen heraustrennen könnten.

Die Folge wäre eine Reduzierung des Wettbewerbs, eine Ausdünnung der Finanzdienstleistungen in der Fläche, steigende Preise bei geringerer Qualität und die Ausgrenzung wirtschaftlich schwächerer Kundengruppen.

Als Ergebnis der voran gegangenen Überlegungen gilt: der Deutsche Städte- und Gemeindebund ist strikt gegen die Privatisierung von Sparkassen und ebenso strikt auch gegen die Schaffung einer Privatisierungsmöglichkeit.

Kein Handel mit Sparkassenanteilen im öffentlichen Bereich!

Auch der Handel von Sparkassenanteilen im öffentlichen Bereich, wie er in Hessen diskutiert wurde, würde zu einer Schwächung des Regionalprinzips führen.

Die dort diskutierte Beschränkung der Veräußerbarkeit von Stammkapitalanteilen auf bestimmte öffentlich-rechtliche Institutionen würde die grundsätzlichen Bedenken gegen die Einführung von Stammkapital nicht beseitigen. Andere

Kommunen dürften auf Grund der Finanznot der öffentlichen Haushalte als Erwerber kaum in Betracht kommen. Eine Konstruktion, bei der andere Sparkassen – und nicht nur benachbarte - Stammkapitalanteile übernehmen könnten, würde das Regionalprinzip in Frage stellen. Denn die weiteren Kapitalgeber werden ihren Einfluss auf die betroffene Sparkasse nicht ohne Rücksichtnahme auf ihr eigenes Gebiet ausüben. Dies würde Verteilungs- und Interessenkonflikte und letztlich eine Spaltung in den betreffenden Regionen und im Verbund der Sparkassen heraufbeschwören.

Regionale Bindung wahren!

Die Diskussionen mit der EU-Kommission haben deutlich gemacht, dass der besondere Charakter von Sparkassen besser betont werden kann, wenn ihre regionale Bindung gesetzlich klar geregelt ist. Sparkassengesetze der Länder, die hier eher weiche Formulierungen (wie beispielsweise „vorrangig“) enthalten, also nicht die Tätigkeit einer Sparkasse außerhalb ihres Gebiets verbieten, sind da eher kontraproduktiv.

In der regionalen Bindung der Sparkassen liegt der Schlüssel für den wirtschaftlichen Erfolg der Region. Bürger, Mittelstand und Kommunen profitieren von einer starken Sparkasse. Und die Sparkassen profitieren wiederum von

starken Kunden in den Regionen. Mit der Ausweitung der Europäischen Union kommen auf die deutschen Kommunen in der Standort- und Strukturpolitik neue Herausforderungen zu. Gerade bei tendenziell zurückgehenden Fördermöglichkeiten zur Regionalentwicklung werden lokale Initiativen, Institutionen und Unternehmer immer wichtiger. Vor diesem Hintergrund sind die Sparkassen auch im Standortwettbewerb unverzichtbar. Dies sollte nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden.

Ausschüttungsmöglichkeiten verbessern!

Änderungsbedarf in den Sparkassengesetzen sehe ich allerdings beim Ausschüttungsverfahren der Sparkassen zugunsten ihrer kommunalen Träger.

Vor dem Hintergrund weiterhin bestehender kommunaler Finanzknappheit hat die Rolle der Sparkasse als Finanzierungsquelle für die Kommune an Bedeutung gewonnen. „Was bringt uns eigentlich unsere Sparkasse wirklich unter dem Strich?“, ist eine Frage, die sich sicherlich zahlreiche Kämmerer immer einmal wieder stellen.

Hier muss sich die Sparkasse durchaus mit den Renditeleistungen der anderen kommunalen

Wirtschaftsunternehmen, wie etwa den Stadtwerken, vergleichen lassen.

Eine ausreichende Ausschüttung liegt auch im Interesse der Sparkassen selbst. Im Hinblick auf die Verkaufs- und Privatisierungsdiskussion lässt sich feststellen: je höher die gesicherte regelmäßige Einnahmeerwartung der Trägerkommune aus der Tätigkeit ihrer Sparkasse ist, desto stärker wird das kommunale Interesse an einem Erhalt und einer Stärkung des Instituts sein.

Der Finanzierungsbeitrag der Sparkasse beschränkt sich zurzeit – einmal abgesehen von den Gewerbesteuerzahlungen – in vielen Fällen auf Sponsoring gemeinnütziger Zwecke in der Kommune.

Natürlich können bei entsprechender intelligenter Absprache und Steuerung auch die Spendenpraxis der Sparkasse oder die Aktivitäten einer Sparkassenstiftung die kommunalpolitischen Zielsetzungen der Gemeinde fördern und unterstützen, ohne steuerrechtlich in die Gefahr einer verdeckten Gewinnausschüttung zu kommen. Ein echter Ersatz für einen direkten Deckungsbeitrag zum Finanzbedarf der Kommune sind Spenden an gemeinnützige Vereine und Organisationen aber nicht, insbesondere für Städte und Gemeinden mit strukturellen Haushaltsdefiziten.

Es erscheint daher sinnvoll, in den Sparkassengesetzen der Länder die Ausschüttungsmöglichkeiten zugunsten der kommunalen Träger zu erleichtern.

Dies sollte freilich mit Augenmaß geschehen: Neben den legitimen Erwartungen des kommunalen Trägers sind auch die Leistungsfähigkeit der Sparkasse und die Sicherung ihrer Zukunftsfähigkeit zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Höhe des Eigenkapitals. Deshalb ist es nicht sinnvoll, neben einer erweiterten Ausschüttungsregelung auch noch eine festgelegte Verzinsung von Eigenkapital zu fordern.

Maßgebliche Bezugsgröße für die Ausschüttung kann m. E. nur der Jahresüberschuss sein; die genaue Höhe muss vor Ort zwischen Vorstand und Kommune partnerschaftlich festgelegt werden.

Ausblick

Meine sehr verehrten Damen und Herren. Wenn man die schwierige Debatte der letzten Monate um den Namensschutz etwas Positives abgewinnen kann, dann dies: Sie hat gezeigt, an welchen Strukturmerkmalen festgehalten werden muss, um die Sparkassen auch künftig auf Erfolgskurs zu halten.

Sicherlich hätten wir alle gern auf diese Debatte verzichtet.

Weil sie aber nun geführt worden ist, sollten wir daraus lernen. Denn unsere Gegner und ihre neoliberalen und

marktradikalen Vordenker werden nicht müde werden, weiter gegen die Sparkassen Stimmung zu machen.

Solchen Angriffen müssen wir, Sparkassen und Kommunen gemeinsam, den Wind aus den Segeln nehmen. Wir müssen immer wieder in der ordnungspolitischen Diskussion die Vorteile der Sparkassen für den Staat, die Kommunen und die Bürger deutlich machen. Starke Sparkassen sind im deutschen Bankensystem ein unverzichtbares Element.

Um das deutsche Sparkassenwesen zu bewahren, zu stärken und weiter auszubauen, brauchen Kommunen und Sparkassen einander als starke und verlässliche Partner.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband kann sicher sein, dass er auch in Zukunft den Deutschen Städte- und Gemeindebund fest an seiner Seite hat.