

Der Sparkassenverbund

Bearbeiterin: Antje Wittmann

Die Kooperation der Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen Bankensektors gewinnt angesichts des steigenden Wettbewerbsdrucks in der Kreditwirtschaft und der jüngsten Änderungen des Sparkassenrechts an Bedeutung. Unklar ist jedoch, welche Beteiligten und Organisationsstrukturen sich hinter dem als »Sparkassenverbund« oder »S-Finanzgruppe« auftretenden Unternehmensnetz verbergen. Ziel der Arbeit zum Sparkassenverbund ist es, die gegenwärtigen Strukturen des öffentlichen Bankensektors darzustellen und zu ermitteln, über welche Mechanismen die Zusammenarbeit der Verbundunternehmen koordiniert wird. Die Koordinationsmechanismen des Sparkassenverbunds sollen im Hinblick auf die Ziele der Sparkassenorganisation auf ihre Effektivität und Effizienz hin untersucht werden.

Zunächst werden die Verbundunternehmen vorgestellt. Sie lassen sich drei verschiedenen Ebenen zuordnen, wobei sich die Systematisierung nach dem Geschäftsgebiet und der Trägerstruktur der Unternehmen richtet und keine Hierarchie widerspiegelt. Auf der lokalen Ebene sind die Sparkassen angesiedelt. Ihre Geschäftstätigkeit beschränkt sich auf das Gebiet des kommunalen Trägers. Die regionale Ebene umfasst Unternehmen, die überörtlich, aber nicht bundesweit agieren. Dabei geht die Arbeit exemplarisch auf die in NRW tätigen Unternehmen bzw. auf die Verbundpartner in Westfalen-Lippe ein. Vorgestellt werden unter anderem der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband, die WestLB AG, die LBS sowie die Westfälischen Provinzial-Versicherungen. Die zentrale Ebene bilden schließlich bundesweit tätige Verbundpartner, wie der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, die DekaBank, der Deutsche Sparkassenverlag, die Deutsche Leasing und der S-Broker. Für alle Unternehmen werden die rechtlichen Grundlagen für ihre Gründung, die Trägerstruktur, Haftungs- und Aufsichtsfragen, Aufgaben des Unternehmens sowie die innere Unternehmensorganisation herausgearbeitet. Einen Schwerpunkt bildet die Darstellung der Funktion der Unternehmen im Verbund.

Anschließend erfolgt eine organisationstheoretische Einordnung des als »Verbund« bezeichneten Unternehmensnetzwerks. Hauptmerkmale der Organisationsform »Verbund« sind die rechtliche und wirtschaftliche Eigenständigkeit der Unternehmen, das Fehlen einer gemeinsamen Gewinn- und Verlustrechnung, die nicht-hierarchische Struktur sowie die mangelnden Weisungsrechte der zentralen Unternehmen. Die Arbeit legt Vor- und Nachteile einer Verbundstruktur im Vergleich mit anderen kooperativen Organisationsformen dar.

Ein drittes Kapitel widmet sich den Zielen, die die Sparkassengruppe mit der Verbundzusammenarbeit verfolgt. Hauptziel ist die Unterstützung der Sparkassen bei der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags. Die Sparkassen sind auf diese Unterstützung angewiesen, da sie einerseits durch den öffentlichen Auftrag dazu verpflichtet sind, die Kunden umfassend mit kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen und den Wettbewerb in der Kreditwirtschaft anzuregen und andererseits in ihrer Geschäftstätigkeit rechtlich und wirtschaftlich beschränkt sind. Weitere Ziele der Verbundorganisation sind Einspareffekte durch Größen- und Verbundvorteile, eine gemeinsame Risikotragung und ein gemeinsamer Marktauftritt der Verbundunternehmen.

Im Hinblick auf diese Ziele untersucht die Arbeit Instrumente, mit deren Hilfe die Zusammenarbeit im Sparkassenverbund koordiniert wird. Die Koordinationsmechanismen werden umfassend dargestellt und auf ihre Effektivität und Effizienz hin geprüft. Bei der Effizienzanalyse der Koordinationsmechanismen

hilft die Neue Institutionenökonomik, deren Grundlagen vorgestellt werden.

Die Analyse beginnt mit den allgemeinen Ordnungsprinzipien des Verbunds. Dazu zählen das Regional-, das Subsidiaritäts- und das Verbundprinzip. Regional- und Subsidiaritätsprinzip regeln die horizontale und vertikale Zuständigkeit innerhalb des Sparkassenverbunds. Sie sind nur teilweise im Sparkassenrecht normiert; ihr genauer Inhalt ist unklar. Das Verbundprinzip ist im Sparkassengesetz NW und in der Sparkassenverordnung NW genannt, seine Bedeutung ist jedoch ebenfalls ungeklärt. Daher werden zunächst Inhalt und Umfang der Prinzipien herausgearbeitet. Regional- und Subsidiaritätsprinzip dienen der Koordination des Verbunds, indem sie Konkurrenz und Verdrängung verhindern. Das Verbundprinzip normiert allgemein eine Pflicht zur Kooperation und zu partnerschaftlichem Verhalten innerhalb des Verbunds. Damit erfüllt es eine Klarstellungsfunktion und macht Vorgaben für die Qualität der Zusammenarbeit. Die Arbeit prüft, ob die Koordinationsleistung der Ordnungsprinzipien effektiver und effizienter durch alternative Koordinationsinstrumente, etwa konkretere Normen oder einzelvertragliche Absprachen zwischen den Verbundpartnern, erreicht werden kann.

Anschließend werden Mitgliedschaften in gemeinsamen Verbänden (Deutscher Sparkassen- und Giroverband und Regionalverbände) untersucht. Die Verbände treten als Interessenvertreter ihrer Mitglieder auf, tragen zur Bildung eines einheitlichen, im Interesse des Gesamtverbunds liegenden Konsenses bei und artikulieren diesen nach innen und außen. Gleichzeitig unterstützen die Verbände ihre Mitglieder mit Dienstleistungen und unterhalten Einrichtungen wie die Akademien und die Sicherheitsreserven. Damit stellen sie ein Mindestmaß an Homogenität im Verbund sicher. Als Alternative zu den Verbandsmitgliedschaften werden einzelvertragliche Absprachen zwischen den Verbundpartnern sowie die Schaffung eines weisungsbefugten, nicht von der Mitgliedschaft abhängigen Spitzenunternehmens untersucht.

Ein entscheidendes Koordinationsinstrument des Sparkassenverbunds sind Beteiligungen der Verbundpartner an Verbundunternehmen. Sie schaffen gegenseitige Abhängigkeiten und eröffnen Einflussnahmemöglichkeiten. Im Anschluss an eine Darstellung der unterschiedlichen Beteiligungsformen im Sparkassenverbund anhand von Beispielen wird ihre rechtliche Ausgestaltung untersucht. Dabei wird deutlich, warum die Strukturen des Verbunds so gewachsen sind, wie man sie heute vorfindet. Beteiligungen an verschiedenen Gesellschaftsformen und an öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften erweisen sich, abhängig von der Trägerstruktur und dem Unternehmenszweck, als unterschiedlich effektiv und effizient, was die uneinheitliche Organisationsstruktur des Verbunds erklärt. Als Alternative zu den Beteiligungen werden die vollständige Integration eines Unternehmens in das Unternehmen des Beteiligten sowie die freie, durch Austauschverträge geregelte Zusammenarbeit untersucht.

Ein weiteres bedeutendes Koordinationsinstrument sind geschäftliche Verflechtungen zwischen den Verbundunternehmen im Kundengeschäft sowie im »Back-office«, dem internen Verwaltungs- und Abwicklungsbereich. Die Grundlage geschäftlicher Verflechtungen bilden unterschiedliche Vertragstypen, aber auch unverbindliche Abmachungen, sog. »gentlemen's agreements«, Zielvorgaben und Strategiepapiere. Die geschäftliche Zusammenarbeit im Sparkassenverbund zeichnet sich durch ihre Langfristigkeit aus, was dazu führt, dass die Partner regelmäßig unvollständige Verträge schließen. Unvollständige Verträge sind, ebenso wie unverbindliche Abmachungen, risikobehaftet, erweisen sich aber im Sparkassenverbund aufgrund vielfältiger Faktoren als stabile Grundlage

geschäftlicher Verflechtungen. Zudem sind sie, ebenso wie unverbindliche Abmachungen, kostengünstig und damit besonders effizient.

Anschließend geht die Arbeit auf personelle Verflechtungen als Koordinationmechanismus des Sparkassenverbands ein. Sie beruhen darauf, dass Führungspersonen Mandate in zahlreichen Beiräten, Ausschüssen, Aufsichts-/Verwaltungsräten und sonstigen Gremien parallel wahrnehmen. Zudem durchlaufen viele Führungspersönlichkeiten in ihrer beruflichen Karriere verschiedene Unternehmen der Sparkassengruppe. Auf diese Weise entstehen Verbindungen zwischen den Verbundunternehmen, die ebenfalls positiven Einfluss auf die Zusammenarbeit nehmen, indem sie etwa die Informationswege innerhalb der Gruppe verkürzen, eine informelle Verständigung im Vorfeld von Entscheidungsprozessen ermöglichen und damit die Schwerfälligkeit der Meinungsfindung im Verbund teilweise ausgleichen. Allerdings lassen sich personelle Verflechtungen kaum gezielt als Koordinationsinstrument einsetzen. Sie können andere dargestellte Koordinationsmechanismen des Verbunds nicht ersetzen, aber als positiver Nebeneffekt der Beteiligungen und der Mitgliedschaften in Verbänden gepflegt werden.

Schließlich wird die Verbundidentität der Sparkassengruppe untersucht, die in engem Zusammenhang mit der gemeinsamen Marke und der Verbundpolitik steht. Zunächst klärt die Arbeit, inwieweit ein Gruppenbewusstsein im Sparkassenverbund besteht und welche Merkmale die Identität des Verbunds prägen. Anschließend wird geprüft, ob die Identifikation der Unternehmen mit dem Gesamtverbund eine Verbesserung der Zusammenarbeit ermöglicht. Dabei erweist sich die Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls und des gegenseitigen Vertrauens der Verbundpartner als wichtigste Koordinationsleistung, da sie andere Koordinationsmechanismen, wie etwa die langfristigen geschäftlichen Verflechtungen, unterstützt oder sogar ermöglicht. Als Hilfsmittel zur Stärkung der Gruppenidentität des Verbunds werden die koordinierte Markenpflege und die gemeinsame Werbung der Gruppe sowie die Verbundpolitik, die in erster Linie von den Verbänden betrieben wird, untersucht. Sie erweisen sich als effiziente Steuerungsmechanismen des Verbunds. Ihre Koordinationsleistung ist nicht zu unterschätzen und wird teilweise zu Unrecht vernachlässigt. Auch diese Mechanismen können aber nur neben den allgemeinen Ordnungsprinzipien, Beteiligungen und geschäftlichen Verflechtungen, nicht an deren Stelle Wirkung entfalten.

Abschließend widmet sich die Arbeit zum Sparkassenverbund der Frage nach der rechtlichen Qualität des im Sparkassengesetz NW genannten Verbundprinzips. Die Verfasserin kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem Verbundprinzip um ein allgemeines Rechtsprinzip des Sparkassenrechts handelt. Als Rechtsprinzip bindet es Verwaltung und Rechtsprechung, ist aber als Optimierungsgebot zu verstehen. Es ist also abwägungsfähig und kann im Einzelfall hinter anderen Prinzipien des Sparkassenrechts zurücktreten.

Die Ergebnisse der Untersuchung wurden im Frühjahr 2004 als Band 48 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts veröffentlicht.