

# 15 Eckpunkte für Fusionen und Kooperationen im Sparkassenwesen

Aus vielfältigen Gründen spielen Fragen von Kooperationen und Fusionen im Sparkassensektor seit Langem eine große Rolle. Angesichts der Marktbedingungen wird dies auch in Zukunft so sein! Die **Fusionsentscheidungen liegen** dabei **allein in der Entscheidungszuständigkeit und Verantwortung der Träger**; das sind neben kreisfreien Städten und zum Teil kreisangehörigen Gemeinden **ganz überwiegend die Landkreise**, für die die von ihnen getragenen Sparkassen flächendeckend von herausragender Bedeutung sind.

Die Gremien des Deutschen Landkreistages haben sich angesichts dessen und auch wegen der immer wieder von außen erfolgenden Angriffe auf das Besondere aufweisende und gerade deshalb sehr erfolgreiche deutsche Sparkassenwesen und seinen Verbund etwa durch die Europäische Kommission oder die Monopolkommission in den letzten gut 20 Jahren beständig – und im Ergebnis durchaus erfolgreich – mit Fragen der **Sicherung der kommunal getragenen Sparkassenstruktur** befasst, um ein erfolgreiches System in eine wirtschaftlich und rechtlich gesicherte Zukunft zu begleiten.

Aus Anlass jüngster, von innen heraus kommender strukturgefährdender Fusionsüberlegungen<sup>1</sup> hat das **Präsidium des Deutschen Landkreistages** in Anknüpfung an frühere Beschlüsse in seiner Sitzung am **23.3.2021** erneut **15 Eckpunkte zu Fusionen und Kooperationen im Sparkassenwesen** als Orientierungspunkte für

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Trägerentscheidungen in allen Bundesländern einstimmig beschlossen:

## I. Fundamentale Bedeutung der Sparkassen

1. Den dezentralen, kommunal verankerten Sparkassen mit ihren Strukturmerkmalen „öffentlicher Auftrag“, „öffentliche Trägerschaft“ und „Regionalprinzip“ kommt auch zukünftig eine grundlegende Bedeutung für eine wirtschaftlich gleichmäßige Entwicklung in Deutschland zu. Dabei gewährleistet nur ein starker Verbund die Erfüllung des öffentlichen Auftrags auch und gerade in wirtschaftlich schwächeren Gebieten.
2. Spiegelbildlich zur Sicherstellung einer angemessenen Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Rechtsform als allein mögliche Organisationsform zwingend geboten.
3. 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.
4. Fusionen kommunal getragener Sparkassen sind zuvörderst Angelegenheiten

der kommunalen Träger. Sie fallen daher in die Verantwortung der Verwaltungsräte und erwachsen nicht aus den operativen Befugnissen der Vorstände.

## II. Säulenübergreifende Fusionsüberlegungen

5. Die Beteiligung Privater an den kommunalen Sparkassen, auch in Form einer Finanzbeteiligung ohne Mitwirkungsrechte, ist mit den wesentlichen Strukturmerkmalen und der öffentlich-rechtlichen Verfasstheit kommunaler Sparkassen nicht vereinbar.
6. Kommunale Sparkassen und Volks- und Raiffeisenbanken sind in ihren Zielsetzungen der Förderung von Gemeinwohlinteressen auf der einen und der Förderung des Genossenwohls auf der anderen Seite nicht miteinander kompatibel. Daher werden Fusionsüberlegungen zwischen beiden Institutsgruppen abgelehnt. Soweit der Sparkassenauftrag und das Regionalprinzip gewahrt werden, sind allenfalls örtliche Kooperationen denkbar.

## III. Fusionen und Kooperationen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule

### a) Vertikale Überlegungen

7. Die Bildung von horizontal handelbarem Stammkapital bei Sparkassen führt zur Ausbildung von mit den Sparkassenstrukturmerkmalen nicht vereinbarenden Shareholder-Interessen und ist deshalb nicht zielführend.
8. Vertikale Verbände, etwa in Form von Holding- oder Integrationsmodellen zwischen den kommunalen Sparkassen und Landesbanken, und andere Konstruktionen, die zu einer faktischen Filiationierung der Sparkassen in organisatorischer und unternehmerischer Hinsicht, einem Verlust dezentraler Unternehmensverantwortung und der kommunalen Anbindung führen, werden abgelehnt.
9. Ein Rating-Floor für die gesamte Sparkassenfinanzgruppe greift die Vorteile der Verbundzusammenarbeit und des Haftungsverbundes auf, ohne damit die Eigenständigkeit und kommunale Bindung der Sparkassen aufzugeben.



Mit dem früheren Fraspa- und späteren Helaba-Chef Herbert Hans Grüntker (l.) in der Diskussion.

Fotos: DSGV

<sup>1</sup> Dazu Brüning, Der Landkreis 2020, 763 ff. sowie Henneke, Der Landkreis 2020, 459 ff., 465 ff., 697 ff., 770 ff., Der Landkreis 2021, 19 ff., 25 ff., 26 ff. sowie in diesem Heft 143 ff. und 157 f.

## b) Horizontale Überlegungen

10. Grenzen für die Fusion von Sparkassen ergeben sich aus dem Charakter des Betreibens einer Sparkasse als kommunale Aufgabe, insbesondere der kommunalen Anbindung, der örtlichen Radizierung, dem öffentlichen Auftrag, den Grundsätzen kommunaler Selbstverwaltung und dem Demokratieprinzip. Es gibt keine positive Korrelation zwischen Institutsgröße und Ertragsstärke.
11. Fusionen zwischen kommunal getragenen Sparkassen und Freien Sparkassen können wirtschaftlich sinnvoll sein, kommen aber nur in Betracht, wenn die fusionierte Sparkasse die Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts erhält.
12. Fusionen auf Kreisebene sind aus kommunaler Perspektive grundsätzlich als unproblematisch einzustufen. Kreisübergreifende Fusionen sind vertretbar, wenn sie sich in Orientierung an wirtschaftlichen Zusammenhängen und in überschaubaren Räumen mit einer nach wie vor möglichen örtlichen und kundennahen Verankerung vollziehen. Bei Fusionen zwischen gebietsbenachbarten Sparkassen dehnen sich dann der öffentliche Auftrag und das Regionalprinzip räumlich aus. Sprungfusionen widersprechen den Erfordernissen eines einheitlichen Gebiets und

der Überschaubarkeit und sind strikt subsidiär zu Fusionen benachbarter Sparkassen. Sie dürfen nur zugelassen werden, wenn wirtschaftliche und strukturelle Gegebenheiten sie erforderlich machen. Eine Pflicht zur Anhörung der kommunalen Landesverbände sollte statuiert werden.



DSGV-Präsident Helmut Schleweis.

13. Kooperationen zwischen Sparkassen werden vor allem in den Bereichen von Wert sein, die durch weitgehend standardisierte Routineabläufe geprägt sind und bei denen deshalb schnell und relativ unkompliziert aus der Größe resultierende Prozessoptimierungen anfallen und entsprechende Rationalisierungsvorteile realisiert werden können. Zu prüfen ist, ob sich hierfür neben der Bündelung im Backoffice-Bereich auch andere Bereiche wie etwa Zahlungsverkehr/Wertpapierentwicklung,

Produktentwicklung, Recht, Marketing und Buchführung eignen.

14. Bei der bedeutsamen Rolle der Sparkassenverbände im Bereich der Kooperationen ist kritisch zu prüfen, ob durch ihre Aktivitäten der Aufbau von faktischen Konzernstrukturen droht und der Einfluss der kommunalen Träger ausgehebelt wird.

## IV. Überlegungen zur Bewahrung des Trägereinflusses

15. Zur Bewahrung des Einflusses der kommunalen Träger sollte die Stellung der Verwaltungsräte der Sparkassen gestärkt werden. Hierzu sollte mehr Transparenz bezüglich einer Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Situation des Geschäftsgebietes, näherer Informationen zur betriebswirtschaftlichen Lage der Sparkasse und ihrer Positionierung im Sparkassenvergleich sowie der Auskünfte über die Erfüllung des öffentlichen Auftrages geschaffen werden. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Hauptgeschäftsführer des Deutschen  
Landkreistages und Vizepräsident des  
Deutschen Sparkassen- und  
Giroverbandes, Berlin