

Wem gehören die Sparkassen? – Perspektive eines Sparkassenträgers

Matthias Wohltmann, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag

I. Wem gehören die Sparkassen?

„Wem gehören die Sparkassen? – Perspektive eines Sparkassenträgers“ – Die Fragestellung selbst deutet darauf hin, dass die Antwort wohl nicht ganz einfach ist. So wird von der „Trägersicht“ und nicht etwa von der „Eignersicht“ gesprochen. Insoweit deutet schon die Fragestellung an, dass hier eine etwas besondere Beziehung vorliegt, die sich nicht ohne Weiteres in die gängigen Eigentumskategorien einordnen lässt.

Zu betonen ist, dass aus Sicht des Deutschen Landkreistages, die Frage, wem die Sparkassen gehören, eigentlich nicht diejenige ist, die mit Blick auf die Beziehung Landkreis – Sparkasse an erster Stelle steht. Im Gegenteil läuten eher die Alarmglocken, wenn die Frage gestellt wird, da dahinter zumeist Interessen stehen, die vom wahren Nutzen der Sparkassen ablenken und nicht die Kerninteressen der Landkreise widerspiegeln:

- Frage nach der Veräußerbarkeit;
- Frage nach Eigenkapitalverzinsung/Ausschüttungen;
- Frage nach richtiger Darstellung der Vermögenslage der Kommune: Ansatz in der Bilanz

Wenn die Frage aber mit einer schnellen Antwort bedacht werden muss, dann lautet die Antwort: DEN KOMMUNEN.

Allerdings muss fairerweise ein „ABER“ hinterhergeschoben werden. Dieses ABER wird deutlich, wenn man sich die verschiedenen Dimensionen der Frage nach dem Eigentümer verdeutlicht:

- Wenn im *zivilrechtlichen* Sinne nach dem Eigentümer gefragt wird, geht es meist um die wirtschaftliche Verfügungsmacht, manchmal auch um Pflichten. Im Vordergrund steht oft die Frage nach dem Vermögen, und dann werden Veräußerungswert und Nutzwert gegeneinander abgewogen.
- Wird *öffentlich-rechtlich* nach dem Eigentümer gefragt, steht demgegenüber weniger die wirtschaftliche Verfügungsmacht und mehr die Frage nach der Verantwortlichkeit im Raum. Im Vordergrund steht der öffentlich zugedachte Nutzwert und seine Ausschöpfung, die Frage nach Veräußerungswerten ist demgegenüber absolut nachrangig.

Soll - dieses vorangestellt - nun die Frage vertieft werden, wem die Sparkassen gehören, so drängt sich auf, zunächst einen Blick in Sparkassengesetze zu werfen. Danach wird deutlich: Die Sparkassen gehören zu den Kommunen. Alle Sparkassengesetze betonen die kommunale Bindung, allerdings mit unterschiedlicher Nuancierung:

- Eindeutig: Sparkassen sind *kommunale Unternehmen/Einrichtungen*: Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt;
- Etwas offener: Sparkassen sind (wirtschaftlich) selbstständige Wirtschaftsunternehmen *in kommunaler Trägerschaft*. Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, offener: Thüringen und Hessen („dem gemeinen Nutzen dienende“);
- Offen: Sparkassen sind selbstständige Wirtschaftsunternehmen: Saarland und Sachsen.

Alle Sparkassengesetze haben darüber hinaus Regelungen, wer Sparkassen errichten kann (die Kommune) und was Aufgabe des (kommunalen) Trägers ist („... *Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ...*“).

Das heißt: Alle Sparkassengesetze setzen die Sparkassen und ihre öffentlich-rechtliche Funktion/Aufgabe in eine enge Verbindung zu den Kommunen. Verstärkt wird dies durch die Einbindung der kommunalen Träger in die Organe der Sparkasse (insbesondere Verwaltungsrat) und die dort zugedachten Aufgaben. Gleichzeitig findet die enge Verbindung ihre Entsprechung im Regionalprinzip und ihre Fortsetzung in den Folgen für die Sparkassen bei Gebietsreformen. Insoweit lassen sie eigentlich nur einen Schluss zu und der lautet: Die Eigentümer der Sparkassen sind die kommunalen Träger.

Allerdings sollte man sich die unterschiedlichen Dimensionen der Frage nach dem Eigentum ins Gedächtnis rufen, die mit den Sparkassengesetzen sehr bewusst unterschiedlich akzentuiert werden.

Mit den Sparkassengesetzen sind nämlich spezialgesetzliche Sonderregime geschaffen worden, welche einerseits der kommunalen Bindung und Trägerschaft und damit die Eigentümerschaft respektive die Verantwortung der Kommunen im *öffentlich-rechtlichen* Sinne für die Sparkassen mit besonderen Normierungen Ausdruck verleihen, andererseits aber auch gerade mit Blick auf die dauerhafte Sicherung der Aufgabenerfüllung der Sparkassen die *zivilrechtliche wirtschaftliche Verfügungsmacht* - insbesondere im Sinne von Veräußerungen aber eben auch mit Blick auf die Nutzenstiftung der Sparkasse - für die Kommune beschränken. Darauf wird mit Blick auf haushaltsrechtliche Fragen sowie mit Blick auf Ausschüttungen noch zurückzukommen sein.

II. Was ist der öffentliche zugedachte Nutzwert der Sparkassen?

Die spezielle Ausformung der Antwort auf die Eigentumsfrage in den Sparkassengesetzen drängt auf, sich näher mit der nun schon mehrfach angesprochenen Nutzenstiftung der Sparkassen auseinanderzusetzen. Einfach gesprochen liegt der besondere öffentliche Nutzwert, der dieser besonderen Konstruktion durch die Sparkassengesetze zugrunde liegt, in der Aufgabenerfüllung der Sparkassen, d.h. im sog. öffentlichen Auftrag, der in den Sparkassengesetzen näher ausgeformt ist. Nach den – im Wortlaut unterschiedlich formulierten, im Sinn aber übereinstimmenden – Bestimmungen der Sparkassengesetze der Länder ist es Aufgabe der Sparkassen,

- auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerberfordernisse
- in ihrem Geschäftsgebiet
- den Wettbewerb zu stärken und
- die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise,
- der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands,
- und der öffentlichen Hand mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen
- auch in den Fläche sicherzustellen.
- Sie unterstützen damit die Aufgabenerfüllung der Kommunen
 - im wirtschaftlichen,
 - regionalpolitischen,
 - sozialen und
 - kulturellen Bereich.

Zudem sollen sie den Sparsinn und Vermögensbildung breiter Bevölkerungskreise fördern. Ausdrücklich sind die Geschäfte der Sparkassen unter Beachtung des öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

III. Was bedeutet der öffentliche Auftrag konkret für die Landkreise – was ist das kommunale Interesse?

Um sich dieser Frage zu nähern, sollen zunächst ein paar wenige nackte Zahlen zur Bedeutung der Sparkassen für den kreisangehörigen Raum vorangestellt werden. Sie stammen aus dem Jahr 2002, dürften aber auch auf aktuellerer Basis kaum anders aussehen. So entfallen auf die Sparkassen im kreisangehörigen Raum

- 76 % der *Bilanzsummen* aller Sparkassen (82 % ohne freie Sparkassen)
- 76 % der *Verbindlichkeiten* der Sparkassen gegenüber Kunden (81 %)
- 78 % der *Spareinlagen* aller Sparkassen (82 %)
- 79 % der *Kredite an Nichtbanken* der Sparkassen (81 %)
- 75 % der *bankspezifisch Beschäftigten* mit Bezügen aller Sparkassen (83 %)
- 87 % aller *Zweigstellen* (90 %)

Im Übrigen nehmen die Landkreise rund 70 % ihrer Kredite bei den öffentlich-rechtlichen Banken auf (kreisfreie Städte: 50 %). Sicherlich machen aber nicht die Interessen der Landkreise als Kreditnehmer den öffentlichen Auftrag aus. Hier gilt zuvörderst das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das dem Landkreis enge Grenzen setzt. Gleichwohl können „Hausbindungen“ oder Gründe anderer Art bestehen, die die Landkreise - aufsichtsrechtlich unbedenklich - veranlassen können, auch mal auf das zweitbeste Angebot zurückzugreifen.

Der öffentliche Auftrag der Sparkassen ist auch nicht rein technisch zu verstehen. Anders als verschiedentlich suggeriert, erschöpft sich der öffentliche Auftrag der Sparkassen nicht in einer rein technisch verstandenen flächendeckenden geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung mit Auszahlungs- und Überweisungsstationen, die im Zeitalter moderner Vertriebskanäle wie Internet-Banking an Relevanz verliert. Wer dies unter dem öffentlichen Auftrag der Sparkassen versteht, der verkennt seine Bedeutung und seinen Wert. Der öffentliche Auftrag der Sparkassen erschöpft sich keineswegs darin, dem Aufstellen von Briefkästen gleich in einem gewissen räumlichen Abstand technische Zugangsmöglichkeiten zu kreditwirtschaftlichen Routinevorgängen wie Überweisungen und Auszahlungen zu schaffen. Wäre dem so, so wäre in der Tat – wie von Kritikern gerne angeführt - im Zeitalter des Internet-Bankings das so definierte Gemeinwohlinteresse abnehmend, im Übrigen das ausreichende Aufstellen von Bankautomaten ausreichend, das im Zusammenhang mit den Sparkassen und in Abgrenzung zu den privaten Bankkonzernen hervorgehobene Unternehmertum vor Ort eigentlich überflüssig und die kommunale Trägerschaft bei Lichte besehen auch entbehrlich.

Auch nicht die vielfältigen Förderaktivitäten der Sparkassen machen den Kern des öffentlichen und ihnen eigentümlichen Auftrags der Sparkassen aus. Zweifellos sind diese Aktivitäten der Sparkassen äußerst verdienstvoll, nehmen sie doch dem kommunalen Träger durch ihre Aktivitäten Aufgaben ab, die ansonsten ihm zugefallen wären. Sie sind keineswegs kleinzureden, aber den Kern des öffentlichen Auftrags füllen sie nicht aus. Hier hat die EU-Kommission recht, dieser Teil des öffentlichen Auftrags ließe sich über Auflagen relativ problemlos auch für alle anderen Kreditinstitute regeln. Wäre dies der Kern des öffentlichen Auftrags, so bedürfte es der besonderen Form der kommunalen Sparkassen nicht.

Ebenfalls machen nicht Ausschüttungen den öffentlichen Auftrag oder gar den Wert der Sparkassen für ihre kommunalen Träger aus. Die Sparkassen sind keine Finanzanlage der Kommunen, die möglichst hohe Renditen erwirtschaften und abführen muss. Auch die Sparkassengesetze der Länder stellen zu recht die Aufgaben der Sparkassen und deren Sicherstellung in den Vordergrund und ordnen dem die Ausschüttungen an die kommunalen Träger zutreffend unter.

An dieser Stelle bietet es sich an, einen kleinen Exkurs zu verschiedenen aktuellen Politikfeldern zu schlagen:

1. Reform des kommunalen Haushaltsrechts:

Kern dieser Reform ist die Umstellung des Rechnungslegungs- und Buchungssystem von der Kameralistik auf die Doppik. Ziel sind eine bessere Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs, die Wiedergabe der tatsächlichen Haushalts- und Vermögenslage der Kommune und die Ermöglichung der Steuerung nach Produkten. In diesem Zusammenhang taucht immer wieder mal die Frage nach der Aktivierung der Sparkassen in der kommunalen Bilanz auf.

Allerdings entspricht eine Aktivierung der Sparkassen in den kommunalen Bilanzen bei Lichte besehen aber nicht den Zielsetzungen der Reform. So handelt es sich bei den kommunalen Sparkassen nicht um „das Gesamtbild verzerrende Auslagerungen“. Sie sind vielmehr in ihrer Gesamtheit und bewusst außerhalb des kommunalen Kernhaushaltes. Dies unterscheidet sie etwa von kommunalen Abfallgesellschaften o.ä. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass eben mit den Sparkassengesetzen gerade ein spezialgesetzliches Sonderregime geschaffen wurde, welches einerseits der kommunalen Bindung und Trägerschaft der Sparkassen mit besonderen Normierungen Ausdruck verleihen, andererseits aber die Sparkassen und insbesondere die dort angesammelten Einlagen gerade vor der Vermischung mit dem kommunalen Haushalt schützt.

Dies findet seine Fortsetzung darin, dass auch bei Auflösung einer Sparkasse das Sparkassenvermögen durch das Sparkassengesetz weitestgehend gebunden und nicht frei verfügbar ist. Damit dürfte es jedoch bereits an der – in Analogie zu den handelsrechtlichen Bestimmungen - für einen Ansatz in der kommunalen Bilanz erforderlichen „selbstständigen Verwertbarkeit“ der Sparkassen fehlen. Anders als kommunale Beteiligungen sind Sparkassen eben nicht disponibel (im Vordergrund steht stattdessen nach ihrer Errichtung die Sicherstellung der dauerhaften Aufgabenerfüllung) und das Sparkassenvermögen steht gerade nicht der „normalen“ kommunalen Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Auch das für eine Bilanzierung erforderliche Schuldendeckungspotenzial ist nicht gegeben.

Dies wurde auch bei der Änderung des hessischen Sparkassengesetzes klargestellt: Die Trägerstellung an einer Sparkasse ist nicht eine dem Kapitalgesellschaftsrecht vergleichbare Beteiligung oder Finanzbeteiligung an einem Unternehmen. Es handelt sich stattdessen - so wörtlich - um eine „*öffentlich-rechtliche Sonderbeziehung eigener Art*“. Gleiches wird nunmehr auch im nordrhein-westfälischen Referentenentwurf zur Änderung des Sparkassengesetzes ausgeführt).

2. Bildung von Stammkapital in Hessen:

In Hessen ist es künftig Sparkassen und der HELABA grundsätzlich erlaubt, andere Sparkassen zu kaufen. Um dies zu ermöglichen, dürfen die öffentlich-rechtlichen Institute Stammkapital bilden. Dies ist kritisch zu sehen. Wie bei Zulassung einer (stillen) Beteiligung Privater an kommunalen Sparkassen handelt es sich hier letztendlich um fremde Kapitalgeber, die – auch wenn es andere Sparkassen sind – mit ihrer finanziellen Beteiligung am Ende Shareholder-Interessen verfolgen, die eben nicht auf den auf das Gebiet des kommunalen Trägers bezogenen öffentlichen Auftrags gerichtet sind, sondern in der Realisierung einer entsprechenden Verzinsung der Finanzanlage liegen. Aus der Pflicht zur Verzinsung folgt aber, dass die Grundsätze der Geschäftspolitik nicht mehr ausschließlich von dem bisherigen kommunalen Träger bestimmt werden können. Vielmehr tritt neben die Zielsetzungen des öffentlichen Auftrags und der Eigenfinanzierung eine weitere, Verteilungskonflikte aufwerfende Zielkategorie.

Die Bildung von Stammkapital verstärkt zudem den Druck, die kommunalen Sparkassen doch generell einer privaten Beteiligung mit Mitwirkungsrechten zu öffnen.

Im Übrigen lehnen die Kommunen vertikale Verbünde in Form von Holding- oder Integrationsmodellen zwischen den kommunalen Sparkassen und Landesbanken, die zu einer

Filialisierung der Sparkassen in organisatorischer und unternehmerischer Hinsicht, einem Verlust dezentraler Unternehmensverantwortung und der kommunalen Anbindung führen, ab (DLT-Präsidium im Positionspapier „Fusion und Kooperation“, ebenso Gesamtverband Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände).

3. Stärkung der Trägerinteressen durch die Bildung von nicht-handelbarem Trägerkapital (Nordrhein-Westfalen):

Die Ausführungen zur Stammkapitalbildung in Hessen gelten prinzipiell auch für die Überlegungen in Nordrhein-Westfalen zur Bildung nicht-handelbaren Trägerkapitals. Ziel der nordrhein-westfälischen Überlegungen ist eine vorgebliche Stärkung der Kommunen, die indes selbst große Bedenken gegen den Gesetzentwurf geäußert haben.

Das Trägerkapital soll nach den nordrhein-westfälischen Überlegungen u.a. Basis für Ausschüttungen sein („angemessene Verzinsung des Eigenkapitals“). Die in diesem Zusammenhang bemühte Parallele zu GO/KrO „zieht“ allerdings nicht. Während die Gemeinde- und Kreisordnungen bei dem öffentlichen Zweck in der Regel *einmalig* auf die Errichtung oder Erweiterung kommunaler Unternehmen abstellen, heben die Sparkassengesetze deutlich enger auf die *dauerhafte* Erfüllung der den Sparkassen gesetzten Aufgaben ab. Dies hat natürlich auch Auswirkungen auf die Bemessung von Ausschüttungen. Es droht zudem eine weitere Gefahr. Es könnten nämlich Konflikte aufkommen mit dem EU-Beihilferecht als Folge des Verzichts auf eine marktübliche Verzinsung. Offen ist zudem, ob die angestrebte Nicht-Handelbarkeit tatsächlich umsetzbar und durchhaltbar ist. Auf alle Fälle wird der Druck wachsen, die ausgewiesenen „Vermögenswerte“ durch eine Ermöglichung der Handelbarkeit zu heben. Dies kann mit Blick auf den eigentlichen Kern des öffentlichen Auftrags nicht gewollt sein.

Nachdem nun lange Ausführungen sich damit beschäftigten, was nicht den Kern des öffentlichen Auftrags der kommunalen Sparkassen ausmacht, ist es höchste Zeit, positiv zu sagen, worin denn dann der Kern des Nutzens der Sparkassen für die kommunalen Träger liegt, was den Kern des den Sparkassen eigentümlichen öffentlichen Auftrags ausmacht. Der Kern des öffentlichen Auftrags der Sparkassen ist darauf gerichtet, die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Region des kommunalen Trägers zu unterstützen und die entsprechenden regionalen Potenziale bestmöglich zu fördern. Die Sparkassen stellen dazu Finanzdienstleistungen insbesondere für den gewerblichen Mittelstand zur Verfügung und sind bei der Förderung von Wachstumspotenzialen und damit der Entstehung neuer Arbeitsplätze in den Regionen nicht wegzudenken. Der öffentliche Auftrag liegt damit weniger in einer statischen und technisch gesehenen Versorgungsfunktion, sondern mehr in einer von einer dynamischen Sicht geprägten wirtschaftlichen Katalysatorfunktion. Der öffentliche Auftrag lässt sich dabei nicht von der „normalen“ Geschäftstätigkeit trennen, er liegt vielmehr in der tagtäglichen Ausübung der Sparkassentätigkeit in den besonderen Grenzen und Anforderungen durch die Sparkassengesetze.

Dieser eigentliche Kern des öffentlichen Auftrags soll im Folgenden näher akzentuiert werden.

IV. Wirtschaftliche Katalysatorfunktion der Sparkassen ist der zentrale Nutzen der Sparkassen für die Träger – kommunale Trägerschaft/Eigentümerschaft dafür erforderlich

Zur Erläuterung der wirtschaftlichen Katalysatorfunktion der Sparkassen als der zentrale Nutzen der Sparkassen für die kommunalen Träger werden zunächst die tragenden Grundthesen formuliert.

1. *Wirtschaftliche Entwicklung lässt sich nicht am Reißbrett entwerfen und zentral steuern:* Die Wirtschaftliche Entwicklung ist vielmehr das Ergebnis der vielen und höchst komplexen vor Ort stattfindenden Wirtschaftsprozesse mit eigenständig handelnden und selbstverantwortlichen Akteuren. Auch das Bruttoinlandprodukt (BIP) – als Maßgröße für das wirtschaftliche Wachstum – ist letztlich nichts anderes als die Summe der konkret vor Ort

generierten wirtschaftlichen Leistungen. Dies gilt in einem besonders hohen Maße für Deutschland, sind doch die Wirtschaftsstrukturen in unserem Land maßgeblich durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt, die das Rückgrat der Wirtschaft bilden.

2. *Wirtschaftliches Wachstum kann von außen angestoßen werden sowie von innen heraus geschehen:* Dabei kann die von außen – etwa durch Zuschüsse oder Subventionen - induzierte und womöglich ohne diesen Impuls nicht lebensfähige Entwicklung allerdings immer nur als zweitbeste Lösung angesehen werden. Vorzugswürdig ist demgegenüber das Aktivieren der eigenen Entwicklungskräfte. Eine von innen heraus getragene wirtschaftliche Entwicklung kann sich jedoch nur entfalten, wenn den maßgeblichen Akteuren auch Freiraum gegeben wird. Wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum geschehen nicht von selbst, sondern erfordern kompetente Problemlösungskapazitäten mit Sachkenntnis, Problemnähe und Kenntnis der konkreten Umstände und Besonderheiten vor Ort.
3. *Wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum setzen Handlungsspielräume voraus:* Dies gilt nicht nur für die Unternehmer, sondern im gleichen Maße für die das weitere Umfeld den Rahmen setzenden Personen (lokale Politik, Kapitalgeber).
4. *Wirtschaftliche Entwicklung setzt einen Zugang zum Kapital voraus.* Es nützt die beste Idee und das beste Konzept nichts, wenn nicht auch das Kapital vorhanden ist bzw. attrahiert werden kann, um in die Umsetzung treten zu können. Über die Tragfähigkeit und damit die Finanzierungswürdigkeit eines Projektes vor Ort kann am besten derjenige entscheiden, der die Akteure und sonstigen Besonderheiten vor Ort kennt und beurteilen kann. Hier kommen die kommunal getragenen und lokal verankerten Sparkassen mit ihren autonomen Handlungsmöglichkeiten sowie ihrer Bindung an das Regionalprinzip ins Spiel. Durch ihre dezentrale Aufstellung sichern die kommunalen Sparkassen die unabdingbare Kundennähe im Gegensatz zu zentral gesteuerten Mitbewerbern („Dezentralität“ statt „Dekonzentration“). Durch ihre Konzentration auf den regionalen Markt haben die Sparkassen über Jahrzehnte hinweg eine sichere Kenntnis von der regionalen Verwaltungs-, Wirtschafts- und Infrastruktur gewonnen. Sie besitzen langfristig erworbene und aktuelle Kenntnisse und Daten über die Struktur, den Kundenkreis und die Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Region. Gleichzeitig haben die Sparkassen die autonomen Handlungsspielräume, in denen die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen genutzt werden können. Sie weisen damit gegenüber zentral gesteuerten Kreditinstituten einen gehörigen Vorteil zum Wohle der Region auf, da die Gegebenheiten vor Ort angemessen berücksichtigt werden können. Eine zentral gefällte Entscheidung über die Kreditgewährung muss dagegen nahezu zwangsläufig mehr schematischen Kriterien genügen. Die Präsenz in der Fläche lässt sich deshalb auch nicht durch den bloßen Aufbau moderner Vertriebskanäle - wie etwa Internet-Banking - ersetzen. Der örtliche Unternehmer braucht einen realen Ansprechpartner mit Beurteilungs- und Entscheidungskompetenzen vor Ort und keine Internetschnittstelle.

Kerngedanke des öffentlichen Auftrags der Sparkassen ist damit eine eigendynamische Nutzung und Stärkung der Gestaltungskräfte vor Ort, um eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung in der Region anzustoßen und zu fördern. Dieser Ansatz ist der denkbaren Alternative eines regulativen Ansatzes – wie er etwa der EU-Kommission vorschwebt -, der Kreditinstituten bestimmte gemeinwohlorientierte Auflagen macht, vorzuziehen, da er sich nicht gegen den Markt stellt und zu einem bestimmten – auch zu kontrollierenden! - Verhalten zwingt, sondern den Markt und die ihm innewohnenden Kräfte durch kanalisierende ökonomische Anreize sich selbst zunutze macht.

Die Gemeinwohlorientierung der kommunalen Sparkassen schließt deshalb eine Gewinnorientierung nicht aus. Im Gegenteil: Sie wird durch ein gezielt mit den Sparkassengesetzen und der Verfasstheit der Sparkassen gesetztes Anreizsystem zum Wohl der Gemeinheit instrumentalisiert. Die Erzielung von Gewinnen ist dabei die notwendige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs. Das erkennt auch das Sparkassenrecht an, wenn es bestimmt, dass die Geschäfte der Sparkassen unter Beachtung ihres öffentlichen

Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen sind. Notwendige und unverzichtbare Korrelate des öffentlichen Auftrags der Sparkassen sind in diesem System die Geltung des Regionalprinzips sowie die kommunale Trägerschaft, da so die spezifische öffentliche Aufgabenerfüllung der Sparkassen zwangsläufig auf das Gebiet des jeweiligen Trägers begrenzt ist und erst so die gewünschten Anreize gesetzt werden.

V. Warum ist die kommunale Trägerschaft unabdingbar?

Die kommunale Trägerschaft ist unabdingbares Element in diesem Anreizsystem. Erst sie setzt natürliche Grenzen für die räumliche Ausdehnungsmöglichkeit der Sparkasse und fokussiert damit ihre Expansionskräfte auf die Entwicklung der Trägerregion. Zwischen dem kommunalen Träger und der Sparkasse besteht dabei eine Interessenidentität, die in der demokratischen Legitimation durch die Bevölkerung der Trägerkommune ihren Ausgangspunkt hat, sich in dem Verständnis der Sparkassentätigkeit als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe fortsetzt und durch das gesetzlich abgesicherte und dem öffentlichen Auftrag untergeordnete Mitwirken der kommunalen Träger in den Organen der Sparkasse ihren Ausdruck findet.

Ohne kommunale Trägerschaft gäbe es keine natürlichen räumlichen Expansionsgrenzen. Regulativ vorgegebene Raumgrenzen stünden latent infrage oder aber sind zu starr auf eine einmal gewählte Größe angelegt. Das Modell der kommunalen Bindung und Trägerschaft ist hier flexibler, ohne jedoch grenzenlos zu sein. Es bietet den Raum, um auf notwendige Größenänderungen mit Fusionen benachbarter Sparkassen reagieren zu können. In diesem Zusammenhang kommt insbesondere dem (den) kommunalen Träger(n) eine besondere Verantwortung zu. Den Erhalt der kommunalen Sparkasse unternehmerisch zu sichern, ist und bleibt Aufgabe der Sparkassenvorstände. Die Größe des Geschäftsgebiets liegt demgegenüber in der Verantwortung des Trägers. Indes sind auch hier seine Handlungsmöglichkeiten nicht schrankenlos. Vielmehr sind ihm Grenzen gezogen, die sich aus dem Charakter des Betreibens einer Sparkasse als kommunale Aufgabe ergeben. Diese Grenze ist überschritten, wenn durch Fusionen die Sparkasse ihren örtlichen Charakter und damit die kommunale Anbindung verliert.

Ohne kommunale Trägerschaft und kommunale Verankerung der Sparkasse gäbe es auch nicht ohne Weiteres eine Zielidentität zwischen der Kommune einerseits und der lokalen Sparkasse andererseits. Ausdehnung und Expansion suchen sich immer den Weg des geringsten Widerstands. Das natürliche Streben der im Markt agierenden Sparkassen würde sich ohne die kommunale Trägerschaft deshalb keineswegs ohne Weiteres auf die Möglichkeiten vor Ort beschränken. Vielmehr bestünde der beständige Anreiz, lukrative und rendite-trächtige Expansionsmöglichkeiten außerhalb der gesetzten Grenzen zu erschließen.

Das Stiftungsmodell kann deshalb bei näherer Betrachtung dem Maßstab der Sicherstellung des lokal bezogenen öffentlichen Auftrags nicht genügen. Die kommunalen Bindungen reduzieren sich im Stiftungsmodell im Vergleich zur überkommenen kommunalen Sparkasse vielmehr in einem deutlichen Maße. Das Eigeninteresse der Stiftungs-Sparkasse und die regionalen Entwicklungsinteressen der mit gemeinwohlorientierten Ausschüttungen „abgespeisten“ kommunalen Träger wären nicht automatisch identisch, sondern weisen im Gegenteil auseinanderstrebende Tendenzen auf. Die derzeit mögliche Einflussnahme der Kommunalpolitik auf die strategische Ausrichtung der kommunalen Sparkasse sowie auf Entscheidungen über eine Anpassung des Geschäftsgebiets der Sparkasse an wirtschaftliche Erfordernisse werden regelmäßig nicht mehr oder nur sehr erschwert möglich sein.

Aus der kommunalen Selbstverwaltung in Verbindung mit dem öffentlichen Auftrag ergibt sich auch die öffentliche Rechtsform der Sparkassen, die das ökonomische Anreizsystem welches die Geschäftspolitik der Sparkasse auf die im lokal bezogenen öffentlichen Auftrag liegenden Gemeinwohlinteressen und nicht auf gegenläufigen Renditeerwartungen „normaler“ Anteilseigner ausrichtet, erst absichert. Die öffentliche Rechtsform ist der Garant dafür,

dass der öffentliche Gemeinwohlauftrag wesensimmanentes Ziel der Sparkassen bleibt und entsprechend auch deren Gewinne primär der Stärkung des lokalen Wirtschaftskreislaufes dienen und ansonsten gemeinnützigen Verwendungen zugeführt werden müssen. Ohne die öffentliche Rechtsform würde dagegen die für die Kanalisierung der Marktanreize auf das in der Entwicklung des Trägergebietes liegende öffentliche Interesse unentbehrliche kommunale Bindung stets auf fragilen Füßen stehen. Kurzfristige Erlösanreize würden immer wieder die kommunale Bindung infrage stellen. Der Deutsche Landkreistag hat sich deshalb stets Vorschlägen verschlossen, die – oft auch unter dem Deckmantel einer Stärkung der kommunalen Träger – das sorgsam austarierte Anreizsystem der kommunal gebundenen und lokal verankerten Sparkassentätigkeit durch die Stärkung abweichender Rendite- oder Erlösziele schwächen könnten.

Drittes Element des die ökonomischen Marktrationalitäten nutzenden gemeinwohlorientierten kommunalen Sparkassensystems ist die Geltung des Regionalprinzips. Es resultiert aus der kommunalen Bindung und zwingt zur Konzentration der Geschäftstätigkeit jeder Sparkasse auf „ihre“ Region. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive stellt es zugleich einen permanenten kreditwirtschaftlichen Wettbewerb sicher und gewährleistet – kleinräumig betrachtet - die Kapitalbildung und -bindung in einem überschaubaren Wirtschafts- und Lebensraum, so dass auch langfristig eine entsprechende Versorgung im ganzen Land sichergestellt und dem Abzug von Sparkapital aus der Region begegnet wird.

Stattdessen befördert es seine Verwendung vor Ort und bedingt eine stärkere Ausrichtung der Geschäftspolitik auf Förderung langfristiger Entwicklungspotenziale anstelle einer Schwerpunktsetzung auf kurzfristig ausgerichtete Erfolgsstrategien. Es fördert so insbesondere die Aufdeckung und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale für ein selbsttragendes Wachstum vor Ort. Für die einzelne Sparkasse ist der wirtschaftliche Erfolg mit der Entwicklung der eigenen Geschäftsregion zwingend verwoben, weil sie gehindert ist, auf lukrativere und „einfachere“ Geschäftsgebiete außerhalb der eigenen Region auszuweichen.

Überdies sichert das Regionalprinzip schließlich die ausgezeichneten Marktkenntnisse der Sparkassen vor Ort, die sich im Kreditgeschäft risikobegrenzend auswirkt. Diese Risikobegrenzung sorgt für eine hohe Stabilität in den Regionen.

In volkswirtschaftlicher Sicht gewährleisten die Sparkassen damit im Ergebnis eine gleichmäßigere Entwicklung unterschiedlich begünstigter Wirtschafts- und Lebensstandorte und vermeiden übermäßige Konzentrationsprozesse sowie die gleichzeitige Ausgrenzung unattraktiver Gebiete. Sie tragen auf diese Weise in besonderem Maße zu einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung auch jenseits der Wirtschaftszentren bei und mindern den Bedarf an nachsorgenden Ausgleichs- oder auch Sozialmaßnahmen. Mit Blick auf die zunehmende Leuchtturm- oder Clusterförderung kommt dem immer mehr Bedeutung zu.

VI. Fazit

Die deutsche Wirtschaftsordnung verfügt mit den kommunal getragenen und lokal gebundenen Sparkassen über ein sehr effektives und wertvolles Mittel zur regionalen Mobilisierung von Wachstumskräften. Die öffentlich-rechtlichen kommunalen Sparkassen sind damit Teil eines ordnungspolitischen Konzepts, das eine breit fundierte, sozial gerechte und solide getragene wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland anstrebt.

Die Landkreise haben größtes Interesse, dass die besondere und unverzichtbare Funktion der Sparkassen auch in der Zukunft erhalten bleibt. Gerade in Zeiten, in den die Förderpolitik sich zunehmend vom ländlichen und jenseits der Wachstumszentren gelegenen Raum abwendet, kommt den kommunal getragenen und lokal verankerten Sparkassen eine immer größere Bedeutung zu. Dies gilt – wie dargelegt – nicht nur regional, sondern auch im volkswirtschaftlichen Sinne.

Alle Strategien zur Verbesserung der Strukturen der kommunalen Sparkassen müssen aus Sicht des kommunalen Trägers daran gemessen werden, ob der örtlich bezogene öffentliche Auftrag sichergestellt und damit korrespondierend die Trägereinflüsse gewahrt werden.