

Arbeitsteilung zwischen den regionalen Sparkassenverbänden: eine ständige Aufgabe

Sparkassenrecht ist Landesrecht. In den Sparkassengesetzen der Bundesländer ist in der Regel festgelegt, dass es einen Sparkassenverband gibt und dass diesem die im jeweiligen Land tätigen öffentlich-rechtlichen Sparkassen angehören. Ausnahme ist – historisch bedingt – der Hanseatische Sparkassenverband. Eng gesehen könnte die Frage nach der Arbeitsteilung zwischen den regionalen Sparkassenverbänden und ihrer Perspektive leicht mit dem Hinweis abgetan werden, dass über Grundsatzfragen, Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgabenumfang oder gar die Existenz dieser nur die jeweiligen Landesparlamente entscheiden.

Organisatorische Heterogenität

Auch müssen Überlegungen bezüglich Arbeitsteilung berücksichtigen, dass die regionalen Sparkassenverbände organisatorisch nicht identisch sind. So haben sich die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und der Freistaat Sachsen abweichend von der langjährigen föderalistischen Praxis in Deutschland, ebenso wie das Bundesland Hessen und der Freistaat Thüringen, per Staatsvertrag dazu entschieden, die Aufgaben von Einzel-Sparkassenverbänden je Land auf jeweils einen gemeinsamen Mehr-Länder-Verband zu bündeln (Ostdeutscher Sparkassenverband einerseits und Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen andererseits). In gewissem Sinne stellen diese Mehr-Länder-Verbände eine besondere Form der Kooperation dar, und sie ersparen den Mitgliedsparkassen die Finanzierung eigenständiger Landesverbände mit weitgehend vergleichbarem Overhead sowie ähnlichen Arbeitsstrukturen. Die Existenz beider ist allerdings mehr auf politische Überlegungen und Sachlagen zurückzuführen als auf unternehmerische Kosten-Nutzen-Abwägungen.

Aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlagen und Zielstellungen sind Sparkassenverbände in fast allen Bundesländern Körperschaften des öffentlichen Rechts (mit Ausnahme des Hanseatischen Sparkassen- und Giroverbandes, der als rechtsfähiger Verein verfasst ist). Als solche stellen sie formell einen ausgelagerten Teil der vollziehenden staatlichen Gewalt dar.

Sie erfüllen teils hoheitliche, durch Staatsvertrag und in Satzungen definierte Aufgaben und unterliegen folglich auch einer staatlichen Aufsicht, die in der Regel durch die Sparkassenaufsicht des jeweiligen Bundeslandes wahrgenommen wird. Ihnen obliegt es, den Verbund der Sparkassen auf regionaler Ebene sicherzustellen beziehungsweise fortzuentwickeln.

Es ist den Sparkassenverbänden wesensimmanent, dass sie Aufgaben erfüllen, für die parallel zu anderen Sparkassenverbänden Kapazitäten vorzuhalten sind. Ob bei Erhalt ihrer Selbstständigkeit Kooperationen, Aufgabenteilungen oder gar Bündelungen erforderlich sind, ist dennoch grundsätzlich immer wieder zu analysieren. Dahinter stehen die Fragen, ob eigentlich jeder Verband alles selbst machen muss und wie stark regionale Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Die Lösung dieses Widerspruchs ist mittels Kooperation möglich. Dabei werden in der Regel gemeinsam Prozesse, Grundsätze, Arbeitsmodelle oder Unternehmungen entwickelt, die regional getrennt gut zu nutzen sind.

Vielfältige Zusammenarbeit und Aufgaben

Bei der Frage der Arbeitsteilung unter Sparkassenverbänden ist auch zu berücksichtigen, dass diese dreierlei „Gesichter“ haben. Sie sind politischer Verband, Prüfungsverband und Sparkassen-Fachverband unter einem Dach. Ihre Hauptaufgabengebiete sind: Die Vertretung der Interessen der Sparkassen im politischen Raum, bei Behörden und in der Öffentlichkeit, die Förderung des Sparkassenwesens, die Beratung der Sparkassen in betriebswirtschaftlichen, rechtlichen und Marktfragen, die Unterstützung der Fachaus- und Weiterbildung von Sparkassenmitarbeitern, die Beratung der Sparkassenaufsichtsbehörden, die Beratung der Sparkassenträger, die Wahrnehmung allgemein wirtschaftlicher Gesichtspunkte im Sparkassenwesen und die Durchführung von Prüfungshandlungen in den Sparkassen. Nicht zuletzt gehört die Unterhaltung eines Sparkassenstützungsfonds dazu.

Für weitere Überlegungen nicht unwichtig ist, dass strikt an Gesetz und Tradition ent-

Claus Friedrich Holtmann, Geschäftsführender Präsident, Ostdeutscher Sparkassenverband, Berlin

Von der Vertretung der S-Interessen in Politik und Öffentlichkeit und der Förderung des Sparkassenwesens über die Beratung der Institute in betriebswirtschaftlichen, rechtlichen und Marktfragen, Aus- und Weiterbildung, Beratung der Sparkassenaufsichtsbehörden beziehungsweise der Sparkassenträger bis hin zur Durchführung von Prüfungen und der Unterhaltung eines Sparkassenstützungsfonds – die Aufgaben der regionalen Sparkassenverbände sind vielfältig. Als entsprechend groß sieht der Autor das Kooperationspotenzial: Auch wenn mit Landesbanken, LBS, Deka-Bank, öffentlichen Versicherern, dem Rechenzentrum und dem Sparkassenverlag im Großen oder etwa S-Direkt Marketing GmbH und Beratungshaus Nord-Ost im Kleinen schon gute Möglichkeiten der Zusammenarbeit genutzt werden, ruft er die gesamte Organisation für weitere Projekte in die Pflicht. (Red.)

lang argumentierend, die Anreize zur Zusammenarbeit von Sparkassenverbänden, aus ihrer Rechtsverfassung heraus, in etwa mit den Anreizen zur Zusammenarbeit von Landesbehörden eines Bundeslandes mit aufgabenidentischen Landesbehörden eines anderen Bundeslandes vergleichbar sind. Zusammenarbeit ist hier an völlig andere Rahmengengebenheiten gebunden, als das etwa bei Wirtschaftsunternehmen der Fall ist.

Landessouveränität

Spricht man über Veränderungen der Zusammenarbeit von Sparkassenverbänden, spielt daher teilweise auch die Frage nach der Betroffenheit von Landessouveränität eine Rolle. Dies wird sicherlich am stärksten auf den Verband als politischen Verband auf Landesebene zutreffen. Weniger stark trifft es auf seine Rolle als Prüfungsverband zu. Auf diesem gibt es sogar eine Reihe von guten Erfahrungen in puncto Zusammenarbeit von Verbänden. Auf der Grundlage konkreter Kooperationsvereinbarungen arbeiten beispielsweise die Prüfungsstellen des Ostdeutschen Sparkassenverbandes (OSV), des Sparkassen- und Giroverbandes Saar und des Sparkassen- und Giroverbandes Schleswig-Holstein bei der Vorbereitung von Prüfungen, der Erstellung von Prüfungshilfen und der gemeinsamen Schulung der Prüfer eng zusammen. Bei strikter Wahrung der Unabhängigkeit wird eine gemeinsame Infrastruktur für die Prüfungstätigkeit genutzt.

Die gleichberechtigte Zusammenarbeit erfolgt auf Basis von zwischen den Leitern der Prüfungsstellen erarbeiteten und abgestimmten Leitlinien und Leistungsscheinen. Die inhaltliche und fachliche Zusammenarbeit, zum Beispiel bei der Umsetzung der berufsrechtlichen Anforderungen, der Pflege und Weiterentwicklung der Prüfungsprogramme und der Schulungskonzeptionen, erfolgt in gemeinsamen Arbeitskreisen.

Auch über die Arbeitsteilung der Prüfungsstellen hinaus dürfte unwidersprochen bleiben, dass Kooperationen ein Wesensmerkmal von Sparkassenverbänden sind. Dies folgt daraus, dass die Sparkassenfinanzgruppe wesentlich als Verbundorganisation aufgestellt ist. Unternehmensverbände können aber nur arbeitsteilig organisiert am Markt Erfolg haben. Folglich sind vor allem auf den Markterfolg zielende Kooperationen das Lebenselixier

von Sparkassenverbänden in ihrer Rolle als Fachverbände. Hier sind auch die dazu stets erforderlichen unternehmerischen Rahmen leicht gemeinsam zu finden, zu setzen und umzusetzen.

Daher haben sich über viele Jahrzehnte spezialisierte Einheiten herausgebildet, die gebündelt und mit hoher Kompetenz Dienstleistungen für die Mitglieder des Verbundes erbringen. Zu diesen gehören die Landesbanken, die Landesbausparkassen, das Rechenzentrum, der Deutsche Sparkassenverlag, die Deka-Bank, die öffentlichen Versicherer und andere mehr. Teilweise dienen eigens gegründete Tochtergesellschaften der Verbundpartner und Verbände der Vertiefung der Arbeitsteilung. So nutzen Regionalverbände und Sparkassen die Einkaufsplattform einer Tochtergesellschaft des Deutschen Sparkassenverlages, genauso wie die Dienstleistungen der von allen Verbänden getragenen S-Direkt Marketing GmbH oder das von drei Verbänden getragene Sparkassen-Beratungshaus

Nord-Ost. Koordiniert wird das Leistungsspektrum solcher „Vehikel der Arbeitsteilung“ über Gremien, in denen Vertreter der Sparkassenverbände und ihrer Mitglieds-sparkassen Sitz und Stimme haben.

Arbeitsteilung und Kooperation der Verbände wird – last, not least – über den gemeinsam getragenen Bundesverband, den Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V., organisiert. Für die Regionalverbände ist dieser Dienstleister und Interessenvertreter. Er koordiniert deutschlandweite Aufgabenfelder und verantwortet die politische Interessenvertretung auf Bundes- und Europaebene sowie darüber hinaus.

Mehrschichtiges Stützungssystem

Aus Sicht des OSV ist die Arbeitsteilung der Sparkassenverbände auf allen Feldern eine ständige Herausforderung, sie reicht bis hinein in die Arbeit der Stützungseinrichtungen. Diese haben die Funktion, Sparkassen, die in Notlagen geraten, solidarisch zu

stützen, mit dem Ziel, diese wieder Fuß fassen zu lassen. Die Stützungseinrichtungen stellen im Gesamtsystem den „regionalen Damm“ dar, nachdem eine Sparkasse eventuelle Schieflagen nicht aus eigener Kraft bewältigen konnte. Zugleich sind sie Teil des Stützungssystems der Sparkassen-Finanzgruppe, zu dem neben den Sicherungseinrichtungen der Landesbanken und der Bausparkassen auch der zentrale Überlauf gehört, der die einzelnen Stützungsfonds miteinander verbindet. Letzterer greift, wenn ein regionaler Stützungsfonds, inklusive seiner Mitgliedssparkassen (Nachschusspflicht), durch den zu leistenden Umfang der nötigen Stützungsmaßnahme allein überfordert wäre. Die regionalen Stützungseinrichtungen haben daraus den Bedarf, das Recht und die Pflicht, sich über die Risikosituation der angeschlossenen Mitgliedssparkassen angemessen sachkundig zu machen. Zugleich haben sie als Gruppe das Interesse drohende Gefahren, die den Überlauf aktivieren könnten, frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls gegenzusteuern. Folglich ist hohe Transparenz gegenüber den Partnern und ihren Stützungseinrichtungen erforderlich.

Es ist wichtig, dass es klare „Spielregeln“ gibt, die zum Beispiel sicherstellen, dass sich alle Partner darauf verlassen können, dass vor Stützungsmaßnahmen vom Hilfeempfänger alle Möglichkeiten der Selbsthilfe ausgeschöpft wurden – hierzu zählt auch der Trägerbeitrag. Zusammenarbeit der Verbände, in ihrer Rolle als Träger von Stützungsfonds, beinhaltet daher auch die Einigung auf ein bindendes, gemeinsames Verständnis über die generellen Wirkungs- und Vorgehensweisen der Stützungsfonds.

Verbesserte Leistungserbringung

Da die Stützungszahlungen im Falle eines beschlossenen Überlaufs im gewissen Sinne nach dem Prinzip kommunizierender Röhren funktionieren, ist wichtig, dass kein Einzelner „auf Kosten“ der anderen und somit der Solidarität der Gemeinschaft Vorteile erzielt. An diesem Beispiel zeigt sich sehr anschaulich, welche enorme praktische Bedeutung der gut aufeinander abgestimmten Zusammenarbeit der Verbände zukommt.

Auf der Ebene der Regionalverbände sind für den OSV Kooperationen mit anderen Sparkassenverbänden immer dann interessant, wenn sie der besseren Leistungserbringung für die Sparkassen dienen. Gute

Erfahrungen gibt es dabei im Bereich der Produkt- und Know-how-Entwicklung (zu nennen wären das S-Finanzkonzept, die Internetfiliale, die Kooperation von Sparkassen-Akademien über den Weg abgestimmter Lehrangebote et cetera).

Hin und wieder wird aus der Feststellung, dass die Anzahl der Sparkassen sinkt, gefolgert, dass damit die jeweils betroffenen Verbände in der Tendenz nach und nach Aufgaben verlieren könnten. So formallogisch diese Überlegung zunächst scheint, so wenig beachtet sie die Komplexität des Zusammenspiels von Sparkassen, Regionalverband, DSGVO und rechtlichen wie aufsichtlichen Fortentwicklungen. Erfahrungsgemäß kann aus Sparkassenfusionen nicht einfach geschlossen werden, dass sich die Aufgaben und Anforderungen an die Verbände linear proportional verringern.

Es entstehen aus Fusionen zwar weniger, dafür aber größere Sparkassen. Diese verfügen sicherlich über Stabsabteilungen, die eine größere Leistungsfähigkeit aufweisen als das in kleinen Sparkassen der Fall ist. Der abgefragte Beratungsbedarf und auch die Erwartungshaltung dieser Sparkassen an die Verbände vermindert sich nach Erfahrung des OSV aber nicht. Das gilt nicht nur auf die betriebswirtschaftliche und Marktberatung, sondern gerade auch angesichts der stets steigenden und immer neuen Herausforderungen, die mit der Umsetzung zusätzlicher oder aktualisierter rechtlicher und aufsichtlicher Anforderungen verbunden sind. Qualitativ wird der Beratungsanspruch der Sparkassen mit Fusionen eher größer. Auch darauf müssen sich die Verbände kontinuierlich einstellen.

Am Beispiel der Rechtsberatung, die prinzipiell eher zu den weniger mit regionalen Besonderheiten befrachteten Aufgabefeldern der Regionalverbände zählt, dafür aber einen wichtigen Bedarf der Sparkassen deckt und wohl eher gut bündelbar ist, lässt sich das gut illustrieren. Auf diesem Gebiet kann zwischen konzeptioneller Tätigkeit und Einzelfallberatung unterschieden werden. Die Anzahl der Einzelfallberatungen ist abhängig von der Anzahl der Kunden beziehungsweise Geschäftsbeziehungen der Mitgliedssparkassen. Diese nehmen durch Fusionen nicht ab. So stellt der OSV fest, dass, obwohl die Größe der einzelnen Sparkasse in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat (und deren Anzahl entsprechend sank), kein verringert-

er Beratungsbedarf folgte. Die Anzahl der diesbezüglichen Vorgänge liegt seit Jahren auf gleichem Niveau.

Außerhalb des direkten Verhältnisses von Sparkasse zu Verband sind bei der Rechtsberatung in jedem Fall Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Verbund vorhanden. Erfahrungen liegen diesbezüglich im konzeptionellen Bereich im Zusammenhang mit der Finanz-Informatik vor. So verantwortet im FI-Großprojektteam „Medialer Service“ die Rechtsabteilung des OSV die rechtliche Betreuung der Verträge und Formulare für alle regionalen Sparkassenverbände in Deutschland.

Mehr Kooperation möglich

Eine Bündelung im konzeptionellen Bereich wäre darüber hinaus ebenfalls denkbar, soweit es um allgemeine Informationen per Rundschreiben geht. Vor allem wenn Rundschreiben des DSGVO für die Sparkassen auf den praktischen Bedarf hin „übersetzt“ werden, müsste dies nicht zwingend jeder Regionalverband für sich erledigen. Hier könnte stärker kooperativ vorgegangen werden. Aber auch hier erfordert dies in der Praxis strikte Disziplin und ein gemeinsames Verständnis darüber, was die richtige Art der Information ist und vor allem, wie viel Eigenständigkeit eines Verbandes nötig ist. Zu beiden Fragen existiert gegenwärtig keine einheitliche Meinung. Perspektivisch bleiben solche Fragen dennoch auf der Tagesordnung. Perspektivisch ist auch immer wieder zu analysieren, ob gemeinsame Outsourcings oder gezielt organisierte weitere Know-how-Transfers erforderlich sind.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Sparkassenorganisation auch deshalb gewachsen ist und an Marktgewicht gewonnen hat, weil sie die spezifischen Vorteile arbeitsteiliger Verbundzusammenarbeit erfolgreich nutzt und fortentwickelt. Das war die letzten 200 Jahre der Fall und nichts deutet heute darauf hin, dass künftig Stillstand eintreten würde.

Eine völlig andere Frage ist die danach, ob die Fortschritte auf diesem Feld immer allen Beteiligten, insbesondere den Sparkassen, für die die Verbände da sind, schnell genug vorangehen. Aber auch diese Frage ist zuvorderst arbeitsteilig durch die Verbände zu beantworten. Alle Mitglieder der Sparkassenorganisation sind so gesehen weiterhin in der Pflicht.