

## Sparkassen im Kreuzfeuer der Kritik

### Ein Standpunkt zu den Angriffen der EU auf die öffentlich-rechtlichen Sparkassen

Fast schon ideologisch ist die Debatte um die Sparkassen, die wir seit einiger Zeit auf den unterschiedlichen politischen Ebenen erleben. Sparkassen verzerren den Wettbewerb im Bankensektor, kritisieren die privaten Großbanken und fordern ein Ende der Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Institute. In das gleiche Horn bläst die EU-Kommission und stellt das bewährte deutsche Sparkassensystem immer wieder in Frage. Auch die eine oder andere Landesregierung will bei der Reform ihrer Sparkassengesetze Kernelemente der Sparkassenstruktur aufgeben – und leistet damit den europarechtlichen Bedenkenrträgern Vorschub. Und selbst manchem Kommunalpolitiker erscheint die Privatisierung der örtlichen Sparkasse attraktiv, um die klammen kommunalen Kassen zu sanieren.

Warum aber der ganze Wirbel um die Sparkassen? Die Wurzel der Auseinandersetzungen liegt in der Sonderstellung der Sparkassen.

#### Sparkassen sind anders

Sparkassen sind eine tragende Säule des dreigliedrigen deutschen Bankensystems. Neben Privatbanken und Genossenschaftsbanken haben sie darin ihren festen Platz. Und das aus gutem Grund. Sie sind eben kein beliebiges Bankinstitut, weder in ihrer Rechtsform, noch in ihrem Geschäftsmodell. Sparkassen sind öffentlich-rechtliche Banken, sie gehören in der Regel den Kommunen (kommunale Trägerschaft) und sie haben einen besonderen öffentlichen Auftrag.

Das Kreditwesengesetz weist ihnen in Artikel 40 „eine am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung“ zu. Diese Gemeinwohlorientierung unterscheidet Sparkassen von den auf Gewinnmaximierung ausgerichteten privaten Banken. Die erzielten Gewinne fließen – soweit sie nicht für Rücklagen verwendet werden – an den Träger, also die jeweiligen Landkrei-

se oder Städte und kommen damit der Allgemeinheit zu gute. Außerdem unterhalten viele Sparkassen eigene Stiftungen, die soziale und kulturelle Projekte in der Region unterstützen.

Ein weiteres Wesensmerkmal der Sparkassen bildet das Regionalprinzip. Danach darf eine Sparkasse nur in ihrer jeweiligen Region aktiv sein. Für Handwerker, kleine Unternehmen und den Mittelstand vor Ort sind die Kredite von Sparkassen oft unverzichtbar – so haben Sparkassen bei der Kreditvergabe an Handwerker einen Marktanteil von 67 Prozent und bilden damit eine wichtige Triebfeder der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Außerdem gewährleistet das Regionalprinzip eine flächendeckende Versorgung mit Bankdienstleistungen: Sparkassen sind auch in ländlichen und strukturschwachen Gebieten präsent und eben nicht nur in Ballungsräumen, wo größere Renditen winken.

Und nicht zu vergessen: Sparkassen ermöglichen auch sozial schwächeren und benachteiligten Bevölkerungsgruppen Zugang zu Finanzdienstleistungen. Während Privatbanken Arbeitslosen und Sozialgeldempfängern oft ein Konto verweigern, übernehmen Sparkassen hier mehr gesellschaftliche Verantwortung: Rund 80 Prozent der Sozialhilfeempfänger unterhalten ihr Konto bei Sparkassen. Nicht zuletzt dadurch ist in Deutschland – trotz steigender Tendenz – der Anteil der Menschen ohne Konto deutlich geringer als in anderen europäischen Ländern, die einen rein privaten Banksektor haben.

#### Mehr Transparenz und Kontrolle

Dennoch: Man darf auf keinen Fall die Augen vor den unbestreitbaren Problemen der Sparkassen verschließen. Ob nun mangelnde Transparenz oder Filz mit der lokalen Politik – es gibt erheblichen Reformbedarf. Gerade weil Sparkassen öffentlich-rechtliche Institute sind, muss den Mitgliedern der Verwaltungsräte und

der Öffentlichkeit mehr Einblick gewährt werden. So sollte es bei den Sitzungen der Verwaltungsräte endlich Standard werden, dass die Vorlagen vorher schriftlich verschickt werden und die Mitglieder Sitzungsprotokolle erhalten. Abseits jeglicher Neiddebatte wäre es auch angemessen, die Gehälter der örtlichen Sparkassenvorstände offenzulegen. Als weiteren wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz und demokratischer Kontrolle sollte die örtliche Sparkassenführung einmal im Jahr ihre Geschäftspolitik im Kreistag vorstellen und den gewählten VolksvertreterInnen Rede und Antwort stehen. Dies wurde etwa im Landkreis Tübingen auf Initiative der dortigen grünen Kreistagsfraktion eingeführt. Diese und ähnliche Maßnahmen könnten auch gewährleisten, dass Sparkassen ihren öffentlichen Auftrag besser als bisher erfüllen.

Bei allem Reformbedarf gilt es aber die Stärken der Sparkassen – vor allem ihre lokale Verankerung und ihre Gemeinwohlorientierung – gegen Angriffe zu verteidigen.

### **Angriffe von allen Seiten**

Und diese kommen aus unterschiedlichen Richtungen. Zum einen natürlich von den privaten Banken: Sie hatten in den 90er Jahren das Massengeschäft mit Privatkunden und dem Mittelstand vernachlässigt und sich verstärkt auf Investmentbanking und Wertpapierhandel konzentriert. Diese Strategie erwies sich aber als Holzweg und war mit ursächlich für die Krise des Bankensektors zu Beginn des Jahrzehnts. Deshalb versuchen die Privatbanken inzwischen zunehmend das Kleinkundengeschäft für sich zu erschließen und betrachten die Sparkassen dabei als Hindernis. Ihr Credo: Die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen verzerrt den Wettbewerb im Bankensektor und muss deshalb ein Ende finden. Sie fordern, dass es auch Privatbanken erlaubt werden soll, Sparkassen zu übernehmen und unter diesem bewährten Markennamen zu agieren.

Wohin aber die Privatisierung von Sparkassen führen kann, zeigt das Beispiel Großbritannien. Hier wurden unter der Regierung Thatcher die Sparkassen privatisiert. Die Folge: Es kam zu Versorgungslücken bei den Finanzdienstleistungen, der Begriff „financial exclusion“ macht seither die Runde. So hatten einer Studie zu Folge vor wenigen Jahren 15 bis 23 Prozent der erwachsenen Bevölkerung im Vereinigten Königreich kein Girokonto. Die meisten dieser als „unbanked“ – also banklos

– bezeichneten Menschen kommen aus sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen, über ein Drittel der Sozialhilfebezieher hat keinerlei Zugang zu Finanzdienstleistungen. In manch dünn besiedelten Gebieten und „Problemstadtteilen“ sucht man vergeblich nach einer Bankfiliale.

### **EU-Kommission hat Sparkassen im Visier**

Aber auch die EU-Kommission nimmt die Sparkassen seit einiger Zeit unter Dauerfeuer. Kern der Auseinandersetzung: Wie bei der kommunalen Daseinsvorsorge sieht Brüssel auch in den öffentlich-rechtlichen Sparkassen und ihren Besonderheiten die europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln verletzt:

- Wer darf das rote „S“ tragen? Um diese Frage – genauer um den gesetzlich verankerten **Namenschutz für Sparkassen** – drehte sich das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland zur Änderung von Artikel 40 Kreditwesengesetz (KWG). Der besagt, dass der Name „Sparkasse“ nur von öffentlich-rechtlichen Instituten oder Unternehmen geführt werden darf, die regional begrenzt tätig und dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Brüssel sah darin einen Verstoß gegen die Vorschriften des EG-Vertrages über die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV) und den freien Kapitalverkehr (Art. 56). Begründung: Private Investoren könnten nicht vom Geschäftswert des Namens profitieren und damit faktisch keine Sparkassen erwerben.

Zusätzliche Brisanz erhielt der Streit durch den von der EU-Kommission angeordneten Verkauf der Berliner Sparkasse bis spätestens 2007. Nur mit dieser Auflage genehmigte Brüssel 2004 eine Umstrukturierungsbeihilfe zugunsten der maroden Bankgesellschaft Berlin. Das Land Berlin hat daraufhin sein Sparkassengesetz geändert und den Einstieg privater Investoren ermöglicht – was wiederum mit den genannten Bestimmungen des deutschen Kreditwesengesetzes kollidiert.

Unter dem Druck der bevorstehenden deutschen EU-Ratspräsidentschaft einigten sich Bundesregierung und EU-Kommission im letzten Dezember auf einen Kompromiss, der eine Insellösung für Berlin vorsieht. Danach darf ein möglicher privater Käufer den Namen „Berliner Sparkasse“ weiterverwenden, während grund-

sätzlich am Bezeichnungsschutz aus Artikel 40 KWG festgehalten wird. Die Einigung zwischen Berlin und Brüssel ist allerdings höchst fragwürdig, steht sie doch europarechtlich auf wackeligen Beinen. Außerdem wird der eigentliche Konflikt nicht gelöst, sondern lediglich auf die lange Bank geschoben. Bereits beim nächsten Verkauf einer Sparkasse könnte der Streit wieder auf die Brüsseler Agenda kommen.

- So verwundert es nicht, dass die EU-Kommission bereits wenige Wochen später in einem **Bericht über den Wettbewerb im Bankensektor** (Januar 2007) die Verbundsstruktur der Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Deutschland anprangerte. Die enge Zusammenarbeit könnte den Wettbewerb im Bankensektor behindern, so Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes. Brüssel drohte deshalb mit einer kartellrechtlichen Prüfung des Geschäftsmodells.

Der Bericht übersieht aber völlig, dass der Wettbewerb im deutschen Bankensystem weitaus besser funktioniert als in anderen EU-Staaten, wo oft wenige private Großbanken den Markt dominieren. Außerdem ist es fadenscheinig, wenn die Kommission vorgibt als Anwalt der Verbraucherinnen und Verbraucher zu handeln. Das Gegenteil ist der Fall: Die Politik der Kommission ist keineswegs im öffentlichen Interesse,

sondern von der fixen Idee geprägt, dass nur Global-Player auf dem Bankensektor eine Daseinsberechtigung hätten. Dabei sind Sparkassen gerade auch wegen der im Bericht angeprangerten Gebietsabgrenzung für die Verbraucher von wichtiger Bedeutung. Sie garantierten durch die Nähe zum Kunden auch in ländlichen Gebieten und für finanziell wenig attraktive Kunden Zugang zu Bankdienstleistungen.

### **Flagge zeigen für den Erhalt**

Das alles zeigt: Der Druck auf die Sparkassen wird in nächster Zeit wohl kaum geringer werden. Deshalb müssen wir Grüne auf allen Ebenen – von der Kommune bis hin zur Europäischen Union – Flagge zeigen für den Erhalt der öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Denn Sparkassen mit ihrer gemeinwohlorientierten Ausrichtung übernehmen eben nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Verantwortung. Und das Regionalprinzip gewährleistet eine flächendeckende und kundennahe Versorgung der Menschen mit Finanzdienstleistungen. Zugleich müssen wir aber auch den Sparkassen auf die Finger schauen, dass sie ihren öffentlichen Auftrag auch wirklich ausreichend erfüllen. Ebenso muss klar sein, dass nicht alles so bleiben darf wie bisher. Eine zukunftsfähige Sparkassenstruktur muss eine hohe Transparenz und angemessene öffentliche Kontrolle gewährleisten.

Weitere Informationen zu diesem und anderen europapolitischen Themen finden Sie unter [www.heide-ruehle.de](http://www.heide-ruehle.de)

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an das Büro von Heide Rühle:

#### **Büro Brüssel**

Europäisches Parlament  
Büro ASP 08G163  
Rue Wiertz  
B-1047 Brüssel

Tel.: +32-(0)2-284 76 09  
Fax: +32-(0)2-284 96 09  
E-Mail: [hruehle@europarl.eu.int](mailto:hruehle@europarl.eu.int)

#### **Grünes Europabüro Baden-Württemberg**

Forststraße 93  
70176 Stuttgart

Tel: 0711-993 59 20  
Fax: 0711-993 59 99  
E-Mail: [tilo.berner@gruene-bw.de](mailto:tilo.berner@gruene-bw.de)

Stand dieses Papiers: Mai 2007