

Positionspapier zur Rolle der Sparkassen

Autorenkollektiv: Ralf Christoffers; Prof. Dr. Alfred Schultz; Dr. Günter Schippel

Im Dezember 1997 sowie 1999 wurden durch die PDS des Landes Brandenburg ein erste Positionspapier zur Rolle der Sparkassen veröffentlicht. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung knüpft das vorliegende Diskussionsangebot an diese Ausarbeitungen an und erweitert sie inhaltlich.

In den letzten Jahren haben sich in allen gesellschaftlichen Bereichen gravierende Veränderungen ergeben. Auch in der Bundesrepublik sind durch die im wesentlichen auf einen Standortwettbewerb reduzierten regionalen und internationalen Beziehungen Veränderungen in der Steuer-, Finanz- und Wirtschaftspolitik entstanden. Ein zentrales Anliegen einer politischen Option, die Einbindung von Marktfunktionen in gesellschaftliche Abläufe, wird nicht gestaltet, sondern zunehmend auf einen politischen Nachvollzug wirtschaftlicher Entwicklung reduziert. Ein gravierendes Beispiel dafür ist die Debatte über die Steuerreform, die Gesundheits- und Rentenreform sowie die Arbeitsmarktreform in der Bundesrepublik. Der Reformbedarf in allen genannten Bereichen zur Neukonzipierung des Generationen- und Gesellschaftsvertrages ist unbestritten und auch Inhalt eines sozial und demokratisch ausgerichteten Politikangebotes der PDS. Zu konstatieren ist jedoch, dass mit den gewählten Ansätzen eine einseitige Delegation von Verantwortung auf den Einzelnen erfolgt. Die notwendige Diskussion über das Verhältnis von individueller und gesellschaftlicher Verantwortung findet nicht statt.

Die zunehmende Reduktion des politischen Gestaltungswillens auf Teilinteressen von wirtschaftlich und finanzpolitisch agierenden Akteuren findet seinen Ausdruck auch in der Umgestaltung von internationalen und nationalen Finanzbeziehungen. Neben Banken und bankähnlichen Institutionen sind verstärkt Versicherungen, internationale Unternehmen und Pensionsfonds im Finanzgeschäft tätig. Das gesellschaftliche Selbstverständnis über Gewinnraten hat sich gravierend verändert und übt einen Druck auf die Kapitalisierung von gesellschaftlichen Lebensbereichen aus. Damit entstehen neue Interessenkonstellationen und Konfliktbereiche, die nur durch eine Einbeziehung notwendiger Marktverhältnisse in die Gesellschaftsgestaltung, nicht aber durch eine Reduzierung der Gesellschaft auf Marktverhältnisse gelöst werden können.

Gekoppelt sind diese Entwicklungen mit einer zunehmenden Entfremdung der Finanzkreisläufe von der Realökonomie und der Ausprägung spekulativer Aspekte. (Die Gespräche in Basel durch Vertreter von Finanzinstitutionen zur Begrenzung spekulativer Gefahren in internationalen Finanzsystemen machen deutlich, dass die Gefahrenpotentiale dieser Entwicklung mittlerweile von Vertretern eines breiten sozialen und politischen Spektrums erkannt wird) Deutlich wird diese Entwicklung u. a. am neuen Markt, der Spekulation gegen die thailändische Währung, der sog. Japan-, Russland- oder Mexikokrise. Die Entwicklung in der Euro-Zone ist von Widersprüchen gekennzeichnet. Einerseits ist längerfristig aufgrund der Potentiale mit einer ausreichenden Stabilität der Währung zu rechnen, andererseits bleibt durch den Rückstand der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Einigung in Europa der Wechselkurs des EURO gefährdet. Daraus ergeben sich Unsicherheiten, die auch nicht vollständig durch die Übertragung nationaler Kompetenzen an die Europäische Zentralbank aufgefangen werden können. Dazu kommt, dass das bisherige Agieren der Europäischen Zentralbank nicht in jedem Fall zur Vertrauensbildung beigetragen hat.

Unabhängig davon ist auf der Grundlage der Übertragung nationaler Kompetenzen mit gravierenden Strukturveränderungen im Aufgabenprofil sowie bei der Organisation der Bundes- und Landesbanken zu rechnen.

Dazu kommt ein wachsender Druck, durch internationale Fusionen bzw. durch nationale Konzentration Finanzinstitutionen zu schaffen, die diesen Entwicklungen scheinbar entsprechen können.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Diskussion und die Perspektive öffentlicher Finanzinstitutionen in der Bundesrepublik zu bewerten. Ausgehend von der Klage privater Banken sowie dem Agieren der Westdeutschen Landesbank soll mit Hilfe des europäischen Wettbewerbsrechtes eine materielle Privatisierung öffentlicher Kreditinstitutionen erreicht werden. Damit würde das dreistufige Banksystem (Privatbanken, Genossenschaftsbanken und öffentliche Finanzinstitutionen) in Deutschland aufgehoben werden. Dieser Ansatz geht von einem angeblichen Wettbewerbsvorteil öffentlicher Institutionen durch die sog. Anstaltslast und Gewährsträgerhaftung aus. Anstaltslast beinhaltet die Verantwortung der öffentlichen Hand für Unternehmen, die sich in ihrem Eigentum befinden. Gewährsträgerhaftung bedeutet, dass bei einer Überschuldung einer Sparkasse oder einer Landesbank Gläubiger einen Forderungsanspruch gegenüber dem Anstaltssträger haben. Ein unmittelbarer Wettbewerbsvorteil ist daraus nicht abzuleiten. Darüber hinaus sind neben wettbewerbsrechtlichen Aspekten weitere Komponenten in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen.

Im System der Finanzinstitute spielen öffentliche Einrichtungen wie Landesbanken oder Sparkassen u. a. auf regionaler Ebene eine wichtige Rolle.

Die Position der PDS dazu geht eindeutig davon aus, dass insbesondere die Sparkassen bei der notwendigen Stärkung der regionalen Wirtschafts- und Sozialkreisläufe zu stärken sind.

Und das nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht, sondern vor allem auch aus Sicht demokratischer Mitbestimmung bei regionalen Entscheidungen.

Nach Angaben des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes existieren 583 Sparkassen, 12 Landesbanken / Girozentralen sowie Landesbausparkassen, Versicherungen, Kapitalbeteiligungsgesellschaften u. a. Insgesamt besteht die Sparkassen-Finanzgruppe aus ca. 800 selbstständigen Unternehmen mit mehr als 370.000 Beschäftigten in Deutschland. Der Marktanteil der Sparkassen am gewerblichen Mittelstand beträgt fast 40 Prozent. Beim Handwerk ca. 80 Prozent. 1998 wurden 13 Milliarden DM öffentliche Fördergelder an ca. 60.000 Unternehmen vermittelt. (Im Gegensatz zu Großbanken, deren Vermittlertätigkeit bei der Vergabe öffentlicher Fördergelder stark gesunken ist)

Die Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassenorganisation sind an rund 550 Unternehmen beteiligt. Durch den Existenzgründerwettbewerb "Start Up" werden Existenzgründungen unterstützt.

In der Region ist dieser Wettbewerb vor allem im Land Berlin von hoher Relevanz. Die Sparkassenfinanzgruppe betreibt 25.000 Geschäftsstellen und sichert damit ein flächendeckenderes Angebot an Finanzdienstleistungen als Universalbanken, die die gesamte Palette von Finanzdienstleistungen anbieten, im Gegensatz zu großen Privatbanken, die sich zunehmend aus dem Massengeschäft zurückziehen und eine Konzentration auf das Investmentgeschäft vornehmen. Die Sparkassen-Finanzgruppe bildet ca. 23.000 Auszubildende aus und hat damit eine Ausbildungsquote von ca. 9 %. Ca. 45 % der gesamten Ertragssteuern der Kreditinstitute entfallen auf die Sparkassen-Finanzgruppe. Nach Angaben des Ostdeutschen Sparkassenverbandes vom 26.8.2003 haben die Ostdeutschen Sparkassen 2,4 Milliarden € Bausparguthaben vermittelt, halten Lebensversicherungen im Wert von 1,2 Milliarden Euro, haben Kredite in Höhe von 36,6 Milliarden € vergeben, davon 15,8 Milliarden an Privatpersonen und haben insgesamt eine Bilanzsumme von 94,5 Milliarden €.

Diese wenigen Angaben belegen die Rolle der Sparkasse nicht nur, aber auch in den neuen Bundesländern. Sowohl bei der Sicherstellung notwendiger Kredite, entsprechend des öffentlichen Auftrages bei der Unterstützung der regionalen und kommunalen Entwicklung, als auch aus dem beschäftigungspolitischen Aspekt heraus. Die Entscheidung der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit öffentlichen Bankinstitutionen führten zu einer Veränderung der so genannten Anstaltslast und Gewährsträgerhaftung. Im Kern hat das zur Folge, dass die konkurrierenden Ansätze der Regionalpolitik und des Wettbewerbs- und Beihilferechtes der Europäischen Union zu einer Situation geführt haben, in der das Zusatzprotokoll zum Amsterdamer Vertrag, das die Stellung des öffentlich-rechtlichen Banksystems in Deutschland sicher stellen sollte, de facto aufgehoben worden ist. Gegenwärtig laufen Überprüfungen über die so genannte Wettbewerbskonformität öffentlich-rechtlicher Banken, nicht nur bei Sparkassen, sondern auch bei Landesbanken. Mit Unterstützung der PDS ist vor dem Hintergrund dieser Situation im Jahre 2002 das 1996 verabschiedete Sparkassengesetz verändert worden (Anlage 1). Zum einen ging es um die Aufnahme des europäisch modifizierten Regelwerkes und zum anderen um die Schaffung von Bewegungsspielräumen zum Erhalt des öffentlich-rechtlichen Charakters der Sparkassen.

Auch für die PDS heißt das, ihre politische Verankerung in den Ländern und Regionen wahrzunehmen und ausgesuchte Persönlichkeiten für die Tätigkeit in den Vertretungen und den Organen von Sparkassen und anderen öffentlich-rechtlichen Institutionen zu benennen. Dabei ist selbstverständlich

zu beachten, dass der Vorstand einer Sparkasse nicht nach politischer Beliebigkeit oder Parteiprogramm, sondern entsprechend der Aufgabenstellung des Finanzinstitutes sowie den gesetzlichen Gegebenheiten die Geschäfte führen muss. Entsprechend den Regularien können Sparkassen nur auf dem eigenen Territorium tätig werden. Damit haben die jeweiligen Sparkassen einen eingeschränkten Wirkungsbereich, der jedoch eine hohe Bindungswirkung an die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialbeziehungen der jeweiligen Region erfordert. Dadurch unterscheiden sie sich von dem Filialsystem privater Institutionen.

Aufgrund der Regionalbezogenheit und Kundennähe ist eine stärkere Berücksichtigung von individuellen und territorialen Besonderheiten u. a. bei der Bonitätseinschätzung und Kreditvergabe sowie der Risikobereitschaft möglich. Damit können Sparkassen einen qualitativ anderen Beitrag zur Entwicklung von Regionen unter Berücksichtigung spezifischer Besonderheiten in den neuen Bundesländern leisten. (u. a. die Einkommenssituation, die strukturelle Unterkapitalisierung, fehlende bankübliche Sicherheiten). Das flächendeckende Filialnetz sichert eine Einbeziehung der Fläche des Landes, was insbesondere in strukturell schwächeren Regionen einen hohen Wert darstellt. Angesichts der relativ hohen Akzeptanz dieser Institutionen und ihrer Marktstellung verschärft sich der Privatisierungsdruck auf diese Einrichtungen. Dabei geht es nicht um die bereits erwähnte Klage bei der Europäischen Union, sondern auch um das allgemeine öffentliche Verständnis zum dreistufigen Banksystem in Deutschland. Ein Verkauf von Vermögen der Sparkassen könnte zwar kurzfristig die Situation der öffentlichen Haushalte entspannen, bedeutet jedoch längerfristig einen Verzicht auf strukturpolitische Komponenten, eine Einschränkung des Wettbewerbs und eine Ausdünnung der notwendigen flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen. Weder aus wettbewerbsrechtlichen noch aus ordnungspolitischen Gründen ist eine vollständige materielle Privatisierung von öffentlichen Kreditinstituten als politischer Ansatz zu akzeptieren.

Dass aufgrund der Situation der Finanzinstitutionen auch Neuansätze in der Organisation der Sparkassen notwendig sind, ist u. E. unstrittig. Die Konsequenz dieser Entwicklung darf jedoch nicht die Preisgabe des öffentlichen Auftrages der Sparkassen und ihre Stellung als Universalbanken gefährden.

Eine materielle Privatisierung der Sparkassen würde nicht zu mehr Wettbewerb führen, sondern zu einer weiteren Konzentration bei privaten Institutionen. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sind aus sich heraus weder besser noch schlechter in der Sicherstellung von Finanzdienstleistungen als private Institutionen. Erst die Ausgestaltung des Zusammenhanges zwischen den gesetzlichen Grundlagen, dem objektiven Wirkungsbereich von Sparkassen und den handelnden Personen kann ein Instrument schaffen, dass im Sinne der Entwicklung regionaler Wirtschafts- und Sozialbeziehungen eine große Rolle spielen kann. Angesichts des auszugestaltenden Verhältnisses zwischen Globalisierung und Regionalisierung kommt es zu einer wachsenden Bedeutung dieser Institutionen, die eine politische Ausgestaltung ihrer Wirkungsmöglichkeiten bedingt. Dieser Prozess ist nicht widerspruchsfrei und wird nicht in jedem Einzelfall einer Kreditbeziehung zu einer befriedigenden Lösung führen. Unabhängig davon muss sich die PDS als politische Kraft im Osten Deutschlands sowohl personell als auch inhaltlich in den Bereich der Sparkassen einbringen.

Zusammenfassung:

1. Die Überbetonung wettbewerbsrechtlicher Aspekte durch eine Überinterpretation des Beihilferechts in der Europäischen Union negiert andere Zielstellungen wie Subsidiarität und Eigentumsgarantie im Vertrag über die Europäische Union. Eine materielle Privatisierung von Sparkassen führt nicht zu einer Ausweitung von Wettbewerb sondern zu seiner Einschränkung.
2. Öffentliche Kreditinstitute realisieren aufgrund ihres öffentlichen Auftrages Finanzdienstleistungen in der Fläche des Landes als Universalbanken und spielen damit eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialbeziehungen in den Regionen.
3. Der Erhalt des dreistufigen Banksystems in Deutschland ist eine politische Aufgabe, die Um- und Neuorganisationen in diesem Sektor nicht behindert, öffentlichen Kreditinstitutionen jedoch einen politischen Rahmen für die Umsetzung ihres öffentlichen Auftrages zu gewährleisten hat.
4. Durch den Zusammenhang von gesetzlichen Grundlagen, dem regionalen Wirkungsbereich und den handelnden Personen kann ein Instrument geschaffen werden, dass die Entwicklung regionaler Wirtschafts- und Sozialbeziehung als notwendige Komplementierung globaler Entwicklungen eine große Rolle spielen kann.
5. Die PDS muss sich verstärkt personell als auch inhaltlich in die Tätigkeit öffentlicher Finanzinstitutionen einbringen und in der politischen Diskussion die eigene Akzentsetzung verstärken.

Gegenwärtig verschärft sich die Diskussion um die Perspektive des öffentlich-rechtlichen Bankensystems vor allem aus drei Gründen:

1. Ostdeutschland befindet sich in einer Krisensituation die sich auch in den Konjunkturdaten, der demografischen Entwicklung und der Einnahmesituation der öffentlichen Hand widerspiegelt.
2. Deutsche Großbanken sind in einer schwierigen Wettbewerbssituation und erhöhen den Druck auf die Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors.
3. Die europäische Kommission versteht im Kern unter notwendiger Liberalisierung die Privatisierung von gesellschaftlichen Bereichen.

Es bleibt festzustellen, dass sich die politische, rechtliche und wirtschaftliche Situation von Sparkassen auch in Ostdeutschland verändert. Die Tendenz, dass nach Optimierungsmöglichkeiten gesucht wird, um in dieser neuen Wettbewerbssituation die Zielsetzungen des Sparkassenstatutes umsetzen zu können, zeigt sich sowohl im Ostdeutschen Sparkassenverband als auch in der Sparkassenfinanzgruppe insgesamt. Das reicht von Zusammenschlüssen von Lebensversicherern der Sparkasse bis hin zu Fusionen von Sparkassen selbst. In Brandenburg ist in den letzten Monaten durch den Zusammenschluss der Mittelbrandenburgischen Sparkasse und der Sparkasse Teltow-Fläming der wirtschaftlichen Situation entsprochen worden und ein neues Regional-Institut entstanden. Analysen zeigen, dass weitere Fusionen auch in Brandenburg absehbar sind. (Im Ostdeutschen Sparkassenverband ist die Anzahl der Kreditinstitute von 83 auf 79 zurückgegangen) Damit ist auch die PDS herausgefordert, ihre politische Position bei den anstehenden Diskussionen zu formulieren. Dieser Prozess ist insofern schwierig, da auch regionale Interessen der PDS zur Geltung kommen. |

Ich halte nachfolgende Grundsätze bei anstehenden Diskussionen und Entscheidungen für unverzichtbar:

1. Sicherung des Vertrauens der Sparkassenkunden in ihre Institution
2. Beibehaltung der Regionalität der Sparkassen als unmittelbare Ansprechpartner vor Ort
3. Zugang jedes Bürgers unabhängig von seiner finanziellen oder sozialen Situation zu einem eigenen Bankkonto
4. Transparente Diskussion der wirtschaftlichen Eckwerte bei einem möglichen Zusammenschluss und Einbeziehung der Betriebsräte der betreffenden Institutionen
5. Transparente Entscheidungsprozesse gegenüber den politischen Gremien, die Entscheidungen zu treffen haben

Im Gesamtkontext ist zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission Übergangsfristen für die Neuorganisation des öffentlich-rechtlichen Bankensystems definiert hat, der Wettbewerbsdruck insbesondere im Berlin-nahen Raum zunehmen wird, die wirtschaftliche und damit die regionale Situation in Berlin-fernen Räumen sich in absehbarer Zeit nicht verbessern wird. Das alles hat auf die Ertragssituation von Sparkassen und damit auf ihre Wettbewerbsfähigkeit einen wesentlichen Einfluss. Fusionen und verstärkte Kooperationen von Sparkassen auch in Brandenburg können einen Beitrag zur Stabilität des öffentlich-rechtlichen Bankensystems in Deutschland leisten. Dabei sind verschiedene Modelle vorstellbar. Ein Zusammenschluss im Berlin-nahen Raum, eine Orientierung auf Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Planungsregionen, eine länderübergreifende Kooperation z.B. mit Sparkassen aus Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen und andere. Entscheidend für die Position der PDS sollten dabei die zu erwartenden langfristigen wirtschaftlichen Eckdaten von Sparkassen, der Vertrauensschutz von Kunden sowie die Beibehaltung der Regionalität sein. Nach der Kommunalwahl in Brandenburg ist die PDS in eine Situation gestellt, in der der Diskussions- und Entscheidungsbedarf zur Perspektive der Regionalinstitution Sparkasse in Brandenburg offensichtlich wird. Die im September und Oktober dieses Jahres gelaufenen Diskussionsprozesse um die Sparkasse Barnim, Märkisch-Oderland, Teltow-Fläming und die Mittelbrandenburgische Sparkasse verdeutlichen die Handlungsnotwendigkeit.