

Aktuelle Herausforderungen für Sparkassen

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Zur europäischen Bankenregulierung	4
2. Zum europaweiten Einlagensicherungssystem	6
3. Zur Reaktion auf veränderte Markt- und Wettbewerbsbedingungen	6
4. Sparkassen sind wichtige Partner bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben....	8
5. Gemeinwohlorientierung der Sparkassen	9
6. Europäische Leitlinien zu Corporate Governance im Bankensektor.....	10

Vorwort

Die Städte sind als Träger ihrer Sparkassen gefordert, sich mit den regulatorischen Rahmenbedingungen ebenso wie mit den Markt- und Wettbewerbsbedingungen ihrer Institute zu befassen. Diese Bedingungen ändern sich fortlaufend. Die Verständigung auf gemeinsame Grundsätze und Orientierungen bei der Fortentwicklung und Neuausrichtung der Institute ist daher in den Gremien des Deutschen Städtetages geboten. Dazu dient auch der partnerschaftliche Dialog mit der Sparkassen-Finanzgruppe.

Aus der Perspektive der kommunalen Träger gehören zu den aktuellen Themen die Ausrichtung der europäischen Bankenaufsicht, die Vorschläge der EU-Kommission für ein europäisches Einlagensicherungssystem und europäische Leitlinien zu Corporate Governance. In besonderer Weise sind uns wichtig die geschäftliche Bindung zwischen Sparkassen und Kommunen, mögliche Reaktionen auf veränderte Markt- und Wettbewerbsbedingungen mit neuen Geschäftsstrategien und die mit dem öffentlichen Auftrag verbundene Gemeinwohlorientierung der Sparkassen.

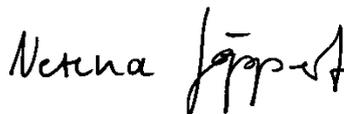
Aus Sicht der Städte sind die folgenden Prüfsteine entscheidend dafür, wie sich die kommunal getragenen Sparkassen in Zukunft geschäftlich ausrichten: die in der kommunalen Selbstverwaltung verankerte öffentliche Daseinsvorsorge und der daran geknüpfte öffentliche Auftrag der Sparkassen. Dabei ist das Regionalprinzip zu beachten.

Mit diesem Positionspapier will der Deutsche Städtetag die besondere Stellung der Sparkassen im Zusammenspiel mit ihren Trägern, den Kommunen, hervorheben. Er will darüber hinaus den politischen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene die Besonderheiten des „Sparkassen-Modells“ verdeutlichen. Und wir wollen dafür werben, dieses Modell zu sichern und zu stärken.

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat in seiner 218. Sitzung im Februar 2017 in Osnabrück dieses Positionspapier zu den aktuellen Herausforderungen für Sparkassen beschlossen.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städtetages



Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Aktuelle Herausforderungen für Sparkassen

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Hauptausschuss am 22. Februar 2017 in Osnabrück

Sparkassen sind unverzichtbarer Teil kommunaler Daseinsvorsorge. Die Erfüllung ihres öffentlichen Auftrages, die Berücksichtigung des Regionalprinzips und die kommunale Bindung sind wesentliche Fixpunkte für die zukunftsfähige Fortschreibung des Geschäftsmodells der kommunal getragenen Sparkassen.

Dabei stehen die Sparkassen vor großen Herausforderungen. Insbesondere die Umsetzung hochkomplexer Regulierungsvorgaben hat zu wachsendem Aufwand für die Institute geführt. Die aktuelle Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) setzt zudem die Erträge der Institute deutlich unter Druck.

International wurden und werden Maßgaben für Bankgeschäfte neu formuliert. Auf europäischer Ebene werden die Regeln für Finanzdienstleister kontinuierlich fortgeschrieben. Diese Regeln sind von der Bankenbranche generell einzuhalten. Selbst dann, wenn Vorgaben nicht als unmittelbar auf nationaler Ebene anwendbar gezeichnet sind, strahlen die international getroffenen Vereinbarungen auf die nationale Bankenaufsicht aus. Besonderheiten des in Deutschland bestehenden Bankensystems mit seinen Drei-Säulen aus privaten, öffentlichen und genossenschaftlichen Banken werden bei den internationalen Regeln nicht oder kaum berücksichtigt.

Globalisierung und Digitalisierung der Wirtschaft scheinen dezentrale, regionale Ausprägungen generell in Frage zu stellen. So sehen sich auch die Sparkassen einem wachsenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt und müssen veränderte Kundenansprüche aufnehmen. Dabei handelt es sich nicht nur um einen allein kurzfristig notwendigen, zu parierenden Entwicklungsschub. Die Herausforderungen für die Sparkassen sind grundlegend. Eine kontinuierliche Befassung mit den sich ändernden Bedingungen ist erforderlich.

Zu den aktuellen Themen aus der Perspektive der kommunalen Träger gehören insbesondere die Ausrichtung der europäischen Bankenaufsicht, die Vorschläge der EU-Kommission für ein europäisches Einlagensicherungssystem, die geschäftliche Bindung zwischen Sparkassen und Kommunen, mögliche Reaktionen auf veränderte Markt- und Wettbewerbsbedingungen, die mit dem öffentlichen Auftrag verbundene Gemeinwohlorientierung der Sparkassen sowie europäische Leitlinien zu Corporate Governance.

1. Zur europäischen Bankenregulierung

Die in Europa beabsichtigte Fortschreibung der Standards bei der Bankenaufsicht ist regelmäßig auf die Regulierung international tätiger Großbanken ausgerichtet. Für ausschließlich regional tätige Kreditinstitute und ihre Geschäftsmodelle sind die europäischen Regelungen nicht angemessen. Dem zentralen europäischen Prinzip der Subsidiarität folgend, sind Differenzierung und Proportionalität bei der Bankenregulierung gerechtfertigt und erforderlich.

Reformen des Finanzsystems in Reaktion auf die Finanzmarktkrise und zur Vermeidung einer Wiederholung sind notwendig. Entsprechende Bemühungen auf europäischer und

nationaler Ebene sind zu begrüßen. Solche Reformen müssen jedoch an den Stellen ansetzen und zu Verschärfungen bei der Bankenregulierung führen, die sich in der Vergangenheit als besonders fragil und problembehaftet erwiesen haben.

Trotz der verheerenden Auswirkungen der Bankenkrise auf die europäische Wirtschaft war die Absicherung des Vermögens der Bürgerinnen und Bürger auch in diesen Zeiten durch die Sparkassen gewährleistet. Sparkassen sind nicht vorrangig gewinnorientiert, sondern handeln im allgemeinen öffentlichen Interesse. Sie agieren zuvorderst zur Stärkung der Unternehmen vor Ort und im Interesse der lokalen Bevölkerung. In Zusammenarbeit mit den kommunalen Gebietskörperschaften tragen sie wesentlich zum Bau und Erhalt elementarer Infrastruktur sowie auch zur Finanzierung von KMU, Mikrounternehmen und Start-ups bei.

Die EU-Kommission hat in den letzten Jahren in ihren Regulierungsvorschlägen weitgehend die Empfehlungen des Baseler Ausschusses übernommen, die für international tätige Banken formuliert wurden. EU-Regelungen laufen damit regelmäßig Gefahr, in ihren Anwendungsbereichen weit über die als systemrelevant identifizierte Institute hinauszugehen.

Europäische Bankenregulierung muss verhältnismäßig sein. Die deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben auch in der akuten Phase der Finanzkrise stabilisierend für die Volkswirtschaft gewirkt. Insbesondere die Sparkassen als öffentlich-rechtliche, dezentrale Kreditinstitute in kommunaler Trägerschaft sind in besonderem Maße ihrer jeweiligen Region verpflichtet.

Differenzierung und Proportionalität bei der Bankenregulierung sind gerechtfertigt.

Unter der Kurzformel „Basel IV“ finden derzeit Verhandlungen um die Weiterentwicklung der internationalen Eigenkapitalvorgaben statt. Eine Folge der Basel IV-Verhandlungen kann eine weitere Erhöhung der Kapitalanforderungen auch für Sparkassen sein.

Bei der Bewertung aller neuen Vorschläge des Baseler Ausschusses wie der EU-Kommission gilt als Gradmesser:

- Die europäische Bankenaufsicht und Bankenregulierung müssen primär auf die als global oder anderweitig systemrelevant definierten Banken ausgerichtet werden.
- Die ökonomischen, aber auch sozialen und politischen Folgen von Rechtsetzungen und Steuerungsvorgaben sind abzuschätzen. Das ist erforderlich, um ungewollte Folgewirkungen zu vermeiden. Der nunmehr bis 2018 abzustimmende Regulierungsrahmen muss auch in der Zukunft Investitionen in die öffentliche, speziell die kommunale Infrastruktur ermöglichen.
- Die Vorschläge der EU-Kommission müssen mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar sein. Definierte systemrelevante Banken sind einem klaren international einheitlichen Regelwerk und einer europäischen Bankenaufsicht zu unterstellen. Die Regeln der Bankenregulierung sind auf die Komplexität, Größe und Geschäftsprofile der Banken abzustimmen. Bei unterschiedlicher Größenordnung und reduzierter Komplexität sind gestufte Anforderungen begründet. Eine stärkere Differenzierung im Bankenaufsichtsrecht und in der Aufsichtspraxis ist gerechtfertigt und erforderlich. Eine „small and simple banking box“ ist zu etablieren.

Vorgaben der EU im Rahmen der Bankenaufsicht dürfen nicht zu einer Benachteiligung der Sparkassen führen. Dies gilt insbesondere auch für zusätzliche Kapitalanforderungen aus neuerlichen Risikotragfähigkeitskonzepten („SREP“-Leitlinien). Kleine, regionale Institute sind vor zu hohem Aufwand und weiteren Kosten zu schützen. Insofern wird begrüßt, dass die EU-Kommission derzeit durchaus eine stärkere Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips avisiert.

2. Zum europaweiten Einlagensicherungssystem

Das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe ist weiter zu stärken. Es darf zu keiner Gefährdung bestehender, funktionsfähiger Institutssicherung durch europäische Einlagensicherungssysteme kommen. Die Vorschläge der EU-Kommission vom November 2015 zur Schaffung einer vergemeinschafteten Einlagensicherung werden abgelehnt.

EU-Vorhaben für ein europaweites Einlagensicherungssystem müssen bestehende Institutssicherungssysteme berücksichtigen. Systeme, die im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Neuregelung der Einlagensicherung aus dem Jahr 2014 errichtet wurden, dürfen nicht in Frage gestellt werden. Vorschläge für ein europäisches Einlagensicherungssystem sollten vielmehr dafür taugen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den europäischen Bankensektor in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu stärken. Bei einer Schwächung funktionierender Sicherungssysteme ist dies nicht zu erwarten. Deshalb wird eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in Europa, wie sie die EU-Kommission jüngst vorgeschlagen hat, abgelehnt.

Ein europäisches Einlagensicherungssystem darf auch nicht dazu führen, dass hochrisikobehaftete Spekulationen gefördert oder in irgendeiner Form unterstützt werden. Vielmehr bedarf es der vorrangigen Förderung nachhaltiger Geschäftsmodelle. Die bestehenden, funktionsfähigen Institutssicherungssysteme schaffen zum einen Vertrauen. Denn im Ernstfall wird nicht nur das Vermögen der Einleger, sondern das gesamte Institut durch Unterstützung der angeschlossenen Banken geschützt. Zum anderen können mit Hilfe dieser Systeme im Fall der Fälle mögliche Auswirkungen auf die Märkte durch Umstrukturierungen minimiert werden.

3. Zur Reaktion auf veränderte Markt- und Wettbewerbsbedingungen

Veränderte Markt- und Wettbewerbsbedingungen verlangen auch von den Sparkassen Anpassungen und die Fortentwicklung der Geschäftsstrategien. In enger Kooperation mit den kommunalen Trägern gilt es, das jeweilige Filialnetz zu justieren, zukunftsfähige Vertriebsstrukturen und Produktangebote zu entwickeln. Prägend für die Strategien sind der für das Geschäftsmodell rechtlich verankerte öffentliche Auftrag und die Einhaltung des damit verbundenen Regionalprinzips.

Sparkassen sind aktuell veränderten Markt- und Wettbewerbsbedingungen unterworfen. Effekte des Negativzinsumfeldes werden spürbar. Sparkassen haben die Aufgabe, der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Geschäftsgebietes zu dienen. Sparkassen dienen damit einem öffentlichen Zweck. Sie stärken den Wettbewerb und stellen die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise, der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands und der öffentlichen Hand mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche sicher. Sie unterstützen damit die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich. Die Sparkassen fördern den Sparsinn und die Vermögensbildung breiter Bevölkerungskreise und die Wirtschaftserziehung der Jugend. Die hohen Anteile der Sparkassen bei der Kreditierung des Mittelstandes, des Handwerks, des privaten Wohnungsbaus oder auch die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit Bankdienstleistungen (wie zum Beispiel beim Girokonto für Jedermann, bei dem sich die übrigen Banken bis zur gesetzlichen Regelung weitgehend verweigerten) belegen den hohen gesellschaftlichen Wert der Institute.

Die konkrete Ausformung des öffentlichen Auftrages im Spannungsfeld zwischen Marktsituation, Trägerinteressen und Managementvorhaben ist im gemeinsamen örtlichen Dialog zu entwickeln und fortzuschreiben.

Das Regionalprinzip ist ein verfassungsrechtlich verankertes Prinzip.

Für die Geschäftsstrategien der Sparkassen ist in besonderer Weise die Verankerung in ihrer Region maßgeblich. Sparkassen sind eigenständige Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge. Sie sind verankert im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und damit verfassungsrechtlich begründet. Das Regionalprinzip, die kommunale Trägerschaft und der öffentliche Auftrag bilden eine Einheit. Gerade die Regionalität war in der Finanzmarktkrise ausschlaggebend, dass Sparkassen robust und stabilisierend wirkten. Neue Geschäftsstrategien und Angebote müssen sich mit dem verfassungsrechtlich verankerten Regionalprinzip der Sparkassen in Einklang finden. Die Kontrollgremien der Sparkassen, die Verwaltungsräte, sind gefordert, die sich vollziehenden Veränderungen aktiv zu begleiten. Dabei ist der verfassungsrechtliche Anker der Sparkassen, der in der Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung besteht, das entscheidende Kriterium.

Eigenkapitalquoten und Risikotragfähigkeit deutscher Banken sind insgesamt deutlich gestiegen.

Aktuell wird dem deutschen Bankensektor jedoch – durch das Niedrigzinsumfeld verstärkt – auch eine ausgeprägte Ertragsschwäche vonseiten der Deutschen Bundesbank attestiert. Insbesondere für Kreditinstitute mit stark zinsabhängigen Geschäftsausrichtungen (wie Sparkassen- und Genossenschaftsbanken) könnte dies mittel- bis langfristig zum bankbetriebswirtschaftlichen Problem werden. Sparkassen reagieren deshalb auf die veränderten Umstände. Provisionserträge (insbesondere Kontoführungs- und Zahlungsverkehrsentgelte) werden ausgebaut und Verwarentgelte zunehmend von Großkunden erhoben. Institute reagieren mit Überprüfung der Geschäftsstrategien, Fusionen, Neuausrichtung des Filialnetzes und anderen Maßnahmen zur Kosteneinsparung.

Im Sparkassensektor werden Fusionen und weitere Konsolidierungen geprüft.

So ist die Zahl der Primärinstitute im Sparkassensektor rückläufig. Im Januar 2017 sind es 396 Institute. Im Frühjahr 2015 waren es noch 416 Institute. Sparkassen haben weiterhin das dichteste Filialnetz aller Kreditinstitute. Die Zahl der Filialen sinkt jedoch deutlich. Die örtliche Neuausrichtung von Filialnetzen der Sparkassen steht somit für den bewusst gewordenen und bewusst betriebenen Transformationsprozess, um auf die veränderten Marktbedingungen zu reagieren. In jedem Falle ist eine örtliche Debatte über eine zweckmäßige Filialdichte unter Berücksichtigung des öffentlichen Auftrages, betriebswirtschaftlicher Erfordernisse und dem Kundenverhalten angezeigt.

Die Digitalisierung des gesamten Wirtschaftslebens und Veränderungen bei den Ansprüchen der Kunden sind prägend für die Neuausrichtung vieler Institute.

Forcierte Digitalisierung sowie eine damit verbundene Anpassung der Vertriebsstrategie sind für viele Sparkassen wesentliche Ansätze zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit. Neben wachsendem Kostendruck sind zu beobachtende Veränderungen im Kundenverhalten, vor allem junger Kundengruppen, wesentliche Motive für die angestoßene Technisierung. Die Frage danach, wieviel analog und wieviel digital in der Region angeboten werden sollte, ist nicht pauschal zu beantworten. Die Nutzungsgewohnheiten variieren nicht nur in Abhängigkeit vom Alter sondern auch zum Beispiel dem Bildungsgrad, dem Geschlecht, der verfügbaren Zeit. Sparkassen folgen wie andere Finanzdienstleister somit dem Kundenwunsch, viele Leistungskanäle anzubieten. Unter Beachtung der neuen Geschäfts- und Kontaktmöglichkeiten über das Internet verändert sich die Erwartungshaltung der Kunden zu vor allem flexiblen Kontaktangeboten. Das stationäre Vertriebsnetz ist möglichst optimal mit den neuen Möglichkeiten einer Multikanalstrategie („des Multichannel-Banking“) zu verknüpfen. Der Kundenzugang zu den Leistungen der Sparkassen steht im Fokus, ob

nun persönlich (Service, Beratung) oder auch digital (Zahlungsverfahren, Videoberatung, Text-Chat, Selbstbedienung). Dabei sollte der Anspruch bestehen, einheitliche Qualitätsstandards – entsprechend der Reputation der Sparkassen und ihres öffentlichen Auftrages – über alle diese Kanäle hinweg zu gewährleisten.

Sparkassen müssen sich im digitalen Raum durch Datenschutz und Datensicherheit qualifizieren. Das gilt besonders im Zahlungsverkehr, wo andere Marktakteure die Lebensgewohnheiten der Kunden ausforschen und diese Daten Dritten zugänglich machen, um sie zu monetarisieren.

Kommunalverwaltungen nutzen und gestalten die Digitalisierung.

Strategien zum eGovernment werden durch Kommunen entwickelt und verwirklicht. Insofern strahlt die digitale Entwicklung der Sparkassenfinanzgruppe auf die Kommunen aus und es gilt, mögliche Synergien zu nutzen.

4. Sparkassen sind wichtige Partner bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben

Entsprechend ihrem öffentlichen Auftrag sind Sparkassen wesentliche Finanzierungspartner der Kommunen. Die Kommunalfinanzierung war und ist in Deutschland ein risikoarmes Geschäft für Banken. Eine Entwertung des risikoarmen Geschäfts durch Vorgaben zur Bankensteuerung gefährdet den Kommunalkredit.

Sparkassen sind, entsprechend ihrem öffentlichen Auftrag, verlässlicher Finanzierungspartner in ihrer Region. Sie haben die Aufgabe, der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Geschäftsgebietes und ihres Trägers zu dienen. Der öffentliche Auftrag der Sparkassen bezieht sich folglich auch und in besonderem Maße auf die Kreditierung inländischer kommunaler Aufgaben. Dieses Geschäftsfeld der Sparkassen ist beträchtlich, zumal Kommunen wesentliche Träger öffentlicher Investitionen sind. Der geschäftliche Konnex zwischen Kommunen und ihren Sparkassen ist nicht in Frage zu stellen. Inländische Kommunen refinanzieren sich in sehr hohem Anteil (ca. 98 Prozent) über Direktausleihungen der Kreditinstitute. An diesen Direktausleihungen haben Sparkassen einen Anteil von rund 22 Prozent. Bei Kurz- und Mittelfristausleihungen liegt der Anteil der Sparkassen an der Kommunalfinanzierung bei 26 Prozent, bei den langfristigen Finanzierungen halten die Sparkassen rund 20 Prozent der Kredite.

Die Kommunalfinanzierung war und ist in Deutschland ein risikoarmes Geschäft für Banken.

Der Anteil der kommunalen Schulden an der öffentlichen Verschuldung in Deutschland liegt bei ca. 7 Prozent. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt erreichen die kommunalen Schulden einen Anteil von rund 4 Prozent.

Zahlungsausfälle hat es bei Kommunalkrediten seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben. Zudem:

- Inländische Kommunen sind nicht insolvenzfähig. In Folge der Finanzmarktkrise und der danach ergriffenen staatlichen Maßnahmen (zur Stärkung der Realwirtschaft, der Dämpfung der sozialen Folgen der Krise und Rettung in Not geratener Banken) hatten auch die deutschen Kommunen mit Rekorddefiziten zu kämpfen. Anstrengungen waren und sind erforderlich, um insbesondere die Entwicklung der Kreditbestände zur Liquiditätssicherung im kommunalen Bereich einzudämmen. Länder mit hohen kommunalen Schulden haben – entsprechend ihrer Verantwortung – inzwischen kommunale Entschuldungsprogramme aufgelegt.

- Mit klaren Worten haben Verfassungsgerichtshöfe die primäre Verantwortung der Länder für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen herausgestellt. In den Verhandlungen zum Fiskalpakt ist die Verantwortung von Bund und Ländern für die kommunale Ebene deutlich benannt worden. Seit 2012 werden Überschüsse für die Gesamtheit der inländischen Kommunen ausgewiesen. Spezielle Programme für finanzschwache Kommunen werden nicht nur von den einzelnen Ländern sondern inzwischen auch vom Bund aufgelegt.
- Die kommunale Haushaltswirtschaft unterliegt in Deutschland der Kommunalaufsicht durch die Länder. Das Gemeindehaushaltsrecht der Länder setzt klare Maßstäbe für die Finanzpolitik der Kommunen. Die Rechnungslegung der deutschen Kommunen entspricht bereits weitgehend den Anforderungen, die nunmehr auf der europäischen Ebene (als Konsequenz aus den Erfahrungen mit der Finanz- und Staatsschuldenkrise) erst eingeführt werden sollen.

Die Europäische Bankenaufsicht (EBA) stuft Risiken von Forderungen der Banken gegenüber deutschen Kommunen wie Risiken gegenüber dem deutschen Zentralstaat ein.

Die von der EBA im Sommer 2014 veröffentlichte Datenbank bestätigt: Die Risikopositionen deutscher Kommunen werden wie Risikopositionen gegenüber dem deutschen Zentralstaat behandelt. Damit gilt derzeit eine 0 Prozent-Risikogewichtung für Forderungen gegenüber deutschen Kommunen.

Eine Infragestellung der Geschäftsausrichtung der Sparkassen auf Kommunalfinanzierung wäre daher verfehlt und nicht sachgerecht.

Eine Entwertung des risikoarmen Geschäfts durch Vorgaben zur Bankensteuerung gefährdet den Kommunalkredit.

Mit der derzeitigen Fortschreibung der Vorgaben der europäischen Bankenaufsicht besteht die Gefahr, dass risikolose und margenarme Geschäfte der Banken – wie in Deutschland Kredite an Kommunen – durch renditeträchtigeren, aber auch riskantere Geschäfte ersetzt werden.

Müssen tradierte Kommunalfinanzierer – wie eben Sparkassen – ihre Finanzierungsangebote für Kommunen künstlich verknappen, weil neue Kennzahlen der Bankenregulierung dies pauschal vorgeben, werden die Wachstumsinitiative der EU-Kommission zur Ankurbelung der europäischen Wirtschaft wie auch nationale Investitionsinitiativen ins Leere laufen.

Eine Entwertung des risikoarmen Geschäfts im Rahmen der Bankensteuerung kann nicht hingenommen werden. Bankensteuerung sollte zwingend das Risiko der Geschäfte angemessen berücksichtigen, um die Motivation für risikoarme und damit margenarme Geschäfte für Kreditinstitute auch künftig zu erhalten.

5. Gemeinwohlorientierung der Sparkassen

Die Gemeinwohlorientierung der Sparkassen ist bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrages maßgeblich. Sparkassen genießen zu Recht das besondere Vertrauen der Bevölkerung und der lokalen Wirtschaft. In Abwägung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Institute einerseits und der Trägerinteressen andererseits entscheiden die zuständigen Gremien der einzelnen Sparkasse über mögliche Ausschüttungen. Transparenz bezüglich der Leistungen der Sparkassen zur Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags kräftigt den engen Zusammenhalt zwischen den Instituten und ihren kommunalen Trägern.

Historisch wurden Sparkassen als Instrumente der gemeindlichen Sozialfürsorge gegründet, um insbesondere Bevölkerungsschichten mit niedrigen Einkommen Bankdienstleistungen zugänglich zu machen. Und auch heute sind ihre Struktur und ihre Tätigkeit nicht primär gewinn-, sondern aufgabenorientiert. Nicht die Gewinnerzielung, sondern die Erfüllung des öffentlichen Auftrags ist Hauptzweck des Geschäftsbetriebes von Sparkassen. Die Errichtung und der Betrieb einer Sparkasse unterliegen den verfassungsrechtlichen Grenzen kommunaler Tätigkeit. Sparkassen können sich nicht auf die grundrechtlich verbürgte unternehmerische Freiheit berufen, sondern handeln aufgrund von Kompetenzen, die ihnen rechtlich zugewiesen sind.

Ausschüttungen und Spenden an die kommunalen Träger sind da, wo sie wirtschaftlich vertretbar sind, ebenfalls Ausdruck des öffentlichen Auftrags und der Gemeinwohlorientierung der Sparkassen.

Transparenz stärkt den Zusammenhalt zwischen Instituten und kommunalen Trägern. Sparkassen haben in den letzten Jahren hohe dreistellige Millionen-Beträge für die Förderung gemeinwohlorientierter Projekte eingesetzt. In unterschiedlichem Maße schütten Sparkassen zudem an ihre Träger aus. Die Sparkassengesetze der Länder enthalten unterschiedliche Regelungen, über wieviel Kapital eine Sparkasse verfügen muss, um ausschütten zu dürfen. Wenn an die Träger ausgeschüttet wird, ist dies regelmäßig nur ein Teil des Bilanzgewinns, so dass die Sparkassen selbst weiter Eigenkapital aufbauen können. Sparkassen, die über viel Eigenkapital verfügen, schütten häufiger aus. Eine hohe Ertragskraft erhöht ebenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass eine Sparkasse Gewinne ausschüttet. Wenn die jeweilige Sparkasse einen Beitrag leisten kann, der wirtschaftlich vertretbar und zur finanziellen Stabilisierung der jeweiligen Kommune notwendig ist, können Ausschüttungen durchaus sinnvoll sein.

Eine deutliche Kommunikation der Leistungen der Sparkassen für und in ihrer Region kann ein wesentliches Element zur Kundenbindung sein.

6. Europäische Leitlinien zu Corporate Governance im Bankensektor

Die enge Bindung zwischen den kommunalen Trägern und ihren Sparkassen hat sich uneingeschränkt bewährt. Die europäischen und nationalen aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Verwaltungsratsmitglieder in den Sparkassen müssen dem spezifischen Geschäftsmodell und der regionalen Verankerung der Sparkassen Rechnung tragen.

Aktuell haben die Europäische Zentralbank und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde mehrere Leitlinien-Entwürfe für Corporate Governance zur Konsultation gestellt. Diese europäischen Vorschläge enthalten Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsorganen, die mit dem öffentlichen Bankenwesen in Deutschland nicht vereinbar sind. Sie beachten nicht die besonderen Strukturelemente der kommunal getragenen Sparkassen. So beispielsweise, wenn die EZB bei der Vermutung eines Interessenkonfliktes bei Personen mit politischem Einfluss lediglich eine Ausnahme für Vertreter von Anteilseignern vorsieht. Da die Sparkassen dem Prinzip der kommunalen Trägerschaft unterliegen, ist zur Herstellung eines Gleichlaufes zumindest eine Ausnahme für Trägervertreter dringend erforderlich.

Herausgeber
Deutscher Städtetag

Autorin
Hauptreferentin Dr. Birgit Frischmuth, E-Mail: birgit.frischmuth@staedtetag.de

Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle
Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers Verena Göppert

ISBN 978-3-88082-303-7

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Februar 2017