

### **Aus dem Inhalt:**

- Vorschläge zur Strukturreform der Kreispolizeibehörden
- Perspektiven für Sparkassen und Genossenschaftsbanken
- Geplante EU-Neuregelung des ÖPNV

## Perspektiven für Sparkassen und Genossenschaftsbanken

Von Dr. Dörte Diemert, Leiterin des Freiherr-vom-Stein-Institut

Die Perspektiven für Sparkassen und Genossenschaftsbanken waren Gegenstand einer vom Freiherr-vom-Stein-Institut (FSI) und dem Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster (IfG) am 17. Oktober 2005 in Münster durchgeführten Fachtagung. Zahlreiche Praktiker der Sparkassenorganisation und der Genossenschaftsbanken sowie interessierte Wissenschaftler diskutierten Zukunftsstrategien für Sparkassen und Genossenschaftsbanken.

Das Wettbewerbsumfeld der Finanzdienstleistungen ist starken Veränderungen unterworfen. Die Verbände der Sparkassen und der Genossenschaftsbanken sehen sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Im Back-Office-Bereich werden zunehmend sektorübergreifende Kooperationen diskutiert und teilweise auch schon praktiziert. Im Mittelpunkt der Fachtagung standen daher die Fragen, welche Ähnlichkeiten und Unterschiede in den jeweiligen Verbänden bestehen, welche Erfahrungen mit einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit vorliegen und mit welchen Strategien den Herausforderungen der Zukunft begegnet werden kann.

### Aktuelle Themen: Auftrag – Fusionen – Verbundorganisation

In einem ersten Block ging die Veranstaltung dem Spannungsverhältnis zwischen Auftrag und Wettbewerb nach. Den Sparkassen und Kreditgenossenschaften ist gemeinsam, dass sie – anders als die Institute der dritten Säule – die Gewinnerzielung nicht als den Hauptzweck ihrer Tätigkeit ansehen. Christian Thiemann, Referent am FSI und dort für das Forschungsprojekt „Die Marke Sparkasse“ zuständig, beleuchtete den öffentlichen Auftrag der Sparkassen und Dipl.-Kfm. Dirk Lamprecht, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IfG, erläuterte den Förderauftrag der Genossenschaftsbanken. Der zweite Block der Veranstaltung widmete sich Fusionsfragen. Sowohl bei den Sparkassen als auch bei den Genossenschaftsbanken finden Konzentrationsprozesse statt, die sich in einer Vielzahl von Fusionen niederschlagen. Dr. Jörg Niggemeyer, von 2002 bis 2004 Referent am Freiherr-vom-Stein-Institut, berichtete über die Ergebnisse seines FSI-Forschungsprojekts „Zulässigkeit und Grenzen von Sparkassenfusionen“ und Dipl.-Volksw. Tholen Eekhoff, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen, präsentierte Ergebnisse eines Forschungsprojekts über „Erfolgsfaktoren für Fusionen von Genos-

schaftsbanken“. Die Vorträge des dritten Blocks beleuchteten sodann die Verbundorganisation: Über die Verbundorganisation der Sparkassen-Finanzgruppe sprach Dr. Antje Wittmann, ehemals Referentin am FSI, und Dipl.-Kfm. Alexander Eim, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IfG, erläuterte erste Ergebnisse seines Forschungsprojekts über „Governancestrukturen im Genossenschaftlichen Finanzverbund“.

### Veranstaltung mit interdisziplinärem Charakter

Die Vorträge, die nachfolgend abgedruckt sind, verdeutlichten die Gemeinsamkeiten aber auch die Unterschiede der beiden Verbände. Da sowohl Rechtswissenschaftler als auch Ökonomen sprachen, eröffneten



Der Geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts Prof. Dr. Janbernd Oebbecke bei der Begrüßung der Teilnehmer

die Vorträge einen differenzierten Blick auf die jeweilige Thematik. Zu Recht unterstrich der Geschäftsführende Direktor des FSI Professor Dr. Janbernd Oebbecke den fachübergreifenden Charakter der Veran-

staltung. Er verwies darauf, dass auch die Praxis bei ihren Entscheidungen „immer beide Seiten im Auge behalten“ müsse. Idee der Tagung, so Prof. Oebbecke, sei es gewesen, Forschungsergebnisse aus beiden Instituten gemeinsam zu präsentieren und bestimmte Fragestellungen aus beiden Perspektiven zu beleuchten. Beiden Instituten sei gemeinsam, dass es eine enge Verbindung zur Praxis gebe: Schon 1947, im Gründungsjahr des IfG, sei die Forschungsgesellschaft für Genossenschaftswesen ins Leben gerufen worden. Satzungsmäßige Aufgabe des FSI, 1981 als Institut an der Universität errichtet, sei es, den Austausch zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis zu fördern und kommunalrelevante Fragestellungen zu untersuchen. Seit 1997 finanziere der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband (WLSGV) die sparkassenwissenschaftliche Forschung des FSI.

### Lebhafte Podiumsdiskussion

Die Veranstaltung endete mit einer lebhaften Podiumsdiskussion unter Leitung von der Geschäftsführenden Direktorin des IfG, Prof. Dr. Theresia Theurl. An ihr nahmen neben Dr. Klaus Wienberg, Geschäftsführer des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes (WLSGV), und Friedel Fleck, Vorstandsvorsitzender des Rheinisch-Westfälischen Genossenschaftsverbandes (RWGV), auch Vertreter solcher Unternehmen teil, die bereits eine Kooperation praktizieren oder für die eine solche diskutiert wird: Dr. Sören Christensen ist Vorstand der Deutschen WertpapierService Bank (DWP) AG, die aus einer ersten sektorübergreifenden Fusion hervorgegangen ist, und Anno Lederer ist Vorstandsvorsitzender der GAD eG und damit eines genossenschaftlichen IT-Dienstleisters. In der Podiumsdiskussion wurde deutlich, dass viele Gemeinsamkeiten, teilweise aber auch Unterschiede bestehen. Die beiden Verbände, so Prof. Theurl, seien wie Don Camillo und Peppone. Beide wollten „etwas Gutes“, bedienten sich dazu aber unterschiedlicher Mittel. Fleck und Dr. Wienberg

betonten die Vergleichbarkeit in Bezug auf die regionale Verankerung und die zukünftigen Herausforderungen durch den Markt. Wenn es Probleme vor Ort in der Region gebe, dann seien die Sparkassen und Genossenschaftsbanken zwangsläufig mitbetroffen. Gefragt, was man von einander lernen könne, räumte Fleck ein, dass die Sparkassen die bessere Kostenstruktur aufwiesen und man gerne deren hohe Marktanteile hätte. Die Genossenschaftsbanken müssten noch mehr auf den Kunden zugehen; hier seien die Sparkassen besser aufgestellt. Einen Vorsprung der Genossen konstatierte Dr. Wienberg demgegenüber in der Frage der Zentralbanken.

Öffentlichkeit geführt würden. Zur Rolle der Verbände im Rahmen der Strategiediskussion gefragt, betonten beide Verbandsvertreter, dass diese nicht „abgehoben von Mitgliedsinteressen“ operieren dürften. Dr. Wienberg verneinte eine Umsetzungsverpflichtung der Mitglieder. Die erzielten Ergebnisse müssten vielmehr so gut sein, dass sie freiwillig umgesetzt würden. Fleck kritisierte, der genossenschaftliche Bundesverband habe bisweilen schneller als die Mitglieder sein wollen. Der BVR habe deshalb Fachräte installiert, die nun dergestalt an die Region angebunden werden müssten, dass sich große und kleine Banken gleichermaßen wiederfänden.

gehalten. Die Informationstechnologie, so Lederer, sei zwar kein Selbstzweck, sondern nur ein Instrument, ohne IT gehe aber „gar nichts mehr“. Konvergenz- und Konsolidierungsdruck könne auch hier zu weiteren Unternehmenskonzentrationen und auch zur Zusammenarbeit mit dem Sparkassensektor führen. Letztlich müssten das aber die Eigentümer entscheiden. Entscheidend sei der Nutzen für die Kunden. Eine große Zahl von Eigentümern/Kunden bringe nicht nur Vorteile, da sie eine stärkere Standardisierung und damit eine schlanke Kostenstruktur verhindern könne. Nach den kulturellen Unterschieden der Verbände und seinen Erfahrungen mit der sektor-

übergreifenden Fusion gefragt, bestätigte Dr. Christensen, dass es entsprechende Schwierigkeiten, angefangen bei der Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten, gegeben habe: „Wir haben ein Jahr gebraucht, um uns zu verstehen.“ Bei zunehmender Aktionärszahl schwinden aber deren Möglichkeiten der Einflussnahme, weshalb er eine Ausweitung der Aktionärszahl begrüße. Eine verstärkte Zusammenarbeit sei seiner Auffassung nach in allen Back-Office-Bereichen denkbar.

Auch Dr. Wienberg und Fleck hielten Kooperationen über den IT-Bereich hinaus

in kundenfernen Bereichen grundsätzlich für möglich. Fleck hielt insbesondere eine Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich des Zahlungsverkehrs für gut möglich. Auch bei der Interessenwahrnehmung gegenüber politischen Entscheidungsträgern könne eine Zusammenarbeit sinnvoll sein, um beispielsweise eine drohende Überregulierung aus Brüssel im zweiten Sektor von Basel II zu verhindern. Die Interessen beider Verbände seien hier gleichgelagert, würden aber von der deutschen Regierung nicht hinreichend wahrgenommen. Wenn beispielsweise ein Vertreter des Sachverständigenrats öffentlich für die Privatisierung von Sparkassen plädiere, dann werde Strukturpolitik betrieben. Abschließend warf Prof. Theurl die Frage in den Raum, welche Rolle den „weichen“



**Die Teilnehmer der Podiumsdiskussion (v. lks.): Anno Lederer, Vorstandsvorsitzender der GAD eG, Münster; Friedel Fleck, Vorstandsvorsitzender des Rheinisch-Westfälischen Genossenschaftsverbandes (RWGV), Münster; Prof. Dr. Theresia Theurl, Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Genossenschaftswesen, Münster (Moderation); Dr. Klaus Wienberg, Geschäftsführer des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes (WLSGV), Münster**

Angesichts von Bestrebungen der Landesbanken, in das Retailgeschäft der Sparkassen einzudringen, müsse – auch mit Blick auf den Haftungsverbund – eine klare Arbeitsaufteilung geschaffen werden. Die Einführung einer Direktbank sei seiner Auffassung nach nicht der richtige Weg, vielmehr müsse an der Preisgestaltung gearbeitet werden. Im Verbund müsse schneller reagiert werden und die Willensbildung von den Sparkassen aus erfolgen. Beide Verbandsvertreter wünschten sich aber, dass einmal getroffene Entscheidungen zügig und geschlossen umgesetzt werden. Die Existenz eines internen Strategiepapiers mit Spielregeln für den Umgang untereinander wollte Dr. Wienberg nicht bestätigen. Er kritisierte aber, dass Strategiediskussionen im Verbund zu sehr in der

Die Teilnehmer der Diskussion beleuchteten weiter die Erfahrungen mit der in der Wertpapierabwicklung praktizierten Kooperation. Danach gefragt, warum man gerade in diesem Bereich kooperiere und wie die Erfahrungen seien, erläuterte Dr. Christensen, dass die Wertpapierabwicklung relativ komplexe Informationstechnologie erfordere. Im Rahmen der sektorübergreifenden Fusion zur DWP-Bank habe man aber erlebt, dass Aufgaben nur ungern abgegeben würden, da man schwindende Einflussnahmemöglichkeiten befürchte. Gefragt werden müsse aber, ob man Vorteile für den Endkunden generieren könne, was Dr. Christensen am Beispiel der Ertragnisaufstellung erläuterte. Auch für den IT-Bereich wurden sektorübergreifende Kooperationen für möglich

Steuerungsfaktoren, beispielsweise Vertrauen und Reputation, im Netzwerk zukomme. Lederer sah hier noch Verbesserungsbedarf, verbundintern sei der Boden aber bereitet. Sektorübergreifendes Vertrauen könne sich über Abstimmungsgespräche zunehmend entwickeln, hier stehe man aber noch am Anfang. Dr. Christensen betonte die Schlüsselrolle von Vertrauen sowohl für die Beziehung der DWP zu ihren Kunden wie für deren Beziehung zu ihren Endkunden. Dr. Wienberg stellte heraus, dass Spielregeln ohne Vertrauen nicht funktionierten und umgekehrt. Der WLSGV habe sich um klare Spielregeln bemüht. Dazu gehöre aus seiner Sicht, dass der Verband bei Verbund-

unternehmen Kapitalmehrheiten halte oder den Sparkasseneinfluss jedenfalls über Konsortialverträge sichere. Fleck räumte ein, dass das Vertrauen im Genossenschaftsverbund in der Vergangenheit manchmal gelitten habe. Der Verbund müsse die Interessen aller, das heißt großer und kleiner, Genossenschaftsbanken hinreichend berücksichtigen. Netzwerkstrukturen existierten, sie würden aber nicht genug genutzt. Von den Sparkassen könne man eine Menge lernen. Es sei den Genossenschaftsbanken nicht daran gelegen, dass die Sparkassen in Konzernstrukturen abwanderten. Auch wenn man im Wettbewerb stünde, säße man in vielen Punkten im gleichen Boot.

Prof. Theurl dankte den Referenten und den Teilnehmern der Podiumsdiskussion. Es sei sehr offen und – vor allem – miteinander diskutiert worden. In beiden Sektoren bestehe eine gute Basis. Für beide Verbände sei es notwendig, klar zu definieren, wofür man stehe, und eine Strategie für das gesamte Netzwerk zu entwickeln, die nach außen und innen klarer kommuniziert werden müsse. Besonders wichtig sei aber, dass an der Basis gute betriebswirtschaftliche Ergebnisse erzielt würden: Das sei die beste Empfehlung für einen Finanzverbund.

EILDIENTST LKT NRW  
Nr. 11/November 2005 00.20.04

## Die Sparkassen zwischen Auftrag und Wettbewerb

Von Christian Thiemann, Wissenschaftlicher Referent am Freiherr-vom-Stein-Institut, Münster

Die Stellung der Sparkassen im Wettbewerb wird wesentlich geprägt durch ihren öffentlichen Auftrag. Dieser sieht sich aber durch das rauer gewordene Klima im deutschen Bankenmarkt herausgefordert. Traditionelle Marktstrukturen werden durch die zunehmende Verbreitung von Direktbanken und Finanzdienstleistern aufgebrochen. Die privaten Bankhäuser haben den so genannten Retailkunden nach dem Abebben der Börseneuphorie wieder entdeckt und den Konkurrenzkampf mit Sparkassen und Volksbanken auf diesem Segment intensiviert. Den Sparkassen ist die Aufgabe gestellt, die aus diesem Wettbewerbsumfeld abzuleitenden Anforderungen mit ihrem Auftrag in Einklang zu bringen.

### I. Gegenstand des öffentlichen Auftrags

Die Sparkassen sind durch ihren Auftrag mit der Wahrnehmung öffentlicher Interessen betraut. Diese werden durch das Landessparkassenrecht bestimmt. § 3 des nordrhein-westfälischen Sparkassengesetzes benennt eine Vielzahl von Aspekten, die sich im Wesentlichen zwei Oberbegriffen – „Versorgung“ einerseits und „Wettbewerbssicherung“ andererseits – zuordnen lassen. Mit „Versorgungsauftrag“ lässt sich schlagwortartig die gesetzliche Aufgabe „der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung“ kennzeichnen. Besonders angesprochen sind zwei Zielgruppen, nämlich die „Bevölkerung“ auf der einen und die „Wirtschaft“ auf der anderen Seite. Wenn der Gesetzgeber die „wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise“ besonders hervorhebt, macht er deutlich, dass die Sparkassen auch eine sozialstaatliche Zwecksetzung haben. Innerhalb der Wirtschaft hat der „Mittelstand“ eine gesetzlich zugewiesene Sonderrolle. Die wirtschaftliche Komponente des öffentlichen Auftrags zielt also vor allem auf eine Stär-

kung der regionalen Wirtschaftsstrukturen. Neben der Versorgung weist das Gesetz den



Christian Thiemann, Wissenschaftlicher Referent am Freiherr-vom-Stein-Institut

Sparkassen auch die Aufgabe zu, „... den Wettbewerb im Kreditgewerbe [zu stär-

ken].“ Durch diesen Wettbewerbssicherungsauftrag wird ein akzeptables Preisniveau sichergestellt, was letztlich wiederum dem Versorgungsaspekt zugute kommt. Den Wettbewerbssicherungsauftrag hat der Gesetzgeber erst 1994 im Landessparkassenrecht verankert. Aus juristischer Sicht ist er allerdings nicht ganz frei von Bedenken. Schon kraft ihrer Existenz sind die Sparkassen Marktteilnehmer und sorgen so für Wettbewerb. Weitergehende Steuerungswirkungen für die Tätigkeit der Sparkassen lassen sich dem Wettbewerbssicherungsauftrag nicht entnehmen. Im Gegensatz zum Versorgungsauftrag lässt sich der Wettbewerbssicherungsauftrag nicht operationalisieren und droht daher, zum bloßen Etikett zu werden.

Weiter normiert das Gesetz den so genannten „Förderauftrag“. Damit ist die Absicht gemeint, „den Sparsinn und die Vermögensbildung der Bevölkerung“ anzuregen. Der dahinter stehende Erziehungs- und Aufklärungsgedanke berührt einerseits die historischen Wurzeln der Sparkassen. Andererseits finden sich im Gesetz aber auch moderne Ausprägungen dieser Idee, wenn es die Förderung des

„eigenverantwortliche[n] Verhalten[s] der Jugend in wirtschaftlichen Angelegenheiten“ zur Aufgabe der Sparkassen macht und diesen die Pflicht auferlegt, „zur Finanzierung der Schuldnerberatung in Verbraucher- oder Schuldnerberatungsstellen“ beizutragen. Neben dem Förderauftrag ist als sonstige Aufgabe noch die so genannte Hausbankenfunktion zu nennen. Damit ist die Aufgabe „der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung ... [des] Gewährträgers“ bezeichnet. Es geht also um die Bereitstellung von Kommunalkrediten und sonstigen kreditwirtschaftlichen Leistungen für den Gewährträger. Dabei zielt das Gesetz nur auf die Bereitstellung an sich, nicht aber auf die Gewährung von Sonderkonditionen.

Mit Blick auf den Wettbewerb ist besonders interessant, in welchem Verhältnis diese Aufgaben zur Frage der Ertragsorientierung stehen. Das Gesetz stellt insoweit klar, dass „[d]ie Erzielung von Gewinn ... nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes [ist].“ Das ist zwingend: Erst wenn über das eigenützige Merkmal der Gewinnerzielung hinaus weitere Zwecke verfolgt werden, liegt die für das auftragsgebundene Handeln charakteristische Fremdnützigkeit vor. Ein ausschließlich gewinnorientiertes staatliches Unternehmen würde sich in keiner Weise mehr von einem privaten unterscheiden. Indes darf diese Erkenntnis nicht den Blick dafür verstellen, dass die Erzielung von Gewinnen notwendige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs ist. Sie steht im Dienst des öffentlichen Auftrags. Das erkennt das Gesetz auch an, indem es bestimmt, dass „[d]ie Geschäfte der Sparkassen ... unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen [sind].“

Verschiedentlich sieht sich der staatliche Auftrag an die Sparkassen Kritik ausgesetzt. Aus marktliberaler Perspektive wird die staatliche Wirtschaftstätigkeit grundsätzlich abgelehnt. Die Notwendigkeit einer kommunalen Daseinsvorsorge im kreditwirtschaftlichen Bereich wird mit dem Argument in Zweifel gezogen, dass auch ohne die Sparkassen eine ausreichende Marktdurchdringung von privater Seite sichergestellt sei. Der Bundesverband deutscher Banken schließlich leitet aus der internationalen Perspektive eine Notwendigkeit zur Konsolidierung des deutschen Bankenmarktes ab: Aufgrund der staatlichen Intervention – so die Argumentation – sei es nicht möglich, auf dem heimischen Markt international konkurrenzfähige Betriebsgrößen zu erreichen.

Über diese Argumente kann man politisch diskutieren. Die Gegenposition lässt sich jedenfalls auf gewichtige Indizien stützen. Beispielsweise vermeldet der Deutsche Sparkassen- und Giroverband für das Jahr

2004 bei den Unternehmenskrediten den beeindruckenden Marktanteil von 43,2 Prozent. Nimmt man hinzu, dass verschiedentlich ein Rückzug privater Großbanken aus der Kreditvergabe an den Mittelstand beobachtet wurde, spricht das für die Berechtigung des Versorgungsauftrags. Das Beispiel Großbritannien illustriert darüber hinaus die Folgen eines staatlichen Rückzugs aus dem Bankensektor: mangelnder Wettbewerb, Preisanstieg und Versorgungslücken in der Fläche. Aus juristischer Perspektive geben diese Indizien den Ausschlag: Die Politik verfügt bei der Frage, welche Zwecke sie verfolgt, über einen Einschätzungsspielraum. Erst wenn sich die staatliche Wirtschaftstätigkeit auf unvertretbare Prämissen gründet, ist sie unzulässig. Angesichts des skizzierten status quo auf dem Bankenmarkt kann davon nicht die Rede sein.

## II. Bedeutung des öffentlichen Auftrags

Der öffentliche Auftrag hat fundamentale Bedeutung für den Sparkassensektor. Aus dem Rechtsstaatsprinzip – und damit aus der Verfassung – ergibt sich, dass staatliches Handeln sich nicht selbst genug sein darf, sondern stets einem konkreten öffentlichen Zweck zu dienen bestimmt sein muss. Der öffentliche Auftrag bildet daher die Legitimationsgrundlage für die Sparkassen. Er ist Grund und Grenze ihrer geschäftlichen Betätigung. Bis 1994 drückte sich seine begrenzende Wirkung noch darin aus, dass die Sparkassen nur die in der Sparkassenverordnung enumerativ aufgeführten Geschäfte tätigen durften. Mittlerweile gilt das so genannte Universalprinzip. Die Sparkassen dürfen – von einzelnen Einschränkungen abgesehen – „alle banküblichen Geschäfte“ betreiben. Der Gesetzgeber hat also das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt und so die sachlichen Grenzen des öffentlichen Auftrags erheblich ausgeweitet. Dabei war es seine erklärte Absicht, der Stellung der Sparkassen im Wettbewerb Rechnung zu tragen. Trotz dieser sachlichen Ausweitung bleibt die Geschäftstätigkeit der Sparkassen regional gebunden. Dieses so genannte Regionalprinzip folgt daraus, dass der öffentliche Auftrag seiner Zielsetzung nach in die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung fällt. Die kommunale Kompetenz erschöpft sich aber kraft verfassungsrechtlicher Bestimmung an den gemeindlichen Grenzen. Auch die kommunalen Unternehmen – und dazu zählen die Sparkassen – müssen diese räumliche Begrenzung ihres Betätigungsfeldes grundsätzlich hinnehmen.

Neben seiner grundlegenden Legitimationswirkung hat der öffentliche Auftrag

auch noch Seiteneffekte auf andere Rechtsbereiche. So spielt er etwa eine Rolle bei der Frage, ob die Sparkassen, wenn sie Dienstleistungen extern zukaufen wollen, diese ausschreiben und zum Gegenstand eines offenen Bieterwettbewerbs machen müssen. Denkbar ist das beispielsweise für Geld- und Wertpapiertransporte oder auch für die Gebäudereinigung. Das insoweit maßgebliche Vergaberecht knüpft die Ausschreibungspflicht zum einen daran, dass „im Allgemeininteresse liegende Aufgaben“ wahrgenommen werden. Das ist für die Sparkassen wegen ihres öffentlichen Auftrags zweifellos der Fall. Entscheidend ist aber darüber hinaus, dass die von der staatlichen Stelle wahrgenommenen Aufgaben „nichtgewerblicher Art“ sind. In diesem Merkmal der Nichtgewerblichkeit kommt die eigentümliche Gemengelage von öffentlichem Auftrag und Gewinnstreben zum Ausdruck. Das Oberlandesgericht Rostock hat kürzlich zum Problem Stellung genommen. Es hat die Gewerblichkeit der Sparkassentätigkeit bejaht und demzufolge eine Ausschreibungspflicht verneint. Das entscheidende Argument liegt in dem intensiven Wettbewerbsumfeld. Es zwingt die Sparkassen dazu, so weit wie möglich marktwirtschaftlich, also mit anderen Worten „gewerblich“ zu handeln.

Auch in der Marke Sparkasse spiegelt sich der öffentliche Auftrag. Der Gesetzgeber behält in § 40 Kreditwesengesetz die Bezeichnung „Sparkasse“ ausdrücklich solchen Instituten vor, die eine „am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung“ haben. Dieser normativ hergestellten Verknüpfung liegt die Auffassung zugrunde, dass die Marktteilnehmer mit der Bezeichnung „Sparkasse“ die Gemeinwohlbindung assoziieren. Die Sparkassen bemühen sich, diese gedankliche Verbindung auch tatsächlich in den Köpfen zu verankern: Die Kampagne „Gut für Deutschland“ hebt die verschiedenen Aspekte des öffentlichen Auftrags hervor. Das zentrale Kampagnenmotiv betont den Gemeinwohlbezug. Das zeigt, dass der öffentliche Auftrag auch als Imagefaktor im Wettbewerb nutzbar ist.

## III. Auftrag und Wettbewerb: ein Gegensatz?

Die Frage bleibt, ob Auftrag und Wettbewerb gegensätzliche Prinzipien sind. Ohne Zweifel ist der öffentliche Auftrag mit geschäftlichen Restriktionen verbunden, denen die privatautonom agierenden Wettbewerber nicht unterworfen sind. Zu nennen sind die sachlichen Grenzen der Geschäftstätigkeit, die aus dem Versorgungsauftrag folgende Versorgungspflicht sowie das Regionalprinzip, das die

Betriebsgröße begrenzt und dadurch die Erzielung von Skaleneffekten erschwert. Die Sparkassen müssen allerdings mit diesen Hemmnissen umgehen, denn der öffentliche Auftrag limitiert nicht nur, er legitimiert auch.

Als wesentlicher Reaktionsmechanismus hat sich die Kooperation innerhalb der Sparkassenfinanzgruppe erwiesen. Das fängt an beim gemeinsamen Sicherungssystem und den zentralen Serviceeinrichtungen. Besonders bedeutsam ist auch der einheitliche Marktauftritt unter der gemeinsamen Marke „Sparkasse“. Schließlich hat in den vergangenen Jahren die Zahl der Sparkas-

senfusionen deutlich zugenommen. Der Preis ist hier insbesondere ein Abrücken vom Prinzip der Dezentralität. Das muss aber hingenommen werden, soweit es letztlich im Dienst des öffentlichen Auftrags steht. Denn nur soweit die Sparkassen in der Lage sind, sich im Wettbewerb zu behaupten, können sie ihrem Auftrag überhaupt gerecht werden.

Auch der Gesetzgeber hat mit der Umstellung auf das Universalprinzip das Verhältnis von Markt und Auftrag neu justiert. Die Rechtsprechung im Vergaberecht nimmt das Wettbewerbsumfeld ebenfalls zur Kenntnis. Andererseits hat der öffentliche

Auftrag im Streit um Anstaltslast und Gewährträgerhaftung keine Berücksichtigung gefunden: Der Versuch, die staatliche Haftung als notwendigen Ausgleich für die mit ihm verbundenen Sonderlasten zu rechtfertigen, war nicht erfolgreich. Nach dem Wegfall dieser Institute zum 19. Juli dieses Jahres gilt umso mehr: Die Sparkassen müssen ihrem öffentlichen Auftrag im Wettbewerb gerecht werden. Gefragt ist daher auch künftig ein flexibles Ausbalancieren von Markt und Auftrag.

EILDienst LKT NRW

Nr. 11/November 2005 00.20.04

## Genossenschaftsbanken - Zwischen Auftrag und Wettbewerb

Von Dirk Lamprecht, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am  
Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster

### Historische Ausgangssituation

Um die spezifischen Charakteristika von Genossenschaftsbanken zu verstehen, ist es unabdingbar auf die historischen Wurzeln dieser Banken zurückzuschauen. Anfang bis Mitte des 19. Jahrhunderts stellt die beginnende Industrialisierung in Verbindung mit dem Aufbau der modernen Geldwirtschaft den Beginn einer kapitalistischen und liberalen Wirtschaftsordnung dar. Die damit verbundenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen hatten einschneidende Auswirkungen auf Handwerk, Handel und Landwirtschaft. So ermöglichte die Gewerbefreiheit privates Unternehmertum, das jedoch mit dem rasanten Fortschritt der industriellen Revolution Schritt halten musste, um existenzfähig zu bleiben.

Der damit verbundene enorme Kapitalbedarf stellte ein ernsthaftes Problem der Kleingewerbetreibenden dar, da die geringe Eigenkapitalgrundlage sowie hohe Informationsbeschaffungskosten der privaten Banken diese von der Darlehensgewährung abhielten. Für die kommerziellen Banken war es sicherer, sich auf die Finanzierung von Großprojekten zu konzentrieren. Auch die in dieser Zeit entstandenen Sparkassen brachten für das Kleingewerbe kaum Hilfe. Sie trugen zwar zur Sparneigung der Arbeiterfamilien bei, investierten die erhaltenen Einlagen aber – gesetzlich oder satzungsmäßig gebunden – in Hypotheken, Staatspapiere oder Kommunalkredite, so dass der Kreditvergabe an Gewerbetreibende Grenzen gesetzt waren. So blieb den Betroffe-

nen oft nur der Weg zum örtlichen Geldverleiher, der aufgrund seiner Monopolstellung oder kartellähnlichen Strukturen Wucherzinsen verlangen konnte.

Ähnlich stellte sich die Situation auf dem Lande dar. Die Bauern wurden von der Erbuntertänigkeit befreit, jedoch blieb der Ablösungswert des übernommenen Hofes als Kapitalschuld an ihrem Landbesitz haften. Die Freiheit und das Unternehmertum waren so für sie mit einer hohen Verschuldung verbunden. Erschwerend kam hinzu, dass auch der Fortschritt in der Landwirtschaft den Einsatz von modernen Werkzeugen und Maschinen erforderte, wodurch ein weiterer Finanzierungsbedarf entstand. Da die Banken in den Städten keinerlei Erfahrungen mit der Kreditvergabe an Kleinbauern hatten, wurde unter Risikogesichtspunkten von der Kreditvergabe abgesehen. So blieb auch den Bauern notgedrungen oftmals nur der Weg zum örtlichen Geldverleiher oder zum Viehhändler, die die Situation ausnutzen konnten und Wucherzinsen verlangten.

Die örtlichen Monopole der Geldverleiher wurden durch die Vorläufer der heutigen Genossenschaftsbanken angreifbar. Die Idee bestand darin, zu kooperieren: die Kreditsuchenden schlossen sich zu einer Gemeinschaft zusammen und unterstützten sich gegenseitig bei der Finanzierung. Als Gemeinschaft konnten die Mitglieder eine höhere Bonität aufweisen und sich gegenseitig kontrollieren. Der entscheidende Vorteil liegt darin, dass die Mitglieder sich untereinander gut kannten und über die persönlichen Verhältnisse Bescheid wus-

sten. Hierdurch konnten die Informationskosten beziehungsweise die Monitoringkosten, welche für die Geschäftsbanken sehr hoch waren, drastisch gesenkt werden. Voraussetzung hierfür war lediglich, dass der Geschäftsbezirk überschaubar gehalten wurde. Die Idee der Kooperation über eine Genossenschaft ist mit zwei Namen ver-



Dipl.-Kfm. Dirk Lamprecht, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen

bunden: für den Bereich der Landwirtschaft ist dies Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) und für den Bereich des Handwerkes und des Kleingewerbes Hermann Schulze-Delitzsch (1808-1883).

Obwohl die beiden Gründer derselben Leitidee folgen, entfernten sich die beiden Genossenschaftsmodelle voneinander. Während Raiffeisen die soziale Verantwortung der Genossenschaft ihren Mitgliedern gegenüber hervorhob, betonte Schulze-Delitzsch das individuelle Erwerbsstreben. Der hieraus resultierende Systemstreit führte dazu, dass sich die ländlichen und die eher städtisch geprägten gewerblichen Genossenschaftsbanken voneinander distanzieren. Erst 1972 kam es zu einer organisatorischen Vereinigung der ländlichen und gewerblichen Genossenschaftsbanken in einem gemeinsamen Verband.

## Charakteristika und Prinzipien von Genossenschaftsbanken

Die Kodifizierung des Förderauftrages geht auf Schulze-Delitzsch zurück, der das Genossenschaftsrecht initiiert und geprägt hat. In § 1 Abs. 1 des Genossenschaftsgesetzes sind Genossenschaften definiert als „Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, welche die Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebes bezwecken“. Der Förderauftrag ist somit der gesetzlich festgelegte Zweck der eingetragenen Genossenschaftsbanken.



Abbildung 1: Formen der Mitgliederförderung

Die Mitgliederförderung kann grundsätzlich ideeller und/oder ökonomischer Natur sein. Die im Vordergrund stehende ökonomische Förderung lässt sich wiederum in eine finanzielle und eine leistungsmäßige Förderung unterteilen. Die finanzielle Förderung besteht beispielsweise durch Dividendenzahlungen, günstige Konditionen oder Rückvergütungen. Die Beratung und Betreuung der Mitglieder sowie andere Zusatzleistungen werden der leistungsmäßigen Förderung zugerechnet. Wie bereits geschildert, besteht der traditionelle Auftrag in der direkten finanziellen Förderung der Mitglieder, das heißt der Erhalt von Krediten zu akzeptablen Konditionen. Die Genossenschaftsbank von heute ist einem wesentlich härteren Wettbewerb ausgesetzt. Damit fällt es der Bank zunehmend schwerer materielle Vorteile, etwa in Form

von Vorzugskonditionen, zu bieten. Auf eine modernere Interpretation des Förderauftrags, der der leistungsmäßigen Förderung zugeordnet werden kann, wird im Zusammenhang des Member Values eingegangen.

Der Förderauftrag als Leitidee der Genossenschaftsbank lässt sich aus den Prinzipien von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung ableiten. Diese drei Grundsätze sind hierarchisch angeordnet: der Grundsatz der Selbstverantwortung folgt aus dem Prinzip der Selbstverwaltung und das Prinzip der Selbstverwaltung wiederum ergibt sich aus dem ursprünglichen Grundsatz der Selbsthilfe. Die strikte Auslegung des Selbsthilfegedankens verlangt, dass sich die Genossenschaftsmitglieder selbst verwalten. Gemäß dieser Selbstorganschaft ist nur den Mitgliedern die Führung und Kontrolle der eG erlaubt. Aus dem Selbsthilfegedanken ergibt sich neben dem Förderauftrag auch das Identitätsprinzip. Die Eigentümer und damit die Mitglieder der genossenschaftlichen Kooperation sind gleichzeitig ihre Kunden. Dieses Identitätsprinzip verbietet grundsätzlich Nichtmitliedergeschäfte. Geschäfte mit Nichtmitgliedern werden aber seit 1973 getätigt, sofern die Mitgliederförderung der Hauptzweck der eG bleibt. Sie sollen zur Auslastung freier Kapazitäten, zur Verbesserung der Marktstellung und zur Gewinnung neuer Mitglieder beitragen. Das Demokratieprinzip gehört ebenfalls zu den identitätsstiftenden Charakteristika der genossenschaftlichen Unternehmenskultur. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess soll idealtypisch von unten nach oben verlaufen. Der Grundsatz „One Man – one vote“ gibt jedem Genossenschaftsmitglied unabhängig vom Ausmaß seiner Kapitalbeteiligung nur eine Stimme in der General- beziehungsweise Vertreterversammlung, die die höchste Entscheidungsinstanz der Genossenschaftsbank ist.

## Änderung der Wettbewerbsbedingungen

Die Wettbewerbsbedingungen sind heute offenkundig andere als zur Gründerzeit der Genossenschaftsbanken. Insbesondere in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten ist die Wirtschaft im Allgemeinen und die Finanzdienstleistungsbranche im Besonderen starken Veränderungen unterworfen. Die bekannten Entwicklungen sollen kurz skizziert werden. Alle Märkte haben sich von Verkäufer- zu Käufermärkten entwickelt. Die Ansprüche der Bankkunden an Service, Produktqualität aber auch Preis haben sich deutlich erhöht. Zudem zeigen Kunden eine höhere Wechselbereitschaft, also die Hausbankloyalität nimmt ab. Zudem

ermöglicht der technische Fortschritt insbesondere in Form der modernen Informations- und Kommunikationsmittel neue Vertriebsformen, wie reine Internetbanken, die entsprechend kosteneffizient arbeiten können. Aber auch die Transparenz speziell für homogene Bank- und Versicherungsprodukte ist durch das Internet gestiegen. Last but not least führt die Globalisierung und die Liberalisierung der Märkte dazu, dass sich Markteintrittshürden lockern, sodass ausländische Banken und zunehmend auch Non oder Near Banks auf dem deutschen Markt agieren. Die Filialbanken werden dadurch auf selektiven Marktsegmenten angegriffen, so dass der Wettbewerbsdruck weiter steigt.

## Der Member Value

Es stellt sich also das Problem, wie der Förderauftrag heute interpretiert und wie seine Operationalisierung den neuen Herausforderungen angepasst werden kann. Da die Mitglieder die Eigentümer der Genossenschaftsbank sind, kann man grundsätzlich fragen, ob das Shareholder Value Konzept für eine Genossenschaftsbank eine sinnvolle Option sein kann. Falls nicht, kann gefragt werden, welche Modifikationen am Shareholder Value Konzept vorzunehmen sind, um es in ein Konzept des Member Value zu transferieren. Durch den Shareholder Value werden die Interessen der Eigentümer zur Maxime des wirtschaftlichen Handelns in einer Unternehmung erklärt. Die kritische Diskussion über die Maxime des Shareholder Value ist oft ideologisch geprägt. Hier soll festgestellt werden, dass das Prinzip des Shareholder Value in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung seine Berechtigung hat. Zudem ist es falsch zu behaupten, dass die Interessen von Stakeholdern, wie Kunden, Mitarbeitern, Lieferanten etc., in diesem Konzept nicht berücksichtigt werden. Auch als gewinnmaximierendes Unternehmen muss dem Kundennutzen gedient werden und dafür Sorge getragen werden, dass die Mitarbeiter motiviert sind. Sonst wird das Unternehmen auf Dauer keine Gewinne erzielen. Allerdings besitzt die Gewinn- bzw. die Renditemaximierung die höchste Priorität. Dabei handelt es sich beim Shareholder Value Konzept auch um eine langfristige Orientierung zur Unternehmenssteuerung, die dem Management eine klare Zielvorgabe gibt. Trotzdem ist die Umsetzung nicht frei von Problemen. Die Kapitalmärkte, insbesondere die Eigenkapitalmärkte, die letztlich durch Börsenkurse über die Performance der Unternehmen entscheiden, sind nicht hinreichend effizient, das heißt es gibt Probleme, die Informationen über das entspre-

chende Unternehmen zu verarbeiten. So kann das Management zu langfristig unwirtschaftlichen Handlungen provoziert oder verleitet werden. Aber auch die interne Steuerung über Unternehmensbewertungsmethoden, die zur Operationalisierung des Shareholder Value häufig eingesetzt werden, sind nicht frei von Problemen. Die verwendeten Methoden enthalten zahlreiche Prämissen und unsichere Prognosen, so dass auch in diesem Sinne die konkrete Umsetzung des Shareholder Value nicht ohne Freiheitsgrade gegeben ist.

Entscheidend aber ist, dass die Interessen der Eigentümer die höchste Priorität im Konzept des Shareholder Value einnehmen. Damit ist es nicht direkt mit dem gesetzlichen Ziel der Mitgliederförderung und der Corporate Governance der Genossenschaftsbanken vereinbar. Hier muss die Integration von Kunden- und Eigentümerinteressen gelingen, um den Member Value zu maximieren. Kunden- und Eigentümerinteressen zusammen besitzen die höchste Priorität. Der Member Value MV bringt dabei den Gesamtwert der unternehmerischen Tätigkeit für die Mitglieder zum Ausdruck. Er ist kein Marktwert, wie der Shareholder Value, und besteht aus drei Komponenten:

$$MV = f(UF, MF, FP)$$

Die unmittelbare Förderung UF, die aus den Leistungsbeziehungen zu vereinbaren

Konditionen und Standards erfolgt, die mittelbare Förderung MF durch Dividenden oder ähnlichen Instrumenten und das Potential der Genossenschaftsbank für eine langfristige und nachhaltige Förderung FP. Die drei Elemente des Member Values sind nicht unabhängig voneinander. Es besteht die Aufgabe die drei Elemente zu gewichten, zu bewerten und zu operationalisieren. Zentrale und anspruchsvollste Aufgabe ist die Konkretisierung der unmittelbaren Förderung.

Hier kann die moderne Interpretation des Förderauftrages helfen. Die Interpretation lässt sich aus der Informationsflut ableiten, denen Nachfrager nach Finanzdienstleistungen heute ausgesetzt sind. Bei den Bankkunden kann regelmäßig ein informationelles Defizit festgestellt werden, woraus die Erklärungsbedürftigkeit und die Vertrauensempfindlichkeit von Bankdienstleistungen resultiert. Der Kunde kann in einem Beratungsgespräch kaum beurteilen, ob der Kundenberater zum Beispiel bei Anlageempfehlungen primär die Interessen des Kunden oder die der Bank verfolgt. In einer derartigen prekären Beziehung kann der Förderauftrag ein geeignetes Mittel sein, dem Kunden beziehungsweise Mitglied eine besondere Verlässlichkeit zu bieten, da sich die Ziele des Bankberaters in erster Linie aus der Integration von Kunden- und Eigentümerinteressen ergeben sollen und damit nicht aus der Renditemaximierung des Unternehmens. Wenn diese

Verlässlichkeit in prekären Beziehungen vom Mitglied tatsächlich erfahren werden, entsteht langfristiges Vertrauen in die Genossenschaftsbank, sozusagen Systemvertrauen. Aus institutionenökonomischer Sicht kann dieses Vertrauen bei Unsicherheit und unvollständigen Informationen einen entscheidenden Beitrag zur Senkung von Transaktionskosten leisten, woraus ein ökonomischer Wert für die Geschäftspartner entsteht. Allerdings lässt sich dieser ökonomische Wert nicht – wie beim Shareholder Value – in Euro und Cent berechnen.

Die Genossenschaftsbank steht damit nicht zwischen Auftrag und Wettbewerb. Der Förderauftrag ist Alleinstellungsmerkmal und bei adäquater Interpretation und Kernkompetenz der Genossenschaftsbank. Diese kann so durch den Förderauftrag Wettbewerbsvorteile generieren und ihre Marktposition stärken.

## Literatur

Hammerschmidt, Michael (2003): Kundenbindung durch Mitgliedschaft in Genossenschaftsbanken, Aachen.

Theurl, Theresia (2005): Genossenschaftliche Mitgliedschaft und Member Value als Konzepte für die Zukunft, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, Band 55, Heft 2/ 2005, S. 136 – 145.

EILDienst LKT NRW  
Nr. 11/November 2005 00.20.04

## Zulässigkeit und Grenzen von Sparkassenfusionen

Von Dr. Jörg Niggemeyer, ehemaliger Wissenschaftlicher Referent am Freiherr-vom-Stein-Institut, Münster

Obwohl Fusionen von Sparkassen und Genossenschaften von ihren betriebswirtschaftlichen Zielen und der gesetzlichen Regelungstechnik her vergleichbar sind, unterscheiden sie sich in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich. Während die private Bankenfusion Folge der grundrechtlich garantierten Vereinigungsfreiheit ist und letztlich dem Ziel der Gewinnmaximierung der privaten Eigentümerinteressen dient, handelt es sich bei einer Sparkassenfusion um einen Verwaltungsorganisationsakt. Sparkassen erfüllen für ihre Trägerkommunen nämlich eine so genannte freiwillige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe, die Sparkassenaufgabe. Diese wird nicht in eigenem Interesse, sondern im Interesse der Bürger wahrgenommen. Die fusionsbedingte Umorganisation der kommunalen Sparkassenaufgabe erhält in der Fusionspraxis nichtsdestotrotz gelegentlich einen privatnützigen Anstrich, wenn die Sparkasse angesichts knapper kommunaler Kassen als schlichte Vermögensanlage begriffen und praktisch im Fusionswege vermarktet wird. So handelte beispielsweise der Monheimer Bürgermeister als Gegenleistung für die Fusion der Sparkasse Monheim die Dotierung einer Stiftung aus. Die Zulässigkeit und die Grenzen von Sparkassenfusionen waren der Gegenstand eines Forschungsprojekts des Freiherr-vom-Stein-Instituts in den Jahren 2003 und 2004.

### I. Die Fusionsebenen: Sparkassen- und Trägerebene

Bei der Fusion sind die Sparkassenebene und die Trägerebene zu unterscheiden.

Auf ersterer geht es um die Fusion der Sparkassenanstalten nach den Vorschriften des Sparkassengesetzes. Hier dominiert die Fusion durch Aufnahme, da hierbei nur das Grundvermögen der aufge-

nommenen Sparkasse versteuert werden muss. Aus Gründen der politischen Optik wird allerdings teilweise auch die so genannte Neubildung der Sparkasse gewählt. Auf der Trägerebene muss die

organisationsrechtliche Anbindung an die Kommunen organisiert werden. Dies wird entweder im Wege eines Zweckverbands oder dadurch bewerkstelligt, dass die Sparkassenaufgabe komplett im Wege der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf eine andere Kommune als neuem alleinigen Sparkassenträger übertragen wird.



Dr. Jörg Niggemeyer berichtete über das FSI-Forschungsprojekt „Sparkassenfusionen“.

## II. Die Zwischenschaltung eines Zweckverbands

Die Zwischenschaltung eines Zweckverbands ist erforderlich, da das nordrhein-westfälische Sparkassenrecht eine unmittelbare Beteiligung mehrerer Kommunen an einer Sparkasse nicht zulässt. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber sollte hier dem Beispiel anderer Bundesländer folgen und Sparkassen mehrträgerfähig ausgestalten.

### 1. Die Ermittlung der Zweckverbandsanteile

Zur Ermittlung der Anteile der Kommunen am Zweckverband wird in der Praxis verstärkt auf eine betriebswirtschaftliche Unternehmensbewertung zurückgegriffen, wobei häufig die so genannte Ertragswertmethode zum Einsatz kommt. Bedenken, die Ertragswertmethode setze einen – bei Sparkassen nicht gegebenen – allein auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Unternehmensauftrag voraus, überzeugen nicht. Diese Stimmen übersehen, dass die Sparkassen ihre Aufgabe laut gesetzlicher Anordnung gerade im Wettbewerb erfüllen.

## 2. Nachträgliche Spaltung der Fusions-sparkasse?

Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob und auf welche Weise eine Kommune aus einer gemeinsamen Sparkasse „aussteigen“ kann. Ein Ausscheiden aus dem Zweckverband ist zwar möglich, das Sparkassengesetz sieht aber – anders als das Umwandlungsgesetz – eine Spaltung von Sparkassen nicht vor. Hier ist der Gesetzgeber gefordert und sollte sich einer Regelung dieses Problems etwa in Anlehnung an das Umwandlungsgesetz annehmen.

## III. Die Aufgabendelegation

Sofern sich die Kommune entschließt, sich der Sparkassenträgerschaft gänzlich zu entledigen, kann sie eine so genannte delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung abschließen. Diese bewirkt, dass sich die Zuständigkeit zur Durchführung der Sparkassenaufgabe auf die andere Kommune verlagert, wie das beispielsweise bei der Fusion der Sparkasse Monheim mit der Sparkasse Düsseldorf der Fall war. Eine Beteiligung an den Gewinnausschüttungen der Sparkasse ist hier nicht mehr möglich, ebenso wenig eine Beteiligung in den Sparkassengremien. Denn der Zuständigkeitswechsel bewirkt, dass für die demokratische Legitimation der Sparkassenorgane nur noch der neue Aufgabenträger berufen ist. In der Fusionspraxis erfolgt daher häufig die Einrichtung so genannter Beiräte, in denen typischerweise die ehemaligen Verwaltungsratsmitglieder der fusionierten Altparkasse vertreten sind.

## IV. Ausschreibungspflicht?

Von großer Relevanz ist auch die Frage, ob Sparkassenfusionen, die sich im Wege zwischengemeindlicher Zusammenarbeit vollziehen, den Vergaberegungen des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen unterliegen. Ausgelöst durch zwei OLG-Urteile und ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs wird nämlich diskutiert, ob alle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit an diesen Regeln zu messen sind. Für die Sparkassen könnte das gewissermaßen eine kalte Privatisierung bedeuten, wenn sich etwa auch die Deutsche Bank auf die Durchführung der Sparkassenaufgabe für eine bestimmte Gemeinde bewerben könnte. Eine Ausschreibungspflicht für eine Sparkassenfusion als Verwaltungsorganisationsakt ist jedoch schon deshalb zweifelhaft, da die EU für die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation nicht zuständig ist.

## V. Fusionsverträge in der Praxis

Eine Auswertung von insgesamt 14 praxiserprobten öffentlich-rechtlichen Fusionsverträgen lässt typische Regelungen eines Fusionsvertrages erkennen. Sparkassenfusionsverträge sind öffentlich-rechtliche Verträge, weshalb die öffentlich-rechtliche Vertragsgestaltung keine Gesetzesverdrängende, sondern lediglich eine gesetzdirigierte Gestaltung ermöglicht. Eine Gesetzesabweichende Gestaltung ist daher nur möglich, wenn das Gesetz die Abdingbarkeit bestimmter Vorschriften selbst anordnet. So lassen sich beispielsweise die genaue personelle Besetzung des Kreditausschusses oder die Errichtung bestimmter Sparkassenstiftungen nicht rechtsverbindlich regeln, da die Entscheidung dieser Fragen dem Verwaltungsrat obliegt und dieser nach § 14 Abs. 5 Sparkassengesetz (SpkG) vollkommen unabhängig und weisungsfrei entscheidet. Auch kann der erst noch entstehende Zweckverband nicht zu einer bestimmten Maßnahme direkt verpflichtet werden (beispielsweise zur Wahl einer bestimmten Person zum Verwaltungsratsvorsitzenden); möglich ist lediglich die Vereinbarung, die Vertreter in der Zweckverbandsversammlung zu einem bestimmten Wahlverhalten anzuweisen.

### 1. Organbesetzungsklauseln

Organbesetzungsklauseln nehmen in den Verträgen den größten Raum ein, wobei eine funktionsfähige Größe der Gremien im Auge behalten werden sollte. Verständigungen darüber, dass der Vorsitz im Verwaltungsrat zur Hälfte der Kommunalwahlperiode übergehen soll (Rotationsklausel), sind rechtlich nicht möglich, da der Verwaltungsrat für die gesamte Wahlperiode gewählt wird. Möglich ist es allein, den Amtsinhaber zu einem freiwilligen Rücktritt zu bewegen.

### 2. Firmierung und Sitz

Bei der Firmierung der Fusionsparkasse sollten Wettbewerbsstreitigkeiten vermieden werden. So ist die geplante Fusion der Sparkassen Moers, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg zur Sparkasse Niederrhein auf juristischen Widerstand der Sparkasse Duisburg und Krefeld gestoßen, die ebenfalls in dieser Region tätig sind. Eine Firmierung nach einer Gebietsbezeichnung setzt in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht voraus, dass der Bank tatsächlich eine führende Stellung in der Region zukommt.

### 3. Mitarbeiterklausel

In den Fusionsverträgen sind immer auch Klauseln enthalten, welche die Übernahme

aller Sparkassenmitarbeiter der aufgenommenen Sparkasse anordnen. In rechtlicher Hinsicht sind diese Klauseln überflüssig, da sich die Übernahme der Arbeitsverhältnisse bereits aus der fusionsbedingten Gesamtrechtsnachfolge ergibt. § 613a BGB normiert darüber hinaus weitreichende Informationspflichten des Vorstands im Fusionsvorfeld. Einzuhalten sind auch die Mitwirkungsvorschriften der Personalvertretungsgesetze.

#### 4. Ausgleichszahlungs- und Stiftungsklauseln

Im Fusionsvertrag ist ferner auch die Vereinbarung einer Ausgleichszahlungsklausel möglich. In der Praxis ist es allerdings üblich, dass die aufnehmende Sparkasse für das Gebiet des seine Sparkasse abgebenden Sparkassenträgers eine Stiftung errichtet oder höher dotiert und so der Kommune kontinuierliche Erträge garantiert.

#### VI. Vorrang der Sparkassenfusion vor einer Sparkassenauflösung?

In Nordrhein-Westfalen regelt § 35 Abs. 1 S. 1 SpkG ohne nähere Einschränkung, dass Sparkassen nach Anhörung des Verwaltungsrats durch Trägerbeschluss aufgelöst werden können. Einen Vorrang der Fusion normiert das nordrhein-westfälische Recht nicht. Demgegenüber hat der mecklenburg-vorpommersche Landesgesetzgeber auf die Stralsunder Bemühungen reagiert und in das Sparkassengesetz eine Regelung eingefügt, welche die Aufsichtsbehörde ermächtigt, die Sparkasse eines auflösungswilligen Trägers mit einer anderen Sparkasse zwangsweise zu fusionieren. Zwar enthält das nordrhein-westfälische Recht eine Genehmigungspflicht, die Genehmigungsentscheidung ist allerdings bei Selbstverwaltungsangelegenheiten aus Verfassungsgründen auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt. Auch die Auflösungsentscheidung

selbst stellt eine Selbstverwaltungsentscheidung dar. Durch die Auflösung wird auch die Erfüllung der Sparkassenaufgabe eingestellt und die weitere Betätigung im kommunalen Bankenbereich Privaten überlassen. Eine Regelung wie in Mecklenburg-Vorpommern stellt einen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit zum Schutze des Sparkassenverbundes dar. Ohne Unterstützung des Sparkassenverbundes wäre die Erfüllung der Sparkassenaufgabe für viele Kommunen unmöglich. Der Verbunderhalt erweist sich insoweit als mittelbarer Selbstverwaltungsschutz. Da die Sparkassenaufgabe jedoch eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe ist und für die Kommunen keine Vorgaben für den Einsatz und die Verwendung ihres Vermögens bestehen, bedarf es für einen solchen Eingriff eines finanziellen Ausgleichsanspruchs, wie er etwa in der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie anerkannt ist.

EILDienst LKT NRW  
Nr. 11/November 2005 00.20.04

## Fusionen von Genossenschaftsbanken – eine empirische Analyse

Von Tholen Eekhoff, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen, Münster

Die Anzahl der Fusionen von Genossenschaftsbanken hat sich in den letzten Jahren wellenförmig entwickelt. Wie aus Abbildung 1 abzulesen ist, hat die letzte Fusionswelle etwa im Jahr 1997 begonnen und ist in den Jahren 2003 und 2004 verebbt. Die Fusionen der letzten Jahre stehen in einem engen Zusammenhang mit der Strategie des Bundesverbandes der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken (BVR) unter dem Motto „Bündelung der Kräfte“.<sup>1</sup> Im Gegensatz dazu kommen verschiedene Studien zu dem Ergebnis, dass nur etwa 25 % der Fusionen im Bankenbereich von Erfolg gekrönt sind.<sup>2</sup> Diese Studien beziehen sich jedoch auf ältere Daten und sind nicht ausschließlich auf Genossenschaftsbanken bezogen.

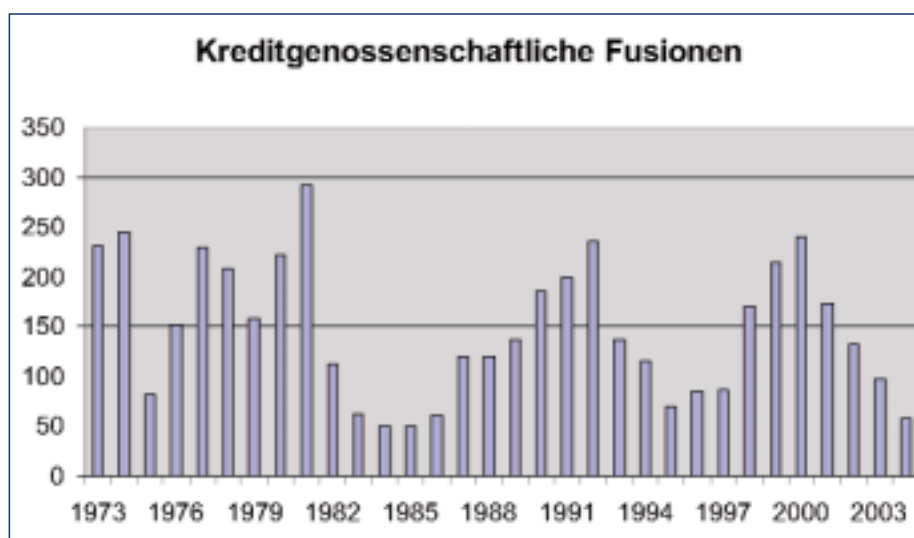


Abbildung 1: Kreditgenossenschaftliche Fusionen

Quelle: Eim/Lamprecht (2005).

#### Eine empirische Studie

Das Institut für Genossenschaftswesen Münster (IfG) hat daher in Zusammenarbeit mit dem Strategiefond Norddeutscher Genossenschaftsbanken eG eine empirische Studie über den Erfolg und die Erfolgsfaktoren von Genossenschaftsbankfusionen im Raum Norddeutschland in den Jahren 1995 bis 2000 durchgeführt.<sup>3</sup> Eine Besonderheit dieser Studie liegt in der Befragung von Bankvorständen einerseits und Bankmitarbeitern andererseits, so dass die Ergebnisse aus jeweils zwei Perspektiven vorliegen.

<sup>1</sup> Bundesverband der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken (2002).

<sup>2</sup> Eine Erfolgsquote von etwa 25 % wurde sowohl in einer von McKinsey durchgeführten Studie ermittelt, vgl. Mark, Weil (2000), S. 66; als auch in einer Studie von Bain & Company, vgl. Weimer, Wißkirchen (1999), S. 760.

<sup>3</sup> Vgl. Eekhoff (2004).

### Fusionserfolge und Erfolgsfaktoren

Auf die Frage, ob die im eigenen Institut vollzogene Fusion als Erfolg zu beurteilen sei, antworteten 31,11 Prozent der Bankvorstände mit „trifft voll zu“ und 40,0 Prozent mit „trifft zu“. Die subjektiv empfundene Erfolgsquote liegt also bei knapp über 70 Prozent. Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich, wenn die Befragung der Mitarbeiter betrachtet wird. Hier liegt die subjektive Erfolgsquote lediglich bei etwa 48 Prozent. Als objektiveres Maß für den Fusionserfolg kann das Betriebsergebnis angesehen werden. Das durchschnittliche Betriebsergebnis in Prozent der Durchschnittlichen Bilanzsumme (DBS) ist in den Jahren vor und nach der Fusion etwa konstant geblieben. Die Aussagekraft dieser Kennzahl ist allerdings fragwürdig, da eine Reihe anderer Einflüsse wie die Ereignisse des 11. September 2001, die Euro-Einführung, die allgemeine Konjunktorentwicklung et cetera den Blick auf den Fusionserfolg verdecken. Daher wurde die Abweichung des



Dipl.-Volkswirt Tholen Eekhoff, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen

Betriebsergebnisses der fusionierten Banken als Abweichung von den Ergebnissen der übrigen Genossenschaftsbanken berechnet. In Abbildung 2 ist eine deutliche Steigerung dieser Kennzahl im Vergleich des Vorfusionsjahres von den Jahren während und nach der Fusion erkennbar.

<sup>4</sup> Im Teilbetriebsergebnis sind der Zins- und Provisionsüberschuss abzüglich Personal- und Verwaltungsaufwand sowie planmäßigen Abschreibungen enthalten.

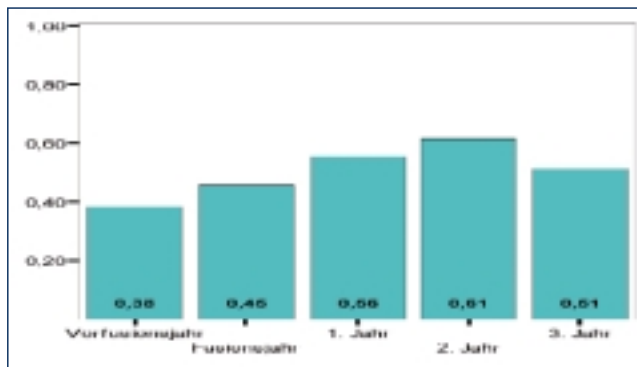


Abbildung 2: Betriebsergebnis (absolute Abweichung von Genossenschaftsbanken)

Das originäre Bankengeschäft wird anhand des Teilbetriebsergebnisses gemessen.<sup>4</sup> Hier ist ein deutlicher Anstieg ausgehend vom Vorfusionsjahr sowie dem Jahr der Fusion im Vergleich zu den Ergebnissen innerhalb von drei Jahren nach der Verschmelzung erkennbar (Abbildung 3).

Die subjektiven Einschätzungen von Vorständen und Mitarbeitern weisen darauf hin, dass etwa 50 bis 70 Prozent aller Fusionen im betrachteten Zeitraum erfolgreich waren. Der durchschnittliche Fusionserfolg wird durch objektive Kennzahlen bestätigt. Die Frage, ob die vollzogene Fusion unter Kenntnis aller im Fusionsprozess erlangten Informationen noch einmal durchgeführt werden sollte, bejahten 93,33 Prozent der Vorstände und 91,14 Prozent der Mitarbeiter. Während die potenzielle Erfolgsquote der Verschmelzungen also bei über 90 Prozent liegt, beträgt die tatsächliche Erfolgsquote nur etwa 50 bis 70 Prozent. Diese Diskrepanz verdeutlicht das Verbesserungspotenzial in Fusionsprozessen.

### Erfolgsfaktoren

Um das Verbesserungspotenzial für Fusionen zu erforschen, wurde erfragt, welche Faktoren das Fusionsergebnis negativ beeinflusst haben. An prominenter Stelle wurden hier eine zu starke Innenorientierung des Kreditinstituts während des Fusionsprozesses, die Überschätzung von Synergievorteilen oder die mangelnde Realisierung potenzieller Synergien, eine Un-

terschätzung des Anstiegs der Informations- und Koordinationskosten, eine zu geringe Kenntnis des Fusionspartners sowie unzureichende Maßnahmen im Mitarbeiterbereich genannt (Abbildung 4). Auf die Realisierung von Synergieeffekten, die Innenorientierung sowie Mitarbeitermaßnahmen soll hier näher eingegangen werden. Angesichts einer Verringerung in der Anzahl der Mitarbeiter von durchschnittlich 171 vor einer Fusion auf etwa 115 im zweiten und dritten Jahr nach einer Fusion scheint die Realisierung von Synergieeffekten im Personalbereich erfolgreich gewesen zu sein. Ein anderes Bild ergibt die Betrachtung des Personalaufwandes im Vergleich zu den anderen Genossenschaftsbanken. Die Konstanz der Abweichung von den anderen Kreditgenossenschaften von etwa 40 Prozentpunkten sowohl vor als auch nach einer Fusion belegen, dass die Aufwendungen im Personalbereich durch die vollzogenen Fusionen im Durchschnitt

gesichts einer Verringerung in der Anzahl der Mitarbeiter von durchschnittlich 171 vor einer Fusion auf etwa 115 im zweiten und dritten Jahr nach einer Fusion scheint die Realisierung von Synergieeffekten im Personalbereich erfolgreich gewesen zu sein. Ein anderes Bild ergibt die Betrachtung des Personalaufwandes im Vergleich zu den anderen Genossenschaftsbanken. Die Konstanz der Abweichung von den anderen Kreditgenossenschaften von etwa 40 Prozentpunkten sowohl vor als auch nach einer Fusion belegen, dass die Aufwendungen im Personalbereich durch die vollzogenen Fusionen im Durchschnitt

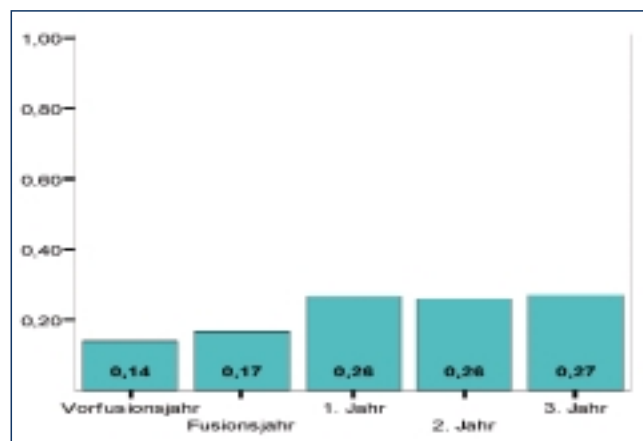


Abbildung 3: Teilbetriebsergebnis (absolute Abweichung von Genossenschaftsbanken)

nicht verringert werden konnten. Ähnlich verhält es sich mit den Sachaufwendungen. Die Abweichung der anderen Verwaltungsaufwendungen der fusionierten Banken von jenen der übrigen Genossenschaftsbanken ist vor wie nach der Fusion vernachlässigbar. Hier ist allerdings relativierend anzumerken, dass auch in den Jahren unmittelbar nach einer Verschmelzung noch fusionsbedingte Aufwendungen zu Buche schlagen, wie beispielsweise die EDV-Umstellung, die Änderung des Kon-

tonummernsystems und so weiter. Eine konsequentere Realisierung von Synergieeffekten bei einer Verschmelzung ist also dringend geboten.

Ein häufig beobachtetes Phänomen bei einer Fusion von Banken besteht darin, dass die Mitarbeiter so stark mit fusionsbedingten Aufgaben beschäftigt sind, dass das eigentliche Geschäft der Bank vernachlässigt wird. Verstärkend wirkt die Einarbeitung von Mitarbeitern, denen im Zuge der Fusion ein neuer Tätigkeitsbereich zugewiesen wurde. Etwa 20 Prozent der Vorstände gaben an, dass die Funktionsfähigkeit des Geschäftsbetriebes aufgrund der Fusion beeinträchtigt wurde. Während diese Frage nur von

etwa zehn Prozent der Mitarbeiter bejaht wurde, drückten zusätzlich etwa 23 Prozent der Mitarbeiter mit einer neutralen Antwort ihre Skepsis bezüglich der Funktionsfähigkeit des Geschäftsbetriebes aus. Eine solche Innenorientierung kann vor allem durch eine Entzerrung der Fusionsaktivitäten verringert werden. Mittels einer

solide vorbereiteten und geplanten Verschmelzung sowie einer Zusammenlegung von Tätigkeiten bereits vor der eigentlichen Fusion (soweit dies möglich ist) kann dieser pathologischen Entwicklung entgegen gewirkt werden.

Besonders deutlich ausgeprägt ist die Diskrepanz in der Einschätzung der beiden befragten Gruppen bezüglich einer gemeinsamen Unternehmenskultur. Während die Bildung einer solchen sowohl von Vorständen als auch von Mitarbeitern als wichtig erachtet wurde, bescheinigten sich die Vorstände in dieser Hinsicht zumindest einen mäßigen Erfolg. Das Urteil der Mitarbeiter fiel hier ebenfalls wesentlich negativer aus.

### Fazit

Der genossenschaftliche Bankensektor steht am Scheideweg. Insbesondere aufgrund der ansteigenden Komplexität aufgrund der bereits erreichten Größe der Einheiten stellen Fusionen eine immer größere Herausforderung dar. Diese können nur dann

gemeistert werden, wenn die erfolgskritischen Faktoren beachtet und mittels geeigneter Maßnahmen in die Tat umgesetzt werden. Insofern stellt sich die Frage: Genossenschaftsbankfusionen – quo vadis?

EILDienst LKT NRW  
Nr. 11/November 2005 00.20.04

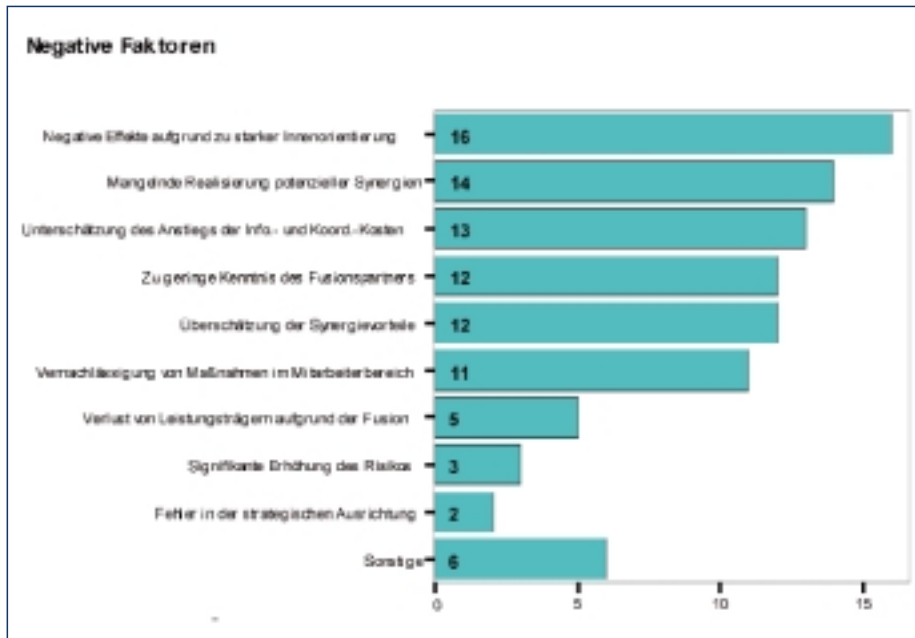


Abbildung 4: Negative Faktoren (Vorstandsbefragung)

Ein dritter kritischer Bereich schließlich sind die Maßnahmen rund um den Mitarbeiter. Während die Information der Mitarbeiter über den Fusionsprozess sowie über ihre zukünftigen Tätigkeiten von den Vorständen als einigermaßen zufrieden stellend eingestuft wurde, wurden diese Aspekte von den Mitarbeitern wesentlich negativer beurteilt.

## Die Verbundorganisation der Sparkassen-Finanzgruppe

Von Dr. Antje Wittmann, ehemalige Wissenschaftliche Referentin am Freiherr-vom-Stein-Institut, Münster

Die Sparkassengruppe befindet sich in einer Phase der Veränderung und der Neuorientierung. Im Rahmen dieser Veränderungen wird diskutiert, wie sich die Sparkassen in Zukunft organisieren sollen, um angemessen auf die äußeren Veränderungen zu reagieren. Dabei werden verschiedene Positionen vertreten: vom Aufruf zur Bildung eines Aktienkonzerns bis zum Beharren auf einer Beibehaltung des status quo. Der DSGV hat sich in seinem Strategiepapier aus 2003 dafür ausgesprochen, die Verbundorganisation der Gruppe nicht nur beizubehalten, sondern zu stärken.

### I. Die Struktur des Sparkassenverbunds im Überblick

Wer sind die Mitglieder dieser Verbundorganisation? Je genauer man sich mit dieser

Frage beschäftigt, desto mehr bekommt man den Eindruck von einem unübersichtlichen Unternehmensnetz, das die Gruppe bildet. Dieses Chaos lässt sich gliedern, wenn man drei Ebenen des Verbunds

unterscheidet: Die erste Ebene könnte man als lokale Ebene bezeichnen. Auf ihr befinden sich die Sparkassen und zum Teil deren eigene Tochterunternehmen. Die Unternehmen der lokalen Ebene zeichnen sich

dadurch aus, dass sie im kommunalen Bereich angesiedelt sind und von kommunalen Gebietskörperschaften getragen werden. Auf der regionalen Ebene finden sich Unternehmen, die im Bereich einer Region oder eines Landes tätig werden. Hierzu zählen in NRW unter anderem die Landesbanken, die LBS und die Provinzialversicherungen sowie die Regionalverbände RSGV und WLSGV. Als dritte Ebene des Verbunds kann man die überregionale Ebene definieren, deren Unternehmen bundesweit oder jedenfalls in mehreren Bundesländern agieren und zumeist von zentralen Einrichtungen getragen werden. Hierzu zählen zum Beispiel die DekaBank, der Deutsche Sparkassen Verlag, die S-Broker AG oder der DSGV e. V.. Diese Einteilung in drei Ebenen soll den Überblick über den Verbund erleichtern; sie spiegelt keine Hierarchie wider. Vielmehr könnte man die Sparkassen als Kern der Gruppe betrachten, um den herum sich die anderen Unternehmen zur Unterstützung der Sparkassen entwickelt haben.

Der Sparkassenverbund stellt eine so genannte „hybride Organisationsform“ dar: Er weist weder eine streng hierarchische Organisation auf, noch agieren die Unternehmen als völlig unabhängige Einzelakteure auf einem freien Markt. Man kann den Sparkassenverbund auch als Netzwerkorganisation bezeichnen, nicht aber als strategisches Netzwerk. Denn es fehlt hier an einem strategischen Kernunternehmen, der so genannten hub-firm. Vielmehr gibt es mit den Regionalverbänden und dem DSGV diverse strategische Führungen, die ihrerseits wiederum keine wirtschaftliche Zielsetzung verfolgen.

## II. Ziele der Verbundzusammenarbeit

In Stellungnahmen und internen Papieren der Sparkassengruppe werden diverse Ziele benannt, die mit der Verbundzusammenarbeit erreicht werden sollen. In erster Linie geht es darum, die Sparkassen bei der Wahrnehmung ihres öffentlichen Auftrags zu unterstützen. Dabei muss man beachten, dass die Sparkassen als lokale, an das Regionalprinzip gebundene Unternehmen für sich betrachtet weder über die finanziellen Möglichkeiten, noch über die Infrastruktur verfügen, um ihren Kunden die heutzutage nachgefragten Finanzdienstleistungen umfassend zu erbringen. Ein weiteres Ziel der Kooperation besteht darin, durch die Zusammenarbeit in der Gruppe Größen- und Verbundvorteile zu realisieren. Außerdem verfolgen die Verbundunternehmen das Ziel, Risiken gemeinsam zu tragen und damit für den einzelnen zu reduzieren. Schließlich soll der

Verbund einen gemeinsamen Marktauftritt als Allfinanzanbieter ermöglichen.

## III. Wie funktioniert die Zusammenarbeit?

Im Folgenden werden verschiedene Mechanismen aufgezeigt, mit deren Hilfe die Verbundpartner ihre Zusammenarbeit organisieren und koordinieren.

### 1. Allgemeine Ordnungsprinzipien

Zu nennen sind zunächst die allgemeinen Ordnungsprinzipien des Sparkassenrechts: das Regional-, das Subsidiaritäts- und das Verbundprinzip.

Das Regionalprinzip resultiert aus der Anbindung einzelner Unternehmen an



Dr. Antje Wittmann referierte über das FSI-Forschungsprojekt „Der Sparkassenverbund“.

staatliche Gebietskörperschaften, die auf einen regional begrenzten Wirkungskreis beschränkt sind. Es folgt für die an die öffentliche Hand gebundenen Unternehmen aus verfassungsrechtlichen Vorgaben, stellt sich aber im Verbund auch als Ordnungsmittel für die Verteilung der Zuständigkeiten dar. Es ist in vielen Satzungen und Verbundvereinbarungen festgeschrieben, seine Grenzen und seine Verbindlichkeit werden aber immer wieder angezweifelt. Wegen seiner unklaren Grenzen erweist sich das Regionalprinzip als relativ schwaches Ordnungsprinzip, es wird aber nach wie vor grundsätzlich respektiert und stellt ein wichtiges Mittel dar, um einem Räubern einzelner starker Unternehmen der Gruppe zu Lasten anderer entgegenzuwirken.

Das Subsidiaritätsprinzip regelt die vertikale Arbeitsteilung in der Gruppe, indem es bestimmt, dass eine Aufgabe grundsätzlich

von der kleinsten, lokalen Einheit wahrgenommen werden soll, sofern diese dazu in der Lage ist. Andernfalls ist die nächst größere Einheit zuständig. Dieses Prinzip ist an keiner Stelle ausdrücklich geregelt, wird aber grundsätzlich respektiert. Allerdings geht der Trend eindeutig dahin, den Sparkassen als lokalen Einheiten ausschließlich das Kundengeschäft zu belassen, während back-office-Tätigkeiten zunehmend von größeren Einheiten wahrgenommen werden.

Ebenfalls nur unvollständig geregelt ist das Verbundprinzip. Es wird als Leitidee des Sparkassenrechts bezeichnet und verpflichtet die Beteiligten zunächst einmal zur verbundinternen Zusammenarbeit. Damit begründet es überhaupt Kooperation in der Gruppe, macht aber zugleich Vorgaben zur Qualität der Kooperation. Es verpflichtet die Unternehmen zum partnerschaftlichen Zusammenwirken und zur gegenseitigen Achtung der Geschäftsbereiche. Mit diesem Inhalt unterstützt das Verbundprinzip die Wirksamkeit anderer Koordinationsmechanismen. Auf das Verbundprinzip wird in gemeinsamen Verträgen oder Absprachen häufig hingewiesen; die Verbände mahnen in Konflikten immer wieder seine Einhaltung an.

Insgesamt erweisen sich die Prinzipien zwar als schwach normierte, dafür aber – bislang – erstaunlich gut anerkannte Ordnungsgrößen, denen eine nicht zu unterschätzende Steuerungsfunktion zukommt, die gerade in letzter Zeit jedoch vermehrt missachtet werden. Ihre Geltung und Einhaltung erscheint aber, solange man eine nicht-hierarchische Grundstruktur des Verbunds beibehalten will, unabdingbar.

### 2. Mitgliedschaft in Verbänden

Als wichtiges Mittel zur Koordination der Verbundzusammenarbeit haben sich die Verbandsmitgliedschaften der Verbundunternehmen erwiesen. Die Verbände nehmen wichtige Steuerungsaufgaben wahr und übernehmen zunehmend die strategische Führung der Gruppe. Sie ermöglichen eine unternehmensübergreifende Willensbildung und Kommunikation, bieten zentrale und damit günstige und zugleich hochwertige Dienstleistungen an, stellen den Interessenausgleich zwischen den in ihrer Wirtschaftskraft sehr inhomogenen Sparkassen sicher und repräsentieren die Gruppe als Einheit nach außen. Damit tragen die Verbände wesentlich zum Zusammenhalt des Verbunds und zur Reduzierung von Kosten bei. Sie verfügen über große Durchsetzungskraft gegenüber ihren Mitgliedern und sind starke Führungseinheiten. Alternativen zur Steuerung durch Verbände sind derzeit nicht ersicht- lich. Als solche käme allenfalls ein hierar-

chisch übergeordnetes Spitzenunternehmen der Gruppe in Betracht, was jedoch der dezentralen Verbundstruktur widersprechen würde.

### 3. Beteiligungen

Ein sehr wichtiges Mittel zur Koordination der Verbundzusammenarbeit sind Beteiligungen. Sie sind das Charakteristikum des Verbunds, der durch die Beteiligungen überhaupt erst entsteht. Beteiligungen erweisen sich als effiziente Instrumente zur Steuerung der Zusammenarbeit, denn sie begründen dauerhafte und sichere Beziehungen zwischen den Unternehmen, bewirken eine Risikoteilung und schaffen Abhängigkeiten und gleichzeitig Vertrauen, was zu einer Senkung von Transaktionskosten führt. Durch Beteiligungen erhalten die Unternehmen Einblick in andere Unternehmen und Einflussmöglichkeiten auf deren Geschäftsführung. Durch die gemeinsame Beteiligung an großen Verbundunternehmen und die damit einhergehende Bündelung und Auslagerung von Tätigkeitsbereichen generieren die Sparkassen Größen- und Verbundvorteile und stellen ihren Auftritt als Allfinanzanbieter sicher. Schließlich bilden Beteiligungen die Grundlage für die personellen Verflechtungen im Verbund und für das gemeinsame Verbundbewusstsein. Eine Schwierigkeit der Koordination durch Beteiligungen liegt darin, dass jede Beteiligung finanziellen Aufwand bedeutet. Außerdem muss bei der gemeinsamen Schaffung neuer Unternehmen zunächst ein Konsens aller Beteiligten gefunden werden.

### 4. Geschäftliche Verflechtungen

Ein weiteres Instrument zur Koordination der Verbundzusammenarbeit sind geschäftliche Verflechtungen. Diese bestehen juristisch betrachtet in zahlreichen Vereinbarungen zwischen den Gruppenmitgliedern, etwa in Rahmen-, Kooperations-, Agenturverträgen, individuellen Austauschverträgen und unverbindlichen Übereinkünften. All diese Verflechtungen, die häufig durch Beteiligungen abgesichert und von den Verbänden für ihre Mitglieder zentral ausgehandelt werden, reduzieren Unsicherheiten, verteilen Risiken und erhöhen die Planbarkeit der Zusammenarbeit. Gerade langfristige Verträge und ungeschriebene Abmachungen erweisen sich in einem Netzwerk wie dem Verbund als besonders wirksam, da sie wegen des

bestehenden Vertrauens und der dauerhaften Beteiligungsverhältnisse überhaupt funktionieren und gleichzeitig – im Vergleich zu einzelnen, immer neu ausgehandelten Absprachen – besonders kostengünstig und effizient sind.

### 5. Personelle Verflechtungen

Eine wichtige Rolle bei der Koordination der Zusammenarbeit spielen personelle Verflechtungen. Sie entstehen durch den verbundinternen Austausch von Mitarbeitern, insbesondere von Führungskräften sowie aufgrund der Beteiligungen, die einzelnen Personen Mandate in mehreren Aufsichts- oder Beratungsgremien vermitteln. Der Sparkassenverbund fördert personelle Verflechtungen auch dadurch, dass er gemeinsame Aus- und Weiterbildungsrichtungen unterhält und dadurch Mitarbeiter in der Gruppe hält. Die personellen Verflechtungen erleichtern die verbundinterne Kommunikation und Konfliktlösung, verbessern die Informationsverteilung und tragen damit zur Vertrauensbildung bei. Nachteil ist, dass sich ihre Koordinationsleistung schwer zielgerichtet einsetzen lässt, sondern in hohem Maße von der Persönlichkeit der einzelnen Akteure abhängt. Die personellen Verflechtungen ergänzen und unterstützen aber andere Steuerungsinstrumente wie Beteiligungen und geschäftliche Verflechtungen und sollten daher gepflegt und nicht gering geschätzt werden.

### 6. Verbundidentität

Unter der Verbundidentität kann man eine gemeinsame rationale und emotionale Haltung der Verbundpartner zu der von ihnen gebildeten Gruppe verstehen, die auf gemeinsamen Werten und Grundeinstellungen beruht. Es handelt sich also um das Phänomen, das man bei Einzelunternehmen als corporate identity bezeichnet. Gemeinsame Werte des Sparkassenverbunds sind die kommunale Anbindung und Dezentralität, die Gemeinwohlorientierung und das kooperative Verhältnis der Partner zueinander. Diese werden nach außen insbesondere über die gemeinsame Werbung und die gemeinsame Marke kommuniziert und nach innen überwiegend über die Verbundpolitik der Verbände gepflegt. Die entscheidende Funktion der Verbundidentität liegt darin, dass sie ein Gruppen- und Zusammengehörigkeitsgefühl und damit das gegenseitige Vertrauen stärkt. Damit reduziert sich die

Wahrscheinlichkeit opportunistischen Verhaltens und es steigt die Bereitschaft, auf „unsichere“, aber kostengünstige Kooperationsmittel zurückzugreifen. Die gemeinsame Identität dient somit der Effizienzsteigerung und Risikoteilung. Immer wieder stören jedoch einzelne Akteure die gemeinsame Verbundidentität, müssen die Verbände ihre Verbundpolitik mit Verlusten durchsetzen und, zum Beispiel im Bereich des gemeinsamen Markenauftritts, einen langen Atem beweisen. Eine Tendenz hin zu einer Stärkung der Verbundidentität und zu einer starken Verbundpolitik lässt sich aber erkennen. Diese Entwicklung ist zu begrüßen.

## IV. Bewertung der Verbundstruktur

Alle dargestellten Koordinationsmechanismen haben sich als wirksam, viele auch als verbesserungsfähig erwiesen. Die größten organisatorischen Probleme ergeben sich für den Sparkassenverbund aus seiner dezentralen Grundstruktur: der Unabhängigkeit der Sparkassen. Daraus folgt nämlich die Schwierigkeit, allgemeinverbindliche Absprachen zu treffen. In langwierigen Entscheidungsprozessen können häufig nur suboptimale Kompromissentscheidungen getroffen werden. Andererseits liegt in der dezentralen Struktur auch gerade die Rechtfertigung des Sparkassenverbunds. Die dezentrale Struktur weist auch wichtige Vorteile auf. Zum Beispiel kommen die gefundenen Lösungen durch das Zusammenspiel vieler Sachverständiger zustande und profitiert der Verbund von der großen Kunden- und Marktnähe, die gerade durch die örtliche Anbindung der Sparkassen entsteht. Es kommt darauf an, die Stärken der Gruppe auszubauen, indem man die einzelnen Koordinationsmechanismen optimiert. Dazu erscheint es unter anderem sinnvoll, die Zahl der Landesbanken und der Regionalverbände zu reduzieren, um die regionale Ebene zu straffen und homogener zu gestalten. Gleichzeitig liegt in der Stärkung des Verbundbewusstseins und des Verbundprinzips eine wichtige Aufgabe für die strategische Führung. Es hat sich nämlich gezeigt, dass dieser Steuerungsmechanismus für das Gelingen der Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung ist.

EILDienst LKT NRW  
Nr. 11/November 2005 00.20.04

## Verbundorganisation des genossenschaftlichen FinanzVerbundes

Von Alexander Eim, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster

### Veränderte Rahmenbedingungen für Banken

Das Wettbewerbsumfeld in der Finanzdienstleistungsbranche hat sich den letzten Jahren stark verändert. Der technische Fortschritt im letzten Jahrzehnt führte nicht nur zu einem effizienteren Back Office Management, sondern auch zu einer Erhöhung der Markttransparenz auf Kunden- und Konkurrenzseite. Die Markteintrittshürden für neue Wettbewerber haben sich gelockert und Spezialanbieter greifen die Filialbanken in selektiven Marktsegmenten an. Des Weiteren ist der Kunde schneller bereit, seinen Finanzdienstleister zu wechseln. Dazu kommen regulatorische Vorgaben, welche zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen der Banken beanspruchen. Vor dem Hintergrund der dargestellten Einflüsse auf die Struktur der Finanzdienstleistungsbranche sollte ein Finanzdienstleister beziehungsweise ein Finanzverbund spezifische Anforderungen erfüllen, um im veränderten Wettbewerbsumfeld zu bestehen:

- Individualisierte Problemlösungen trotz standardisierter Produkte
- Spezialisierung auf Kernkompetenzen und Optimierung der Wertschöpfungskette
- Nutzung von Skalen- und Verbundeffekten
- Effizientes Schnittstellenmanagement.

### Optimale Organisationsform

Zu erörtern bleibt die Frage, welche organisatorische Ausgestaltung im Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie diesen Anforderungen gerecht werden kann. Bei hierarchischer Koordination, wie sie in einem (funktional-organisierten) Konzern anzufinden ist, erfolgt die Allokation der Ressourcen innerhalb der Organisation. Bei der rein marktlichen Koordinationsform wird jede Transaktion über den externen Markt durchgeführt. Zwischen diesen beiden Extremausprägungen sind verschiedene Zwischenstufen, so genannte hybride Koordinationsformen, vorhanden. Die einzelnen Formen weisen spezifische Vor- und Nachteile auf, welche anhand der anfallenden Transaktionskosten beurteilt werden können. Die Höhe der anfallenden Transaktionskosten

werden im Wesentlichen vom Grad der Spezifität und Komplexität der zu erbringenden Leistungen bestimmt. Es lässt sich diesbezüglich feststellen, dass Produkte mit niedriger Spezifität aus Transaktionskostensicht am günstigsten bei



**Dipl.-Kfm. Alexander Eim, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen**

marktlicher und Produkte mit hoher Spezifität durch eine hierarchische Koordination erstellt werden können. Finanzdienstleistungen mittlerer Spezifität sollten am besten durch hybride Koordinationsformen am Markt angeboten werden. Als hybride Organisationsformen haben sich Kooperationen mehr oder weniger selbständiger Unternehmen entwickelt. Hier sind beispielsweise Joint Ventures, Netzwerke oder Franchisesysteme zu nennen, die marktliche und hierarchische Elemente verbinden und so Transaktionskostenvorteile generieren können.

### Netzwerke

Für den genossenschaftlichen FinanzVerbund ist insbesondere die Organisation über Netzwerke von Interesse. Ein Unternehmensnetzwerk stellt eine auf die Realisierung von Wettbewerbsvorteilen zielende Organisationsform ökonomischer Aktivitäten dar, welche sich durch komplex-reziproke, eher kooperative denn

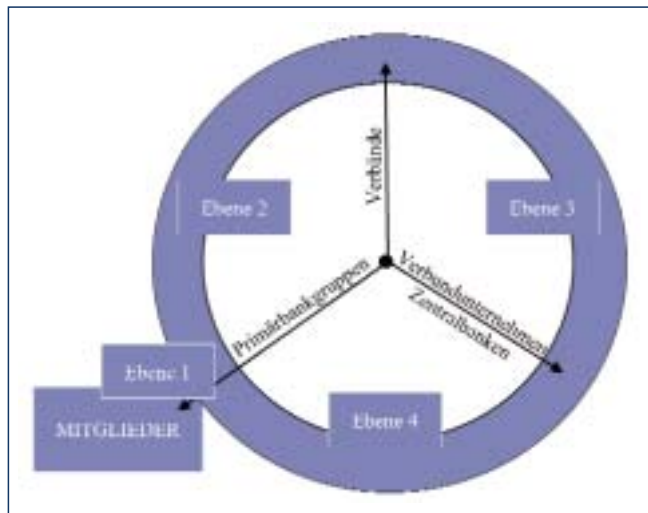
kompetitive und relativ stabile Beziehungen zwischen rechtlich selbstständigen, wirtschaftlich jedoch zumeist abhängigen Unternehmen auszeichnet. Ein derartiges Netzwerk ist das Ergebnis einer Unternehmensgrenzen übergreifenden Differenzierung und Integration ökonomischer Aktivitäten. Der genossenschaftliche FinanzVerbund kann als solches Netzwerk aufgefasst werden, da die aufgeführten Netzwerkbedingungen erfüllt werden.

### Kompetenzverteilung

Für die Ausgestaltung eines Netzwerkes ist die optimale Zuweisung von Kompetenzen innerhalb und außerhalb des Netzwerkes von entscheidender Bedeutung. Dabei gibt es verschiedene Arten von Kompetenzen. Diese unterscheiden sich durch einen unterschiedlichen Grad an Spezifität, also der Gebundenheit an Unternehmensressourcen, und durch einen unterschiedlichen Grad an strategischer Bedeutung und damit dem Aufbau künftiger Wettbewerbspotenziale. Kernkompetenzen weisen eine hohe Spezifität auf und bilden das strategische Zentrum einer Unternehmung. Sie führen für den Kunden zu einem spürbaren Zusatznutzen, sind von Konkurrenten nur schwer zu imitieren und eröffnen der Unternehmung Zugang zu weiteren Märkten. Kernkompetenzen müssen in der Unternehmung bleiben und dürfen nicht ausgelagert werden. Die Kernkompetenz eines genossenschaftlichen Primärinstituts ist beispielsweise die Dezentralität und lokale Kundennähe verbunden mit einem mitgliederorientierten Beziehungsmanagement. Komplementärkompetenzen dagegen zeichnen sich durch mittlere Spezifität und strategischer Relevanz aus. Sie unterstützen die Kernleistungen maßgeblich und bilden oft die Kernkompetenzen anderer Unternehmen, die in diesem Bereich Spezialisierungsvorteile erzielen können. Diese Komplementärkompetenzen können an Kooperationspartner ausgelagert werden, die man kennt und auf deren Loyalität vertraut werden kann (Verbundunternehmen im FinanzVerbund). Peripheriekompetenzen sind für die Wettbewerbsposition von geringer Bedeutung und können über den externen Markt bezogen werden.

## Ebenen des genossenschaftlichen Finanznetzwerkes

Im Folgenden soll die Struktur des genossenschaftlichen Finanznetzwerkes dargestellt werden. Hierzu werden vier Ebenen des Verbundes kurz betrachtet, die die Beziehungen zwischen den Netzwerkdimensionen Mitglied, Primärbank, Verband und Verbundunternehmen beziehungsweise Zentralbank beschreiben sollen (Vgl. Abbildung).



Beziehungsebenen des genossenschaftlichen Finanznetzwerkes

Die Genossenschaftsbanken beziehungsweise die Mitglieder bilden die Basis des genossenschaftlichen Finanzverbundes. Die Primärbanken sind verpflichtet Mitglied in den regionalen Genossenschaftsverbänden zu sein, von denen sie geprüft, beraten und in der Öffentlichkeit vertreten

und Verbundunternehmen sind wiederum in den Gremien der Verbände vertreten et vice versa.

### Beziehungsebene 1

Die 15,5 Millionen Mitglieder der Primärbanken im genossenschaftlichen Finanzverbund bilden die Basis des Netzwerkes. Sie sind Anteilseigner und Kunden zugleich. Das Verhältnis zwischen Mitglied und Genossenschaftsbank ist als solches

einmalig in der deutschen Finanzwirtschaft. Diese Mitgliedschaft ist dabei von der Konkurrenz nicht imitierbar. Die Mitglieder haben die Möglichkeit an der Willensbildung aktiv teilzunehmen und somit die Geschäftspolitik zu beeinflussen. Es ist jedoch festzustellen, dass die Mitgliederpartizipation in der Realität eher passiv stattfindet. Die Mitgliederbeziehungen, als eigentlich „gesetzlich geschützter Differenzierungsvorteil“, wird von vielen Primärbanken als Instrument des Wettbewerbsvorteils unterschätzt. Grundsätzlich bestehen drei Beziehungsebenen beziehungsweise Partizipationspotenziale, zwischen dem Mitglied und der Kreditgenossenschaft, welche sich im Laufe der Zeit verändert haben (siehe Tabelle).

märbanken als Instrument des Wettbewerbsvorteils unterschätzt. Grundsätzlich bestehen drei Beziehungsebenen beziehungsweise Partizipationspotenziale, zwischen dem Mitglied und der Kreditgenossenschaft, welche sich im Laufe der Zeit verändert haben (siehe Tabelle).

	Früher	Heute
<b>Mitgliedschaftliche Ebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive Mitwirkung aller Mitglieder an der Willensbildung und Kontrolle der Genossenschaft</li> <li>• Mitglieder als „Ideenlieferant“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktives Mitwirken vor allem von den „angestellten Mitgliedern“ (Management)</li> <li>• Ansonsten eher passives Verhalten der Mitglieder – „Kunden-Mentalität“</li> </ul>
<b>Leistungsaustauschebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitglieder beanspruchten fast ausschließlich nur die Leistungen „Ihrer“ Genossenschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genossenschaft als austauschbarer Partner für die Mitglieder</li> </ul>
<b>Finanzwirtschaftliche Ebene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereitstellung von Finanzmitteln in Form einer Kapitalbeteiligung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eher geringe Leistungspflichten der Mitglieder</li> </ul>

### Mitgliederpartizipation: früher – heute

werden. Die Primärbanken beziehen Leistungen von den Verbundunternehmen und von den Zentralbanken. Die Zentralbanken sind im Besitz der Primärbanken und halten ihrerseits überwiegend Mehrheitsbeteiligungen an den Verbundunternehmen. Die Vertreter der Zentralbanken

Betriebswirtschaftlich kann die Mitgliedschaft Vorteile für die Primärbanken erbringen, da ansonsten die Austauschbarkeit der Bank zunehmen kann. Somit sollten die Vorstände bestrebt sein, den Alleinstellungsfaktor Mitgliedschaft aktiver zu nutzen.

### Beziehungsebene 2

Die lokalen Volks- und Raiffeisenbanken sind Mitglieder der Regionalverbände. Die Mitgliedschaft ist für Genossenschaften gesetzlich zwingend vorgeschrieben. Die Regionalverbände übernehmen die genossenschaftliche Pflichtprüfung. Darüber hinaus vertreten sie die Interessen ihrer Mitglieder beim Bundesverband Deutscher Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), der die Primärgenossenschaften strategisch netzwerkextern und -intern vertritt. Des Weiteren haben die Primärgenossenschaften direkten Einfluss auf den BVR über das Stimmrecht in der Mitgliederversammlung und der Mitarbeit in verschiedenen Gremien. So ist beispielsweise der Verbandsrat des BVR, das politische Organ, satzungsgemäß zu über 50 Prozent mit Vertretern der Primärbanken besetzt.

### Beziehungsebene 3

Die Mitgliederversammlung des BVR wählt den Verbandsrat, aus dessen Mitte wiederum der Verwaltungsrat gebildet wird. Die Satzung des Bundesverbandes schreibt exakt vor wie sich der Verbandsrat, in dem die wichtigen strategischen Entscheidungen getroffen werden, zusammensetzt. Über die Hälfte des Verbandsrates besteht aus Vorstandsmitgliedern der Kreditgenossenschaften. Des Weiteren sind Vorstandmitglieder der Prüfungsverbände sowie des DGRV vertreten. Explizite Erwähnung in der Satzung finden auch die Zentralbanken und wesentliche Verbundunternehmen. Insofern ist also ihre Einflussnahme auf den Bundesverband sichergestellt. Umgekehrt kann der BVR Einfluss auf die Zentralbank und damit auf die Verbundunternehmen geltend machen: der Präsident des BVR ist satzungsgemäß im Aufsichtsrat der DZ Bank AG vertreten. Traditionell ist dieser auch der Aufsichtsratsvorsitzende. Indirekten Einfluss haben die Verbände aber auch durch weitere personelle Verflechtungen. So sitzen in den meisten Aufsichtsräten der Verbundunternehmen Vertreter der Verbände.

### Beziehungsebene 4

Die Zentralbanken sind im Mehrheitsbesitz der Genossenschaftsbanken. Die Beteiligungen an der DZ Bank AG werden überwiegend von Beteiligungsgesellschaften der Primärinstitute verwaltet, die aus der Dreistufigkeit des Verbundes entstanden sind. Die Primärbanken können also direkten oder indirekten Einfluss auf die Zentralbanken nehmen. Die wesentlichen Verbundunternehmen wiederum sind im Mehrheitsbesitz der DZ Bank AG, aber auch die WGZ-Bank AG hält Beteiligungen an den

Verbundunternehmen. In diesem Sinne kann die operative Geschäftspolitik der Verbundunternehmen also direkt von den Zentralbanken und indirekt von den Primärbanken beeinflusst werden. Darüber hinaus haben die Primärbanken durch personelle Verflechtungen (z.B. Sitze in Aufsichtsräten) eine weitere indirekte Einflussmöglichkeit auf die Verbundunternehmen. Die aktuelle Diskussion im genossenschaftlichen FinanzVerbund über die organisatorische Ausgestaltung einer möglichen Fusion beider Zentralbanken ist ebenfalls entscheidend für die Beziehungsebene zwischen Primärbank und Verbundunternehmen. Die aktuell diskutierten Modelle (Stammhaus vs. Strategieholding) beeinflussen die Interessenslage der Primärebene. Beide Modelle besitzen spezifische Vor- und Nachteile. Letztendlich wird die

Modellentscheidung eine verbundpolitische sein, welche unter Einbeziehung der Primärbanken erfolgen muss. Derzeit scheinen die Differenzen zwischen den beiden Zentralbanken jedoch hoch zu sein, sodass eine Fusion in den kommenden Monaten sehr unwahrscheinlich ist. Mittelfristig wird es aber, so der allgemeine Grundtenor im FinanzVerbund, zu einer Verschmelzung beider Institute kommen.

### Fazit

Die Rolle der einzelnen Akteure im Verbund sollte klar definiert werden und mit den nötigen Spielregeln ausgestaltet sein, damit eine effiziente Arbeitsteilung und Marktpenetration ermöglicht wird. Ein erfolgreiches Netzwerk zeichnet sich dadurch aus, dass dezentrale Entschei-

dungskompetenzen und hierarchische Elemente in einem ausgewogenen Verhältnis stehen und den Bedürfnissen der Mitglieder entsprechen. Die Frage, welche Kompetenzen den einzelnen Verbundpartnern zukommen, ist von zentraler Bedeutung. Bei der Produktentwicklung ist die Aufgabenteilung relativ gut strukturierbar, wohingegen die strategische Kompetenzverteilung aufgrund der Heterogenität im FinanzVerbund zu diskutieren ist. Das Fachrätekonzept des BVR ist ein Schritt die strategische Kompetenz zu bündeln und weiter zu vereinheitlichen, um einen geschlossenen Auftritt des FinanzVerbundes und die damit verbundene Reputation des Netzwerkes weiter zu stärken.

EILDienst LKT NRW  
Nr. 11/November 2005 00.20.04

## 10 Vorschläge des Landkreistags Nordrhein-Westfalen zur Strukturreform der Kreispolizeibehörden im Land Nordrhein-Westfalen

### Einleitung

Bereits nach Vorlage des Scheu-Gutachtens hat der Landkreistag NRW im Januar dieses Jahres unter dem Titel „Bessere Organisation für die Polizei in Nordrhein-Westfalen“ einen konstruktiven Vorschlag zu diesem wichtigen Thema ausgearbeitet. Der Innenminister des Landes, Dr. Ingo Wolf, hat die Kreispolizeibehörden aufgefordert, ihm konkrete Vorschläge für eine strukturelle Neuordnung innerhalb der Kreispolizeibehörden zu unterbreiten.

In Absprache mit dem Minister hat der Landkreistag NRW die konkreten Vorschläge der 29 Landratsbehörden gebündelt und gemeinsam mit den Grundsätzen seines seinerzeitigen Vorschlags ein Gesamtkonzept für die Reform der Polizei in Nordrhein-Westfalen erarbeitet. Wünschenswert wäre es gewesen, wenn den Landratsbehörden eine größere Zeitspanne als rund sechs Wochen zur Verfügung gestanden hätte. Trotzdem lassen sich bereits mit dem unter hohem Zeitdruck erarbeiteten Gesamtkonzept des Landkreistags folgende Ziele erreichen:

- Verbesserung der Sicherheitslage in allen Regionen Nordrhein-Westfalens

- Erhöhung der Zahl der im operativen Bereich tätigen Beamten
- Erhalt der Vorteile einer dezentralen Behördenstruktur
- Optimierung der Ablauforganisation und Verbesserung der inneren Struktur
- Kooperation statt Konzentration
- Erhalt und Erhöhung der Bürgerzufriedenheit
- Erhalt und Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit

Grundvoraussetzung für die Umsetzung dieses Konzepts ist, dass das Innenministerium den Kreispolizeibehörden Spielräume und eigenständige Lösungen für die innere Organisation ihrer Behörden zubilligt. Ist dies gegeben, so können nach dem Gesamtkonzept des Landkreistags mindestens 417 Stellen aus den Stäben in die operativen Bereiche des Wach- und Wechseldienstes, des Bezirksdienstes und der Kommissariate übergeleitet werden. Damit würden sowohl die Schlagkraft der nordrhein-westfälischen Polizei als auch die Wirtschaftlichkeit der Polizeiverwaltung enorm gestärkt.

Auf der Grundlage der derzeitigen Behördenstruktur einer ortsnahen Polizei erhofft

sich der Landkreistag NRW einen zielgerichteten Dialog.

### 1. Einrichtung eines Landespolizeipräsidiums NRW

In Nordrhein-Westfalen sollte auf der Landesebene ein Landespolizeipräsidium geschaffen werden. Hierdurch würde es möglich,

- die übergeordneten Steuerungs-, Aufsichts- und Lenkungenfunktionen zentral wahrzunehmen,
- das Innenministerium von Vollzugsaufgaben zu entlasten und es auf ministerielle Strategieraufgaben zu konzentrieren,
- zentrale Personalentwicklung und -sachbearbeitung durchzuführen.

Dem Landespolizeipräsidium sind die 49 Kreispolizeibehörden unterstellt. Darüber hinaus sind an das Landespolizeipräsidium das Landeskriminalamt, die ZPD das Präsidium der Wasserschutzpolizei, die Autobahnpolizei und das IAF angebunden und ihm unterstellt.