

Stellungnahme
des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes

zum
Fragenkatalog
für die öffentliche Anhörung am 13. Januar 1994

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Sparkassengesetzes und
über den Zusammenschluß der Sparkassen- und Giroverbände

- Landtags-Drucksache 11/6047 -



1. Frage

Wie beurteilen Sie Artikel 1 des Gesetzentwurfes insgesamt und insbesondere hinsichtlich der Regelungen zur bzw. zum

- Aufgabenbeschreibung (§ 3)
- Mustersatzung (§ 4)
- Fusionsförderauftrag der Sparkassenverbände (§ 31 Abs. 4)
- Befristung der Sonderregelung bei Sparkassenfusionen (§ 51) ?

Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband begrüßt das Ziel des Regierungsentwurfs, das Sparkassenrecht in Nordrhein-Westfalen unter Beibehaltung der bewährten Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesens den aktuellen Entwicklungen anzupassen, es zu liberalisieren sowie zu entfrachten und hierbei insbesondere das Geschäftsrecht der Sparkassen durch Umstellung auf ein eingeschränktes Universalprinzip weiterzuentwickeln. Der Regierungsentwurf trägt unserem Anliegen Rechnung, das Sparkassengeschäftsrecht neu zu gestalten. Auf diese Weise werden die Sparkassen in den Stand versetzt, den verschärften Wettbewerbsanforderungen unter den Bedingungen des Europäischen Binnenmarktes auch in Zukunft dauerhaft gewachsen zu sein und ihre Leistungsfähigkeit steigern zu können.

Insgesamt bewerten wir die Vorlage der Landesregierung als gelungenen Entwurf, dem wir bei Berücksichtigung der nachfolgend unterbreiteten Änderungsvorschläge voll zustimmen.

Aufgabenbeschreibung (§ 3)

Der Regierungsentwurf verdeutlicht die auch von der Rechtsprechung anerkannte Stellung der Sparkassen als Wettbewerbsunternehmen durch ergänzende Beschreibungen hinsichtlich des öffentlichen Auftrages. Dabei sollten allerdings die Sparkassen nicht als "Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden oder Gemeindeverbände", sondern - wie im Referentenentwurf des Finanzministeriums - als "Wirtschaftsunternehmen in kommunaler Trägerschaft" definiert werden. Diese

Formulierung bringt den Charakter der öffentlich-rechtlichen Sparkassen rechtlich präziser zum Ausdruck und ist daher der Gesetzessprache angemessener.

Mustersatzung (§ 4)

Der Regierungsentwurf sieht im Interesse einer Entfrachtung staatlichen Rechts den Wegfall der Mustersatzung vor. Hiergegen bestehen erhebliche Bedenken. Eine Deregulierung wird mit der Abschaffung der Mustersatzung nicht erreicht, da sie - wie in der Begründung des Regierungsentwurfs zutreffend betont wird - einige unverzichtbare Regelungen enthält, die künftig in das Sparkassengesetz oder in eine neue Rechtsverordnung übernommen werden müßten. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß die als Konsequenz aus der beabsichtigten Abschaffung der Mustersatzung vorgesehene Genehmigungsbedürftigkeit der Sparkassensatzung und jeder Änderung (§ 4 Abs. 2 Satz 2 - neu -) das Verfahren ohne Not umständlicher gestaltet, als dies bislang der Fall ist. Nach dem geltenden § 4 Abs. 3 Satz 2 SpkG bedürfen lediglich Abweichungen von der Mustersatzung der Genehmigung des Regierungspräsidenten. Die Mustersatzung stellt daher gewissermaßen eine für einen bestimmten Satzungsinhalt allgemein vorweg erteilte Genehmigung dar mit der Folge, daß bislang bei jeder Änderung der Sparkassensatzung, die sich im Rahmen der Mustersatzung hielt, kein nennenswerter Verwaltungsaufwand erforderlich wurde. Dieses Verfahren hat sich in der Praxis bewährt, bietet den Sparkassen und ihren Gewährträgern ein verlässliches Entscheidungskriterium und hat zur Einheitlichkeit der Rechtsverhältnisse der Sparkassen in Nordrhein-Westfalen beigetragen. Wir votieren daher sehr nachdrücklich für die Beibehaltung der Mustersatzung.

Bleibt sie erhalten, so können Satz 2 des § 4 Abs. 2 - neu - sowie neues Verordnungsrecht entfallen. Darüber hinaus sind sodann einige weitere Bestimmungen, deren Verlagerung in die Rechtsverordnung über die Sitzungen des Verwaltungsrates und des Kreditausschusses geplant war, im Sparkassengesetz zu belassen. Wir dürfen insofern auf § 13 Abs. 7 sowie § 16 Abs. 2 und 3 des geltenden SpkG verweisen und unseren Vorschlag zum Referentenentwurf

wiederholen, die Nichtöffentlichkeit der Verwaltungsrats- und Kreditausschußsitzungen im Sparkassengesetz zu verankern.

Fusionsförderauftrag der Sparkassenverbände (§ 31 Abs. 4)

Eine gesetzliche Verpflichtung der Sparkassen- und Giroverbände zur Förderung von Sparkassenfusionen unter den in § 31 Abs. 4 - neu - genannten Voraussetzungen sowie die hiermit verbundene regelmäßige Berichtspflicht sind entbehrlich.

Nach der vorgesehenen neuen Regelung hat der zuständige Sparkassen- und Giroverband auf die Vereinigung von Sparkassen hinzuwirken, "wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls, insbesondere zur Erhaltung oder Verbesserung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Sparkassen geboten ist". Dies bedeutet zwar eine Einschränkung gegenüber dem Referentenentwurf des Finanzministeriums, die jedoch nicht genügt. Im Unterschied zum geltenden § 31 Abs. 4 Satz 1 SpkG, der als Gründe des öffentlichen Wohls für eine angeordnete Sparkassenfusion die Erhaltung oder Schaffung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Sparkassen nennt, ist im vorgesehenen neuen § 31 Abs. 4 Satz 1 die Rede von der Erhaltung oder Verbesserung der Leistungsfähigkeit. Geht es jedoch um die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Sparkassen, so steht damit fest, daß sie gegenwärtig ihren gesetzlichen Auftrag voll erfüllen. Ein dringendes Bedürfnis oder gar eine Notwendigkeit für eine Fusion ist damit nicht gegeben.

Diesem Umstand kommt um so größeres Gewicht zu, als den Gemeinden nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, Artikel 78 Abs. 1 der Landesverfassung NW das Recht der Selbstverwaltung verfassungskräftig gewährleistet ist und diese Kompetenz den Betrieb einer eigenen Sparkasse umfaßt. Wie der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen wiederholt festgestellt hat, genießt aufgrund der Verfassungsrechtslage die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde grundsätzlich den Vorrang (s. VerfGH NW, Urteil vom 11. Juli 1980 - VerfGH 8/79 - S. 13; VerfGH NW, Urteil vom 20. Februar 1981 - VerfGH 16/79 -

S. 12). Der von der Landesregierung vorgesehene neue § 31 Absatz 4 erweckt aber - wie sich auch in den Beratungen unserer Gremien deutlich gezeigt hat - den Eindruck, daß hierdurch das Recht der kommunalen Selbstverwaltung eingeschränkt wird. Die vorgesehene Bestimmung läßt außer acht, daß das Initiativrecht für eine Veränderung der örtlichen Sparkassenstruktur primär beim Gewährträger liegt und der Sparkassen- und Giroverband angesichts der Verfassungsrechtslage nur als Ratgeber tätig sein und als Fusionshelfer zur Seite stehen kann.

Dieser Aufgabe kommen wir aber bereits heute in hinreichendem Maße nach. Die positiven Ergebnisse der vergangenen Jahre im Rheinland belegen dies u.E. eindrucksvoll. Aufgrund der bisherigen Entwicklung in unserem Verbandsgebiet haben wir denn auch keine Veranlassung gesehen, Änderungen der §§ 31 ff. SpkG zu fordern, und halten den gesamten vorgesehenen neuen § 31 Absatz 4 für entbehrlich.

Die in ihm auch enthaltene Berichtspflicht des Sparkassen- und Giroverbandes bedarf keiner besonderen gesetzlichen Regelung. Die Aufsichtsbehörden erhalten bereits nach geltendem Recht aufgrund der vom Verband übermittelten Prüfungsberichte regelmäßig Informationen über die Leistungsfähigkeit der Sparkassen. Darüber hinaus kann das Finanzministerium schon heute aufgrund des § 47 SpkG von den Sparkassen- und Giroverbänden gutachtliche Stellungnahmen anfordern.

Gegen die Einführung des in Rede stehenden Absatzes spricht schließlich, daß hierdurch in der Öffentlichkeit ungewollt der Anschein entstehen könnte, daß die gegenwärtige Struktur der Sparkassen in Nordrhein-Westfalen und ihre Leistungsfähigkeit erhebliche Mängel aufweisen. Dieser für die Sparkassen wie für die gesamte Sparkassenorganisation in Nordrhein-Westfalen ebenso schädliche wie unzutreffende Eindruck ist zu vermeiden.

Wir empfehlen daher nachdrücklich, den im Regierungsentwurf enthaltenen neuen § 31 Abs. 4 ersatzlos zu streichen.

Befristung der Sonderregelung bei Sparkassenfusionen (§ 51)

Wir begrüßen es, daß der Regierungsentwurf unsere Empfehlung aufgreift und die Sonderregelung des § 51 auf alle Fälle von Sparkassenfusionen erstreckt. Entgegen unserem Vorschlag sollen Abweichungen von den Bestimmungen des Sparkassengesetzes über die Zusammensetzung der Sparkassenorgane aber nicht unbefristet gestattet werden können, sondern nur für die Dauer der laufenden und der nächsten kommunalen Wahlperiode.

Mit dieser Regelung ist dem Anliegen von Fusionssparkassen nicht gedient, bei denen aus Gründen der durchgehenden Parität zwischen den Partnern auf der kommunalen und der Sparkassenebene der Verwaltungsrat in der Endstufe aus 18 Mitgliedern (einschließlich des Vorsitzenden) bestehen soll. Da es ein Anliegen des Regierungsentwurfs ist, Fusionen soweit möglich zu erleichtern, sollte nicht durch eine unnötig enge Fassung des § 51 dieses Ziel beeinträchtigt werden. Der geltende § 51 SpkG kennt denn auch keine Befristung. Dementsprechend gibt es Mitgliedssparkassen, deren Verwaltungsrat unter unmittelbarer Anwendung des geltenden § 51 SpkG seit langem ohne zeitliche Begrenzung aus mehr als 15 Mitgliedern besteht. Wir sprechen uns daher noch einmal nachdrücklich gegen die Befristung aus. Jedenfalls aber müßte § 51 so gefaßt werden, daß es Fusionssparkassen aufgrund aufsichtsbehördlicher Zulassung ermöglicht werden kann, daß sich ihr Verwaltungsrat in der Endstufe aus 18 Mitgliedern (einschl. dem Vorsitzenden) zusammensetzt.

Jahresüberschußverwendung (§ 27 Abs. 2)

Der Regierungsentwurf sieht im Interesse der Selbstfinanzierungskraft der Sparkassen eine Änderung des § 27 Abs. 2 vor. Der Grundkonzeption dieser neuen Ausschüttungsregelung stimmen wir zu. Allerdings sollte der Grenzwert für eine Ausschüttung nicht bei 7 %, sondern bei 6 % angesetzt werden und korrelierend dazu eine Ausschüttung in diesem Fall bis zu 5 % vorgesehen werden. Hieran sollte dann die im Gesetzentwurf vorgesehene stufenweise Erhöhung anschließen, wobei allerdings die Ausschüttungsstaffel linear bis zu

einer Ausschüttungshöchstgrenze von bis zu 50 % bei einem Verhältnis Sicherheitsrücklage zu Risikoaktiva von mehr als 15 % möglich sein sollte.

Mit der Absenkung des Grenzwertes auf 6 % sowie der Erweiterung der Ausschüttungsstaffel wird den berechtigten Interessen der Gewährträger an einer Ausschüttung angemessener Rechnung getragen, ohne daß das mit der Änderung des Absatzes 2 verfolgte Anliegen, die Selbstfinanzierungskraft der Sparkassen zu stärken, spürbar beeinträchtigt wird.

2. Frage:

Wie beurteilen Sie den Verordnungsentwurf (Vorlage 11/2454)?

Dem Entwurf stimmen wir grundsätzlich zu. Er konkretisiert den für das Sparkassenwesen geltenden öffentlich-rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die Sparkassen ihre geld- und kreditwirtschaftliche Aufgabenstellung zu erfüllen haben. Die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen geschäftlichen Aktivitäten der Sparkassen unterliegen fachlich den für alle Kreditinstitute geltenden detaillierten bankaufsichtsrechtlichen Bestimmungen.

Zur Sicherstellung der flächendeckenden und zugleich umfassenden geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Geschäftsgebietes sowie ihres Gewährträgers, zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen und damit zur Erfüllung ihrer Wettbewerbsgarantie- und -korrekturfunktion sollte der Landesgesetzgeber davon absehen, über die im Verordnungsentwurf aufgezeigten öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen hinaus in die Geschäftstätigkeit der Sparkassen inhaltlich zusätzlich reglementierend einzugreifen. Dies sollte dem für alle Kreditinstitute geltenden Bankaufsichtsrecht (KWG) vorbehalten bleiben.

Im übrigen verweisen wir auf unsere Stellungnahme zu den Fragen Nr. 5 und 6.

3. Frage

Der Gesetzentwurf sieht die Umwandlung des Kreditausschusses von einem Entscheidungsorgan in ein Zustimmungsorgan vor (vgl. Artikel 1 Nr. 14).

Wie beurteilen Sie diese Maßnahme unter

- dem bankaufsichtlichen Aspekt,
- Würdigung des Fehlens einer Eilfallregelung ?

Wie beurteilen Sie die Zusammensetzung und die Kompetenz des Kreditausschusses (§§ 15 und 16) ?

Umwandlung des Kreditausschusses in ein Zustimmungsorgan

Die Umwandlung des Kreditausschusses in ein Zustimmungsorgan ist unter bankaufsichtlichem Aspekt sachgerecht. Nach dem Wortlaut des geltenden § 16 Abs. 1 SpkG "beschließt" der Kreditausschuß über die Kreditanträge, "für deren Entscheidung er zuständig ist". Nach dieser Formulierung scheint dem Kreditausschuß ein von entsprechenden Vorschlägen und Entscheidungen des Vorstandes unabhängiges Entscheidungsrecht zuzustehen. Ein solches Entscheidungsrecht des Kreditausschusses ist jedoch mit den Vorschriften des KWG unvereinbar, die als Bundesrecht dem Landesrecht vorgehen (vgl. Artikel 31 GG). § 1 Abs. 2 KWG sieht vor, daß die Geschäftsleiter eines Kreditinstituts zur Führung der Geschäfte und zur Vertretung berufen sind. Mit der Eigenverantwortlichkeit der Geschäftsleiter ist es nicht zu vereinbaren, wenn ein anderes Organ in eigener Zuständigkeit geschäftliche Einzelentscheidungen trifft. § 16 Abs. 1 SpkG ist daher schon heute KWG-konform dahin auszulegen, daß die Aufgabe des Kreditausschusses darin besteht, die vom Vorstand positiv beschiedenen Kreditanträge zu prüfen und darüber zu befinden. Nach Auffassung des Vorstands abzulehnende Kreditanträge können daher vom Kreditausschuß nicht gegen den Vorstand positiv entschieden werden. Im praktischen Ergebnis beschränkt sich damit die Tätigkeit des Kreditausschusses schon heute auf die Zustimmung oder Ablehnung einer Vorstandsentscheidung. Eine eigene Kreditbewilligungskompetenz im Sinne eines Initiativrechts besitzt der Kreditausschuß nicht. Der Regierungsentwurf trägt dieser Rechtslage durch die ausdrückliche Umwandlung des Kreditausschusses in ein Zustimmungsorgan deutlicher als bislang Rechnung.

Eilfallregelung

Parallel zur Umwandlung des Kreditausschusses in ein Zustimmungsorgan sollte durch Einfügung eines neuen Absatzes 3 in § 16 eine Eilfallregelung des Inhalts vorgesehen werden, daß in dringenden Fällen der Beschluß des Kreditausschusses nach Abs. 1 durch die Zustimmung des Vorsitzenden des Kreditausschusses ersetzt werden kann, sofern der Vorstand die Kreditgewährung einstimmig beschlossen hat. Möglicherweise kommt der Regierungsentwurf unserem Anliegen deswegen nicht nach, weil diese Bestimmung aufgrund der Regelungssystematik des Gesetzentwurfs in der Rechtsverordnung betreffend die Verwaltungsrats- und Kreditausschußsitzungen getroffen werden soll. Wie wir vorstehend dargelegt haben, sollte es bei der Mustersatzung verbleiben und folglich auf eine zusätzliche neue Rechtsverordnung verzichtet werden. Dementsprechend bitten wir, die o.a. Dringlichkeitsregelung in den § 16 aufzunehmen, um so dem Umstand Rechnung zu tragen, daß Kreditentscheidungen mitunter eilbedürftig sind und sehr kurzfristig getroffen werden müssen. In solchen Fällen kann die vorhergehende Einberufung des Kreditausschusses dazu führen, daß ein Konkurrenzinstitut der Sparkasse mit der Kreditvergabe zuvorkommt. Auch das gegenwärtig in § 5 Abs. 3 in Verbindung mit § 4 Abs. 6 der Mustersatzung vorgesehene Umlaufverfahren kann zu - der Sparkasse abträglicher - Zeitverzögerung führen.

Zusammensetzung des Kreditausschusses

- Die Umwandlung des Kreditausschusses in ein Zustimmungsorgan hat zur Konsequenz, daß die Vorstandsmitglieder dem Kreditausschuß nicht mehr als Mitglieder angehören, sondern nur noch mit beratender Stimme an seinen Sitzungen teilnehmen. Damit erfolgt eine klarere Kompetenzabgrenzung als bisher.
- Die Zusammensetzung des Kreditausschusses soll dem Gesetzentwurf zufolge ferner gegenüber dem geltenden Recht dahin verändert werden, daß er eine Höchstzahl von 6 Mitgliedern erhält, wobei es dem Verwaltungsrat möglich ist, hinter dieser Zahl zurückzubleiben. Dahinter steht der Gedanke, daß ein

aus weniger als insgesamt 6 Mitgliedern bestehender Kreditausschuß ebenso effizient arbeiten kann. Diese Auffassung können wir bestätigen. Da ungeachtet dieser Erkenntnis die Praxis bei entsprechender Neuregelung künftig dazu übergehen dürfte, regelmäßig die Höchstzahl von 6 Mitgliedern auszuschöpfen, sprechen wir uns dafür aus, die Zusammensetzung des Kreditausschusses dergestalt zu regeln, daß dieser - wie bisher - aus dem Vorsitzenden und weiteren Mitgliedern besteht, deren Zahl um 1 größer ist als die der Vorstandsmitglieder, maximal aber aus 6 Mitgliedern (einschließlich des Vorsitzenden). Auf diese Weise wird sichergestellt, daß z.B. der Kreditausschuß einer Sparkasse mit zwei Vorstandsmitgliedern insgesamt nicht mehr als 4 Personen (einschl. des Vorsitzenden) umfaßt.

- Entgegen den Vorstellungen des Regierungsentwurfs halten wir es für dringend geboten, daß der Hauptverwaltungsbeamte des Gewährträgers bzw. bei Zweckverbandssparkassen ein Hauptverwaltungsbeamter der Zweckverbandsmitglieder auch künftig Vorsitzender des Kreditausschusses kraft Gesetzes ist. Sämtliche Gremien unseres Verbandes votieren einstimmig dafür, an der bisherigen Rechtslage festzuhalten, da sie sich in der Praxis in besonderem Maße bewährt hat. Der Hauptverwaltungsbeamte verkörpert aufgrund seines beruflichen Werdeganges und seiner Stellung ganz wesentliche Merkmale, die für das Amt des Vorsitzenden im Kreditausschuß erforderlich sind und ihn daher für diese Aufgabe prädestinieren. Darüber hinaus genießt er bei der Bevölkerung schon aufgrund seiner Amtsstellung, die ihn zum überparteilichen Verhalten verpflichtet, besonderes Vertrauen.

Wir empfehlen daher, die geltende Regelung des § 15 Abs. 2 beizubehalten.

Kompetenzen des Kreditausschusses

Die vorgesehenen Regelungen über die Kompetenzen des Kreditausschusses sind sachgerecht. Die Festlegung der Kompetenzen des Kreditausschusses und des Vorstandes im Kreditgeschäft kann der Verwaltungsrat nur in den Grenzen der verordnungsrechtlichen Vorgaben i.S. des § 16 Abs. 3 - neu - vornehmen. Damit

wird sichergestellt, daß ein Abbau der bisherigen Vorstandskompetenzen nicht in der Regelungszuständigkeit des Verwaltungsrates liegt. Zudem führt die verordnungsrechtliche Vorgabe eines Rahmens für die Verteilung der Zuständigkeiten dazu, daß durch Festlegung von bestimmten Grenzen eine Gleichförmigkeit der Kreditbewilligungspraxis bei den Sparkassen vorgegeben wird. Da der Vorstand dem Kreditausschuß nicht mehr als Mitglied angehören, sondern nur noch mit beratender Stimme teilnehmen soll, wird auf diese Weise auch möglich, dem Kreditausschuß die Entscheidung über Organkredite einzuräumen. Auch dieser Regelung stimmen wir zu.

4. Frage

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung legt der Vorstand dem Verwaltungsrat das vor Beginn eines jeden Geschäftsjahres zu erstellende Budget zur Kenntnisnahme vor. Vorgesehen ist ferner, den Inhalt des Budgets nicht durch unverbindliche Empfehlungen der Sparkassen- und Giroverbände, sondern durch Rechtsverordnung zu regeln (vgl. Artikel 1 Nr. 22).

- Würden Sie es demgegenüber für rechtlich zulässig halten, das Budget an die Zustimmung des Verwaltungsrates zu binden ?
 - Teilen Sie den Standpunkt der Landesregierung, daß eine rechtsverbindliche Vorgabe zur Gewährleistung eines landeseinheitlichen Standards erforderlich ist ?
 - Wie beurteilen Sie die Vorschriften zum Budget (§ 25) insgesamt ?
- Das Budget an die Zustimmung des Verwaltungsrates zu binden, ist rechtlich unzulässig. Dies hat auch die Landesregierung unter Hinweis auf Stellungnahmen des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen wiederholt betont. Bei einer Beschlußfassung über das Budget und damit über die in ihm enthaltenen Prognose- und Plandaten würde nicht hinreichend beachtet, daß es sich bei ihnen zunächst nur um Schätzungen und Annahmen handeln kann, deren Erreichung weitgehend von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und anderen Faktoren abhängt, die in der Regel nicht präzise vorausszusehen sind. Die von einer Beschlußfassung ausgehende bindende Wirkung würde daher die Geschäftsführung des Vorstandes einengen; er leitet nach dem KWG die Sparkasse in eigener, alleiniger Verantwortung (§ 1 Abs. 2 KWG) und muß daher stets uneingeschränkt imstande sein, die Sparkassengeschäfte so führen zu können, daß er auf betriebswirtschaftliche wie wettbewerbliche Erfordernisse

der Sparkasse jederzeit reagieren kann und der geschäftliche Erfolg möglich ist. Eine erfolgreiche Geschäftspolitik der Sparkasse setzt flexible, rasche Handlungsmöglichkeiten voraus. Ein Verwaltungsratsbeschluß über das Budget würde demgegenüber für die einzelne Sparkasse diese notwendige geschäftspolitische Beweglichkeit beeinträchtigen. Hinzu kommt, daß die Zuständigkeit des Vorstandes zur eigenverantwortlichen Geschäftsführung zumindest deutlich eingeschränkt würde, wenn über die Beschlußfassung für das Budget dem Verwaltungsrat Geschäftsführungsaufgaben übertragen würden.

Im Hinblick auf das KWG ist daher die Zustimmung zum Budget durch den Verwaltungsrat nicht zulässig. Vielmehr trägt die Kenntnisnahme der nach dem KWG geforderten Alleinverantwortung des Vorstandes für die Geschäftspolitik der Sparkasse voll Rechnung und reicht angesichts der Tatsache, daß der Verwaltungsrat nach dem Sparkassengesetz Überwachungsorgan der Sparkasse ist und zugleich die Richtlinienkompetenz besitzt, voll aus. Wir hatten allerdings gegenüber dem Finanzministerium vorgeschlagen, dem Verwaltungsrat das Budget zur "zustimmenden Kenntnisnahme" vorzulegen, weil die "zustimmende Kenntnisnahme" die billigende Entgegennahme des vom Vorstand vorgelegten Budgets bedeuten würde.

- Bezüglich des Budgetinhalts sind wir mit der Landesregierung der Auffassung, daß ein landeseinheitlicher Standard anzustreben ist. Dazu bedarf es u.E. aber keiner Rechtsverordnung. Vielmehr sollte hierfür eine gemeinsame Empfehlung der beiden Sparkassen- und Giroverbände NW ausreichend und angemessen sein. Die Empfehlung könnte sodann durch Erlaß der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde bekanntgegeben werden. Auf diese Weise würde eine weitere der möglichen neuen Rechtsverordnungen entfallen, was im Hinblick auf den mit der Novellierung auch angestrebten Deregulierungseffekt sehr zu begrüßen wäre.
- Insgesamt beurteilen wir die Vorschriften zum Budget positiv. Wir begrüßen es sehr, daß die Landesregierung unserer Empfehlung folgt, den überholten Handlungskostenvoranschlag durch ein zeitgemäßeres Planungsinstrument zu

ersetzen und sind mit dem in der Gesetzesbegründung niedergelegten Inhalt des Budgets einverstanden. Wir geben allerdings zu erwägen, aus Effizienzgründen Absatz 1 der Entwurfsfassung dahingehend zu ändern, daß der Verwaltungsrat jeweils nur über wesentliche Budgetabweichungen zu unterrichten ist.

5. Frage:

Zur Verbesserung der Leistungs-, Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der Sparkassen schlägt die Landesregierung einen Übergang vom bisherigen Enumerationsprinzip zum eingeschränkten Universalprinzip vor. Ihre Vorstellungen vom künftigen Geschäftsrecht der Sparkassen konkretisiert sie in Form eines Verordnungsentwurfes (vergl. Vorlage 11/2454)

Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag in Bezug auf

- eine Steigerung der Flexibilität angesichts der modernen Anforderungen im Wettbewerb,
- die Entscheidung, die Sparkassen den konkurrierenden Banken u.a. aus den Gesichtspunkten des Regional- und Verbundprinzips sowie der Gewährträgerhaftung der Kommunen nicht in vollem Umfang gleichzustellen,
- die im Entwurf der Verordnung enthaltene Regelung der Begrenzung geschäftlicher Tätigkeiten aus dem Regionalprinzip (§ 1 VO-Entwurf),
- die Vorgaben des VO-Entwurfes zur Kontrahierungspflicht (§ 3),
- die im VO-Entwurf vorgesehene Beteiligungsmöglichkeiten von Sparkassen (§ 5 VO-Entwurf),
- die Normierung sonstiger Geschäftsbeschränkungen in § 7 VO-Entwurfs?

Angesichts der dynamischen Entwicklung der Finanzmärkte, insbesondere in Deutschland und in der Europäischen Union, halten wir im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen die Weiterentwicklung des Sparkassengeschäftsrechts für zwingend erforderlich. Diesem Erfordernis wird durch den Übergang vom bisherigen Enumerationsprinzip auf ein eingeschränktes Universalprinzip Rechnung getragen. Die Einschränkungen für das Tätigkeitsfeld der Sparkassen ergeben sich aus der Struktur und der besonderen Aufgabenstellung des öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesens.

Es ist folgerichtig, diese einschränkenden Strukturvorgaben, d.h. Regionalprinzip, Verbundprinzip und Risikobegrenzungen, in der Verordnung zu konkretisieren. Von zusätzlichen landesrechtlichen Bestimmungen, soweit sie sich auf den Inhalt der einzelnen geld- und kreditwirtschaftlichen Dienst-

leistung bzw. Aufgabenerfüllung beziehen, muß im Interesse eines sachgerechten Sparkassengeschäftsrechts Abstand genommen werden. Hierfür ist das umfassende und komplexe Regelungswerk des Kreditwesengesetzes maßgebend und geeignet.

Die im Verordnungsentwurf vorgesehenen einschränkenden Rahmenbedingungen halten wir grundsätzlich für in sich schlüssig und sachgerecht definiert.

§ 1 Satz 2 des Verordnungsentwurfes (Regionalprinzip) sollte allerdings präzisiert werden. Satz 2 begrenzt die Kreditvergabemöglichkeiten im Ausnahmefall auf benachbarte ausländische Gemeinden. Wir gehen davon aus, daß im Einklang mit dem allgemeinen Sprachgebrauch "benachbart" im Sinne von "in der Nähe gelegen" zu verstehen ist. Eine Auslegung nur auf unmittelbar angrenzende ausländische Gemeinden würde aufgrund der zufällig gegebenen Gemeindegrößen zu eng gefaßt sein und den Wert des Regelungsinhaltes dieser Vorschrift ggfs. in Frage stellen.

§ 5 Absatz 2 (Beteiligungen) sieht vor, daß sich Sparkassen in Erfüllung ihrer Aufgabenstellung nach kaufmännischen Gesichtspunkten "unter Renditegesichtspunkten" mit Zustimmung des Verwaltungsrates an Unternehmen und Einrichtungen in haftungsbeschränkender Form direkt oder indirekt beteiligen können. Wir sprechen uns nachdrücklich für die Formulierung "unter Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebotes" aus, da es den Sparkassen auch gestattet sein muß, strategisch orientierte Beteiligungen eingehen zu können, denen unmittelbar eine quantifizierbare Rendite noch nicht zugeordnet werden kann.

Die einzelne Beteiligung einschließlich etwaiger vertraglich vereinbarter Nachschuß- oder Kostenübernahmeverpflichtungen sollte in § 5 Abs. 3 auf 20 % des haftenden Eigenkapitals begrenzt werden. Diese Grenze gibt den Sparkassen den nach unseren Erfahrungen notwendigen geschäftspolitischen Spielraum. Ferner ist zu berücksichtigen, daß Beteiligungen bei der Berechnung der Kredithöchstgrenze gem. § 4 Abs.1 (25 % des haftenden Eigenkapitals) ohne-

hin angerechnet werden müssen, da Beteiligungen aufgrund der auch für die Sparkassenverordnung vorgesehenen KWG-Definition als "Kredit" gelten. Im übrigen unterliegen Beteiligungen den Eigenkapitalvorschriften nach KWG.

§ 7 Abs. 4 (Sonstige Geschäftsbeschränkungen) begrenzt die sich aus den Sparkassengeschäften ergebenden Währungsrisiken, Zinsrisiken und sonstigen Preisrisiken dahingehend, daß das nach den bankaufsichtsrechtlichen Regeln zu beachtende Gesamtkontingent (Grundsatz I a) nur bis zur Hälfte in Anspruch genommen werden kann. Dieses Gesamtkontingent sollte aber auf 3/4 festgelegt werden. Die Begrenzung des Gesamtkontingents auf 50 % würde für die Sparkassen eine zu starke Geschäftsbeschränkung bedeuten. Auf eine weitergehende Einschränkung der nach Grundsatz I a geltenden Unterkontingente muß verzichtet werden; dies würde einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Sparkassenrecht bedeuten und eine Reduzierung des z.Zt. getätigten Geschäftsumfanges mit sich bringen.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Änderungen halten wir den Verordnungsentwurf für sachgerecht, ausgewogen und zukunftsweisend.

6. Frage

Sind für die Sparkassen hinsichtlich der Wahrnehmung banküblicher Geschäfte alle Schranken beseitigt oder welche nicht ?

Nach unserer Auffassung können die Sparkassen innerhalb der für sie geltenden besonderen sparkassenrechtlichen Rahmenbedingungen (Regionalprinzip, Verbundprinzip) künftig grundsätzlich alle banküblichen Geschäfte wahrnehmen, wobei mit Blick auf die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der Errichtungskörperschaft zusätzliche, über die Regelungen des KWG hinausgehende sparkassenrechtliche Risikobegrenzungsvorschriften zu beachten sind.

7. Frage

Genießt der öffentlich-rechtliche Bankensektor (auch über den Gesetzentwurf hinaus) gesetzlich bedingte Vor- oder Nachteile (z.B. Regelungen zur Gewinnausschüttung und -verwendung, steuerrechtliche Regelungen) ?

Der öffentlich-rechtliche Bankensektor unterliegt wie die anderen Gruppen des deutschen Kreditgewerbes dem Kreditwesengesetz. Die unterschiedlichen steuerlichen Regelungen sind gleichwertig.

Die restlichen steuerlichen Sonderregelungen für Sparkassen sind bereits 1981 durch das Subventionsabbaugesetz abgeschafft worden. Die durch die Körperschaftsteuerreform von 1977 eingeführte Differenzierung der Steuersätze (seit 1990: für Sparkassen 46 % anstelle der üblichen 50 % für einbehaltene Gewinne) berücksichtigt, daß eine Vielzahl von Körperschaften - wie auch die Sparkassen - nicht in das körperschaftsteuerliche Anrechnungsverfahren einbezogen sind. Diese Körperschaften können also nicht das "Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren", das zu einer wesentlich niedrigeren Belastung des dem Unternehmen zur Verfügung stehenden Gewinns führt, praktizieren. Um diese Benachteiligung auszugleichen, wurde ein geringerer Körperschaftsteuersatz angesetzt, der in einer Art Mischkalkulation zu einer im Ergebnis vergleichbaren Steuerlast führt. Die Ermäßigung ist auch in den Eckwerten für die zum 1. Januar 1994 vorgesehene Unternehmensteuerreform weiterhin vorgesehen (42 % gegenüber dem allgemeinen Satz von 45 %).

Was die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung angeht, über die andere Banken nicht verfügen, so ist darauf hinzuweisen, daß es sich hierbei nicht um ein Privileg, sondern um ein Unternehmensverfassungsmerkmal der öffentlichen Rechtsform handelt. Im übrigen unterhält die Sparkassenorganisation trotz der Gewährträgerhaftung ein Einlagensicherungssystem, das von den Sparkassen durch Umlagen finanziert wird. Obwohl ein solches System wegen der

Gewährträgerhaftung an sich überflüssig wäre, hat die Sparkassenorganisation es aus Gründen der Gleichbehandlung im Bankenwettbewerb geschaffen.

Auch die Regelungen über die Gewinnausschüttung stellen keinen Vorteil der Sparkassen gegenüber den privaten Kreditinstituten dar, sondern sind Ausfluß der von den Privatbanken verschiedenen Unternehmensstruktur der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Die Sparkassen sind von den sie tragenden Kommunen nicht mit Eigenkapital ausgestattet worden, sondern im Unterschied zu den Privatbanken darauf angewiesen, ihr Eigenkapital selbst zu erwirtschaften. Aus Gründen der notwendigen Stärkung der Selbstfinanzierungskraft der Sparkassen ist die Gewinnausschüttung an den Gewährträger gesetzlichen Rahmenbedingungen unterworfen. Auf diese Weise sind die Sparkassen imstande, ihre Aufgaben in den wachsenden Märkten und unter sich verändernden Wettbewerbsbedingungen weiter erfüllen zu können und ihre Existenz selbständig und eigenverantwortlich zu sichern, ohne auf Dotationskapital ihrer Gewährträger angewiesen zu sein.

Ein weiterer wesensbedingter Unterschied der Sparkassen gegenüber den privaten Banken liegt darin, daß sie in ihrer Geschäftstätigkeit einem öffentlichen Auftrag unterliegen. Wir dürfen insofern z.B. auf § 3 SpkG und die Verpflichtung zur Führung von Giro- und Sparkonten verweisen.

8. Frage

**Wie beurteilen Sie den Einsatz privaten Kapitals im öffentlich-rechtlichen Bankenbereich ?
In welcher Form sollte dieser Einsatz ggfs. zugelassen werden ?**

Die nach dem Kreditwesengesetz gegebene Möglichkeit, Ergänzungskapital aufzunehmen, trägt dazu bei, daß die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute die notwendige Eigenkapitalbasis sichern können. Den Sparkassen in Nordrhein-Westfalen ist bereits 1990 die Aufnahme von Ergänzungskapital in Form von Genußrechten zur Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis ermöglicht worden. 1992 wurde außerdem die Eingehung nachrangiger Verbindlichkeiten als weiteres

Ergänzungskapital zugelassen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung ergänzt in § 27 a diese Möglichkeiten der Zuführung von Ergänzungskapital um die Aufnahme von Kernkapital in Form von Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter. Damit stehen den Sparkassen in Nordrhein-Westfalen künftig alle Formen der Aufnahme von haftendem Eigenkapital im Sinne des KWG offen.

Als stille Gesellschafter werden mit Blick auf die Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Sparkasse ausschließlich ihr Gewährträger sowie die von den beiden Sparkassen- und Giroverbänden getragenen Sparkassen-Förderungsgesellschaften zugelassen. Wir halten diese Begrenzung mit Blick auf die öffentlich-rechtliche Struktur der Sparkassen für sachgerecht.

Für einen über diese Eigenmittel-Surrogate hinausgehenden Einsatz privaten Kapitals im nordrhein-westfälischen Sparkassensektor besteht kein Bedarf.

9. Frage

Der Gesetzentwurf erteilt Privatisierungsideen eine deutliche Absage. Er

- bekräftigt und aktualisiert den öffentlichen Auftrag (vgl. §§ 1, 2 und insbesondere §§ 3, 3 a),
- schließt stille Einlagen privater Gesellschafter in Nordrhein-Westfalen aus (vgl. § 27 a),
- läßt eine Umwandlung gemäß § 385 a AktG in eine Sparkassen AG nicht zu.

Halten Sie diese grundsätzliche Weichenstellung vor dem Hintergrund der durch die Monopolkommission ausgelösten öffentlichen Privatisierungsdiskussion und der abweichenden Regelungen anderer Länder (z.B. Saarland) für richtig ?

Die grundsätzliche Position des Gesetzentwurfs der Landesregierung wird vom Rheinischen Sparkassen- und Giroverband uneingeschränkt geteilt.

Die Existenz öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute stört nicht den Wettbewerb, sondern ist geradezu ein belebendes Element im deutschen Universalbankensystem. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute haben sich ihre Stellung am Markt erarbeitet und behaupten diese. Ihre Existenzberechtigung im Wettbewerb kann daher nicht geleugnet werden. Kritisch könnte höchstens gesehen werden, wenn es für die Sparkassen aus der öffentlichen Trägerschaft

resultierende Wettbewerbsvorteile geben würde. Sparkassen wie die anderen öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute unterliegen jedoch heute uneingeschränkt den Gesetzen des Marktes. Sie genießen keine Privilegien, insbesondere keine steuerliche Bevorzugung (s. auch Antwort auf Frage 7). Im Wettbewerb gelten für sie voll und ganz die Normen der Bankengesetzgebung.

Die den Sparkassen zugewiesenen Aufgaben können in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt am besten erfüllt werden. Es gibt einen inneren Zusammenhang zwischen Aufgabenstellung, unternehmerischer Zielsetzung und Rechtsform. Privatisierte Sparkassen könnten aufgrund ihrer gewandelten Rechtsform und ihrer anderen unternehmerischen Zielsetzung ihre bisherigen Aufgaben nicht mehr erfüllen. Ohne die öffentliche Rechtsform der Sparkassen, ohne ihre kommunale Bindung und die damit verbundene Orientierung der Geschäftstätigkeit auf das Gebiet des Gewährträgers ist ein umfassendes kreditwirtschaftliches Angebot nicht mehr überall, vor allem nicht in ländlichen und strukturschwachen Räumen, gesichert. Bevorzugt würden vielmehr Ballungszentren mit allen Nachteilen für eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung. Erfahrungen mit privatisierten öffentlichen Banken im Ausland zeigen, daß es dort nicht mehr Wettbewerb, sondern nachhaltige Tendenzen zur Konzentration gibt. Die so effiziente Konkurrenz unterschiedlicher Unternehmensziele und Organisationsstrukturen im deutschen Bankensystem (Gruppenwettbewerb) zugunsten des Verbrauchers würde ihre Innovationskraft und ihren Anreiz zur ständigen Produktivitätssteigerung verlieren. Der infolge einer Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen erzielbare Veräußerungserlös würde für die Kommunen einen Einmaleffekt darstellen, dem der dauerhafte Verlust einer Einrichtung gegenüberstünde, die auf vielfältige Weise einen positiven Beitrag zur örtlichen bzw. regionalen, aber auch zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung leistet.

Bei einer Privatisierung könnte der ihren Befürwortern vorschwebende breit gestreute Anteilsbesitz nicht gewährleistet werden. Die Sparkassen an interessanten Plätzen würden vielmehr sehr schnell das Interesse in- und ausländischer Kreditinstitute, aber auch anderer Finanzdienstleistungsunternehmen

wie z.B. der Versicherungen finden. Die bisherigen Erfahrungen aus der Privatisierung öffentlicher Unternehmen zeigen, daß ein hoher Prozentsatz von Ersterwerbern die dem breiten Publikum angebotenen Aktien relativ rasch wieder veräußert, was potentiellen institutionellen Aufkäufern entgegenkommt. Gerade ausländische Finanzkonzerne dürften an den Sparkassen interessiert sein. Es gibt für sie keine bessere Möglichkeit, auf dem deutschen Bankenmarkt Fuß zu fassen, als sich maßgebliche Sparkassenbeteiligungen an den interessanten Bankplätzen zuzulegen. Es liegt auf der Hand, daß von derartigen Finanzkonzernen abhängige Privatsparkassen eine Geschäftspolitik, wie sie die heutigen Sparkassen betreiben, auf längere Sicht gesehen aufgeben würden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenbereichs erhebliche Probleme mit sich bringen würde, auf die der Deutsche Sparkassen- und Giroverband in seiner Ausarbeitung "Sparkassen und Landesbanken privatisieren? - Argumente für die öffentliche Rechtsform" eingeht und die sich stichwortartig wie folgt umschreiben lassen:

- Abkehr vom bewährten Drei-Säulen-Prinzip des deutschen Kreditgewerbes,
- Risiken für die Stabilität des gesamten Bankensektors,
- breite Streuung des Kapitals allenfalls vorübergehend, d.h. verstärkte Konzentration,
- Verringerung des Wettbewerbs,
- keine Garantie eines flächendeckenden Angebots an Bankdienstleistungen mehr,
- Nachteile insbesondere für ländliche und strukturschwache Regionen.

10. Frage

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht zur Verbesserung der Eigenkapitalbasis der Sparkassen die Möglichkeit zur Aufnahme von Kernkapital durch Zulassung von Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter vor (Artikel 1 Nr. 25).

Halten Sie diese Maßnahme auch mit Blick in die Zukunft für sinnvoll ?

Wie wir schon in der Antwort auf die 8. Frage dargelegt haben, halten wir die vorgesehene Regelung des § 27 a für eine zukunftsorientierte, sachgerechte Lösung.

11. Frage

Der Gesetzentwurf enthält - anders als in anderen Landesbankgesetzen - keine Möglichkeit zur Privatisierung der WestLB.

Welche Gründe sprechen dafür, die WestLB nicht zu privatisieren ?

Mit der Fusion der Vorgängerinstitute zur WestLB ist 1969 im Bereich der öffentlichen Banken ein besonders schlagkräftiges Institut entstanden, das dem öffentlichen Auftrag verpflichtet ist und am Wettbewerb teilnimmt. Den öffentlichen Auftrag nimmt die WestLB unmittelbar vor allem in den Bereichen Wohnungsbauförderung und Wirtschaftsförderung wahr. Darüber hinaus unterstützt sie in ihrer Sparkassenzentralbankfunktion die kommunalen Sparkassen bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags.

Die WestLB ist als Staatsbank ein Instrument der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes und hat daher für die Region Nordrhein-Westfalen besondere Bedeutung. Mit einer vollständigen oder teilweisen Privatisierung gingen zum einen die Einflußmöglichkeiten des Landes ganz oder zum Teil verloren, zum anderen könnte sich der geschäftliche Schwerpunkt der WestLB - ähnlich wie bei den Geschäftsbanken - in Richtung Frankfurt verändern. Der öffentliche Auftrag, dem die WestLB verpflichtet ist, würde im Falle ihrer Privatisierung verloren gehen oder zumindest stark eingeschränkt werden. Die dem

öffentlichen Auftrag innewohnende Gemeinwohlverpflichtung halten wir auch für den Landesbankenbereich nach wie vor für erforderlich. Gerade die geplanten Kooperationen im Landesbankenbereich unter Beteiligung der WestLB zeigen, daß für den öffentlich-rechtlichen Bankensektor weiterhin wettbewerbsfähige Modelle existieren. Eine zugelassene Privatisierung würde diesen eingeschlagenen zukunftsweisenden Weg ohne Grund beenden.

Im übrigen verweisen wir auch auf die Ausführungen zu den Fragen 8 und 9.

12. Frage

Die Landesregierung führt in ihrer Gesetzesbegründung an, daß stille Einlagen Kernkapital gemäß KWG darstellen und der Bank hierdurch zusätzliche Spielräume für Ergänzungskapital geschaffen werden.

- Ist es sinnvoll, bei der WestLB als stille Gesellschafter neben den Gewährträgern auch andere Kreditinstitute des öffentlichen Rechts zuzulassen ?
- Welche Gründe gibt es, die die abweichende Behandlung bei Sparkassen rechtfertigen ?

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, bei der WestLB öffentlich-rechtliche Kreditinstitute als stille Beteiligte zuzulassen, halten wir für sinnvoll. Wir gehen dabei davon aus, daß als stille Gesellschafter nicht kommunale Sparkassen, sondern vorzugsweise andere Landesbanken in Betracht kommen. Ebenso wie andere Landesbanken ist die WestLB ungeachtet ihres Schwerpunkts in Nordrhein-Westfalen auch überregional tätig. Sie arbeitet heute bereits im Ausland mit der SüdwestLB zusammen und ist an der Landesbank Rheinland-Pfalz sowie zukünftig auch an der Landesbank Schleswig-Holstein beteiligt. Im Zuge der weiteren engeren Kooperation im Landesbankensektor kann es sinnvoll werden, die gleichen wirtschaftlichen Interessen, die in den Kooperationsmodellen zum Ausdruck kommen, auch gesellschaftsrechtlich durch eine kapitalmäßige Beteiligung zu unterlegen. Auf diese Weise würden ohne Einräumung mitunternehmerischer Rechte an die stillen Gesellschafter die Chancen aus der vorgesehenen geschäftlichen Kooperation durch die Beteiligungsmöglichkeiten vergrößert.

Im Gegensatz zu den für die WestLB vorgesehenen Regelungen lehnen wir stille Beteiligungen öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute an Sparkassen ab. Der Grund für unsere Haltung liegt insbesondere im ortsbezogenen öffentlichen Auftrag und in der regionalen Verankerung der Sparkassen. Es ist zumindest zweifelhaft, daß die Sparkassen ihren öffentlichen Auftrag, u.a. die mittelständische Wirtschaft in ihrem Geschäftsgebiet zu fördern, noch optimal erfüllen könnten. Interessen der still beteiligten Kreditinstitute könnten dem mitunter entgegenstehen. Die Sparkassenorganisation hat bislang ihre Kraft aus dem Subsidiaritätsprinzip gewonnen, nach dem die Landesbanken insbesondere die Aufgaben zu erfüllen hatten, die von den örtlichen Sparkassen nicht wahrgenommen werden konnten. Dieses bewährte Prinzip sollte nicht in Frage gestellt werden. Die Geschäfts- und Aufgabenfelder regionaler Sparkassen und überregionaler Landesbanken sind zu verschieden, um eine auch nur stille Beteiligung z.B. der Landesbanken an Sparkassen rechtfertigen zu können.

13. Frage

Ist das vorgesehene Ausmaß staatlicher Reglementierung und Rechtsaufsicht sachgerecht ?

Um die Frage uneingeschränkt bejahen zu können, müßte der Gesetzentwurf in einigen, von uns bereits genannten Punkten geändert werden. Hierzu gehören

- Beibehaltung der Mustersatzung (§ 4)
- Wegfall der Fusionsförderpflicht der Sparkassenverbände (§ 31 Absatz 4 - neu -)
- Wegfall der Befristung der Sonderregelung bei Sparkassenfusionen (§ 51)
- keine Vorgabe des Budgetinhalts durch Rechtsverordnung, sondern Verbandsempfehlungen (§ 25).

Eine Berücksichtigung dieser Vorschläge würde eine sachangemessene, mit den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfs im Einklang stehende weitere Liberalisierung und Entfrachtung des Sparkassenrechts bedeuten.

14. Frage

Die Landesregierung vertritt die Auffassung, daß es bezüglich der Sparkassenaufsicht bei der bisherigen Zuständigkeit der Regierungspräsidenten bleiben sollte.

Teilen Sie den Standpunkt ?

Die Auffassung wird von uns geteilt; Probleme mit der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung sind uns bislang nicht bekanntgeworden.

15. Frage

Der Neuregelung des Sitzungsgeldes (Artikel 1 Nr. 18) liegt erkennbar die Erwartung zugrunde, daß die Sparkassenverbände mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte, sachgerechte Empfehlungen beschließen, die von dem jeweiligen Verwaltungsrat in eigener Verantwortung angemessen umgesetzt werden. Wie beurteilen Sie diese Erwartung ?

Wir teilen diese Einschätzung.

16. Frage

Sehen Sie in der derzeitigen Konstruktion einer Zweckverbandssparkasse eine faktische Pflicht einer Gemeinde, eine Sparkasse zu betreiben ?
Ist die Konstruktion der Zweckverbandssparkasse mit einem Gewährträger (Gemeindezweckverband) im Hinblick auf das Ausscheiden einer Gemeinde aus diesem Zweckverband und damit aus der Sparkasse noch zeitgemäß ?
Wie stellen Sie sich zu einer Lösung mit mehreren Gemeinden als einzelne Gewährträger einer Sparkasse mit der Möglichkeit, daß eine Gemeinde ihren Anteil veräußern kann ?

Die Errichtung einer Sparkasse gehört zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einer Gemeinde; diese darf eine Sparkasse betreiben, ist dazu aber nicht verpflichtet. Hat sich eine Gemeinde jedoch einmal für die Errichtung einer Sparkasse entschieden, so ist die Lösung von dieser Aufgabe, die mit einer Auflösung der Sparkasse verbunden wäre, nur mit Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde möglich (§ 1 Absatz 1 SpkG). Eine solche Genehmigung ist nach unserer Kenntnis bisher noch nicht beantragt worden.

Unseres Erachtens unterscheiden sich Zweckverbandssparkassen in dieser Frage nicht grundlegend von anderen Sparkassen, die unter der Trägerschaft einer einzigen Kommune stehen.

Im Laufe der Zeit haben viele Kommunen ihre ursprünglich von ihnen allein gegründete Sparkasse in einen Sparkassenzweckverband eingebracht und sind dann über diesen Zweckverband an einer vereinigten Sparkasse beteiligt. In unserem Verbandsbereich sind gegenwärtig 16 von insgesamt 52 Sparkassen Zweckverbandssparkassen, die in der Regel aus Fusionen hervorgegangen sind.

Der Zweckverband wird nach unseren Informationen deswegen besonders gern gewählt, weil diese Rechtsform die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch mehrere Kommunen ermöglicht (§§ 1, 4 ff des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit - GkG). Aus vielen Fusionsverhandlungen ist bekannt, daß Kommunen bei der Vereinigung von Sparkassen an einem angemessenen Einfluß auf die vereinigte Sparkasse interessiert sind und sich keineswegs aus dem Sparkassenwesen zurückziehen wollen. Den Zweckverband beurteilen die beteiligten Kommunen dabei regelmäßig zu Recht als besonders partnerschaftliche Lösung. Diese Rechtsform hat sich auf dem Gebiet des Sparkassenwesens vielfach bewährt. So hat sie z.B. in den zurückliegenden Jahren auch eine flexible Anpassung des Sparkassenwesens an die Gebietsänderungen im Rahmen der kommunalen Neugliederung ermöglicht. Nicht von ungefähr schreibt das nordrhein-westfälische Sparkassengesetz in den Fällen hoheitlicher Anordnungen von Sparkassenfusionen die Bildung von Zweckverbänden vor (vgl. §§ 31 Absatz 4, 32 des geltenden Sparkassengesetzes).

Hat sich eine Kommune für die Einbringung ihrer Sparkasse in einen Zweckverband entschieden, so unterliegt sie nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Vertragstreue sodann den getroffenen Vereinbarungen, die naturgemäß auf lange Frist angelegt sind. Im Hinblick auf die übliche enge und langfristige Bindung, die die einzelne Kommune bei der Einbringung ihrer Sparkasse in einen Zweckverband eingeht, werden im GkG flankierend Vorkehrungen gegen eine einseitige Lösung aus dem Zweckverband getroffen. Nach § 20 GkG

ist für das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern eine Mehrheit von 2/3 der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung erforderlich, falls die Verbandssatzung nichts anderes bestimmt. Die Verbandssatzung kann ein geringeres oder größeres Quorum, aber auch festlegen, daß außerdem die Zustimmung einzelner oder aller Verbandsmitglieder erforderlich ist. Im übrigen gilt auch hier der anerkannte Rechtsgrundsatz, daß eine Kündigung aus wichtigem Grund stets möglich ist. Könnte die Fusion von Sparkassen auf der Ebene des Privatrechts vollzogen werden, so würden sicherlich ähnliche Vereinbarungen zwischen den Anteilseignern an einem fusionierten Institut getroffen, die das Ausscheiden eines Gesellschafters erschweren und von der Zustimmung der anderen Gesellschafter abhängig machen würden.

Der Gedanke, daß mehrere Gemeinden als einzelne Gewährträger einer Sparkasse in Betracht kommen, findet sich im Sparkassengesetz der neuen Bundesländer (§ 1 Absatz 3 des noch geltenden Gesetzes über den Status und die Organisation der Sparkassen vom 29. Juni 1990). Bemerkenswert ist, daß das für Ostdeutschland geltende Sparkassengesetz für den Fall, daß mehrere Landkreise oder kreisfreie Städte gemeinsam eine Sparkasse errichtet haben, eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen über Zweckverbandssparkassen vorschreibt. Die Verweisung macht deutlich, daß auch in den Fällen möglicher (schlichter) Mitgewährträgerschaft ergänzende Rechtsregeln notwendig sind und bei einer gemeinsamen Errichtung einer Sparkasse durch mehrere Kommunen das Zweckverbandsrecht die sachgerechte Lösung bereithält.

Die im 3. Unterpunkt der Frage 16 implizit angesprochene Möglichkeit der Veräußerung eines "gedachten" Anteils an einer Sparkasse an Private scheidet aus den zur 9. Frage dargelegten Gründen aus. Ob der Rückzug einer Kommune über eine Übertragung ihres Anteils an einen anderen Mitgewährträger in Betracht kommt, dürfte von den Umständen des Einzelfalles und der Herstellung eines Einvernehmens zwischen den Mitgewährträgern abhängen.

17. Frage

Nach Auffassung der Landesregierung verdeutlicht die Regelung zur Wettbewerbsneutralität die Verpflichtung der WestLB zum lauterem Wettbewerb im Verhältnis zu anderen Kreditinstituten im Bereich der öffentlichen Förderaufgaben.

- Wie beurteilen Sie die vorgesehene Regelung zur Wettbewerbsneutralität ?
- Ist die Regelung der Wettbewerbsneutralität bezüglich der Westdeutschen Landesbank ausreichend ausgestaltet ?

Die Wettbewerbsneutralität der Investitionsbank (IB) ist bereits jetzt in einem schuldrechtlichen Vertrag mit dem Land Nordrhein-Westfalen geregelt. Die vorgesehene gesetzliche Regelung untermauert insoweit nur einen bestehenden Zustand. Die IB verhält sich im Zusammenspiel mit den verschiedenen Bankengruppen neutral. Wie die Erfahrungen in der Vergangenheit gezeigt haben, verläuft die geschäftliche Abwicklung und Umsetzung von Förderungsprogrammen wettbewerbsrechtlich problemlos. Neben der IB ist die Wohnungsbauförderungsanstalt (WFA) als rechtlich selbständige Teilanstalt unter dem Dach der WestLB eingegliedert. Die Abgrenzungen zur übrigen Geschäftstätigkeit der WestLB sind sehr deutlich ausgefallen. Bereits bei Eingliederung der WFA ist gesetzlich bestimmt worden, daß WestLB-Bankvermögen einerseits und WFA-Bankvermögen andererseits rechnerisch getrennt bleiben und beide Vermögensmassen getrennt verwaltet und verzinst werden. Auch die Funktionen beider Teilanstalten bleiben zukünftig strikt getrennt und unterliegen landesseitig einer besonderen Aufsicht.

Das Prinzip der Funktionstrennung, das sich auch bei anderen Landesbanken durchgesetzt hat, ist ein Instrument, das die Effektivität der öffentlichen Förderung mit dem Postulat des wettbewerbsgerechten Verhaltens verbindet. Zusammenfassend ist festzustellen, daß die vorgesehene Regelung alle relevanten Bereiche abdeckt und eine sachgerechte Formulierung darstellt.

18. Frage

Ist es mit dem Charakter einer Landesbank vereinbar, sich an anderen Landesbanken zu beteiligen (mit oder ohne Gewährträgerschaft) ?

Der Charakter der Landesbanken hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Unter Beibehaltung ihres öffentlichen Auftrags sind sie ungeachtet ihres jeweiligen regionalen Schwerpunkts überregional tätige Banken geworden. Sie stehen am Markt in Konkurrenz zu den privaten Großbanken und den Genossenschaftszentralbanken. Aus dieser Konkurrenzsituation heraus müssen die Landesbanken zu Größenordnungen finden, die auch in der Zukunft ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten und stärken. Einige andere Landesbanken gehen primär den Weg einer Ausdehnung ihrer Zuständigkeit auf neue Bundesländer. Die WestLB dagegen setzt vor allem auf die Bildung von Kooperationen und Allianzen. Die Beteiligung der WestLB an anderen Landesbanken ist ein Beitrag zur Schaffung betriebswirtschaftlich notwendiger Betriebsgrößen, wie sie für den Landesbankbereich spätestens seit dem sogenannten Strukturpapier des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes aus dem Jahre 1987 allgemein als erforderlich angesehen werden. Angesichts des öffentlichen Auftrags der Landesbanken, an denen sich die WestLB beteiligt, liegt hier eine parallele Zielrichtung der Institute vor. Dies soll es der WestLB ermöglichen, unter Wahrung des eigenen öffentlichen Auftrags ihre geschäftlichen Aktivitäten fortzuschreiben. Die geplante engere Kooperation mit anderen Landesbanken ist ein Weg für den Landesbankbereich, im europäischen Wettbewerb weiterhin bestehen zu können, damit gleichzeitig aber auch den Verbund mit den Sparkassen in der S-Finanzgruppe zu fördern.

19. Frage

Welche Auswirkungen haben gegenseitige Beteiligungen an miteinander konkurrierenden Landesbanken auf den Wettbewerb ?

Gegenseitige Beteiligungen im Sinne von Überkreuzbeteiligungen sind im Bereich der Landesbanken bisher nicht bekannt. Im Rahmen einer institutionalisierten Kooperation wäre genauso wie bei einer nicht gesellschaftsrechtlich

unterlegten Zusammenarbeit oder sogar gegenseitigen Beteiligung davon auszugehen, daß die Geschäftsfelder koordiniert betrieben werden. Die Beteiligungen der WestLB an anderen Landesbanken wurden beim Bundeskartellamt angemeldet und unterlagen der wettbewerbsrechtlichen Prüfung. Dabei hat das Bundeskartellamt festgestellt, daß die Landesbanken keine dominierende geschäftliche Stellung innehaben. Die Beteiligung an der Landesbank Rheinland-Pfalz ist uneingeschränkt genehmigt worden. Auch bezüglich der angemeldeten Beteiligungsabsicht in Kiel erging keine Untersagungsverfügung. Die Beteiligungen der WestLB an anderen Landesbanken dürfte nicht zu einem verminderten Wettbewerb führen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß durch diese Beteiligungen der Wettbewerb in Deutschland und Europa insgesamt gestärkt wird.

20. Frage

Die Landesregierung hält es für erforderlich, daß die WestLB wie ihre übrigen Landesbankmitbewerber in die Lage versetzt wird, Beteiligungen an Unternehmen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts einzugehen.

Welche Gründe sprechen nach Ihrer Auffassung dafür, der Landesbank die Möglichkeit zu eröffnen, sich an anderen Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts auch unter Übernahme von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zu beteiligen ?

Wie wir bereits zu den vorangehenden Fragen darlegten, ist es konsequent, daß sich die WestLB an anderen Landesbanken beteiligt. Wir gehen davon aus, daß mit der vorgesehenen neuen Regelung des § 37 Absatz 5 die Zweistufigkeit der Sparkassenorganisation nicht in Frage gestellt wird und der WestLB damit keine Möglichkeit zur Beteiligung an inländischen Sparkassen eröffnet werden soll. Aus dem Zusammenhang der Vorschriften des Sparkassengesetzes NW ergibt sich, daß dies der WestLB bezogen auf die Sparkassen in Nordrhein-Westfalen auch verwehrt ist (vgl. § 1 Absatz 1, § 2, § 3 Absatz 1 - neu -, § 27 a - neu -). Gleichwohl würden wir es begrüßen, wenn in der Gesetzesbegründung eine Klarstellung in unserem Sinne erfolgen würde.

Von der Beteiligung der WestLB an anderen Landesbanken dürfte der nordrhein-westfälische Sparkassenverbund mittelbar positiv beeinflusst werden, da er von

einer weiter verbesserten Leistungsfähigkeit der WestLB profitiert. Die Übernahme von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung kann dabei als wesentliches Merkmal der Beteiligung im öffentlich-rechtlichen Sektor betrachtet werden, zumal der öffentliche Auftrag eine gleiche Zielrichtung zwischen den Beteiligungsunternehmen und deren Gesellschaftern beinhaltet.

21. Frage

Die Landesregierung weist in der Begründung zum Gesetzentwurf darauf hin, daß die Handlungsfähigkeit der Landesbank gestärkt werden muß, um der sich verschärfenden Wettbewerbssituation Rechnung zu tragen. Mit den neu vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten sollen insbesondere Kooperation und Verknüpfungen zur Erhöhung der Kompetenz der Landesbank und zur Verbesserung ihrer Produktivität und damit zur Steigerung ihrer Erträge führen. Was spricht dafür, daß sich andere juristische Personen des öffentlichen Rechts als die bisherigen Gewährträger an der WestLB beteiligen können?

Auch diese Frage muß im Kontext der insgesamt vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten der WestLB gesehen werden. Die aktive Beteiligungsmöglichkeit der WestLB an anderen Landesbanken und die Möglichkeit für andere Landesbanken, sich an der WestLB zu beteiligen, korrespondieren miteinander. Durch diese Optionen können die strategischen Allianzen und Kooperationen kapitalmäßig unterlegt und die Verantwortung sowohl für den Bereich der öffentlichen Aufgaben als auch für das Wettbewerbsgeschäft gestärkt werden, und zwar bei Wahrung der Identität und Funktion der WestLB als Staats-, Kommunal-, Sparkassenzentral- und Universalbank.

22. Frage

Der Gesetzentwurf enthält die Klarstellung, daß die WestLB öffentlich-rechtliche Dienstleistungsfunktionen auf landesspezifischen Geschäftsfeldern in anderen Bundesländern übernehmen kann.

- Wie ist die Tätigkeit der WestLB in Brandenburg zu beurteilen?
- Ist mit der Aufgabenübernahme in anderen Bundesländern ein besonderes Risiko verbunden?

Die Tätigkeit der WestLB in Brandenburg dient der Aufbauarbeit Ost und ist vor dem Hintergrund eines dringend notwendigen Ressourcen-Transfers zu sehen. Die

Tätigkeit der WestLB als Sparkassenzentralbank in Brandenburg beruht auf den Kooperationsabkommen zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, ergänzt um Kooperationsverträge der WestLB mit den einzelnen dortigen Sparkassen, die aus der Zusammenarbeit zwischen nordrhein-westfälischen und brandenburgischen Sparkassen entstanden sind.

Ein besonderes Risiko ist mit einer solchen Aufgabenübernahme in anderen Bundesländern nicht verbunden; Hilfestellungen der WestLB und Aufgabenübernahmen in anderen Bundesländern werden ausschließlich auf vertraglicher Basis unter Wahrung des Gleichgewichts von Leistung und Gegenleistung durchgeführt. Im Gegenteil ergeben sich für alle Beteiligten Vorteile aus der Nutzung von Kostendegressionen. Im Kreditgeschäft werden ebenfalls keine besonderen Risiken übernommen. Für die Aktivitäten in Brandenburg legt die WestLB den gleichen Risikomaßstab zugrunde wie bei den anderen Betriebsstellen mit denselben Kontrollmechanismen.

23. Frage

Im Gesetzentwurf wird an der Institution der Gewährträgerhaftung festgehalten. Ist die Gewährträgerhaftung der WestLB-Eigentümer nach Ihrer Auffassung sachgerecht ?

Die Gewährträgerhaftung ist ein essentielles Strukturelement öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute. Sie ist für diese Institute allgemein und somit auch für die WestLB sachgerecht. Sie sollte daher weder aufgehoben noch eingeschränkt werden.

24. Frage

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht in Artikel 2 Regelungen über einen Zusammenschluß der Sparkassen- und Giroverbände vor. Danach ist eine Vereinigung der Verbände möglich, wenn eine Fusion dem übereinstimmenden Willen beider Verbände entspricht oder gewichtige Gründe des öffentlichen Wohls für einen Zusammenschluß sprechen.

- Wie beurteilen Sie Artikel 2 des Gesetzentwurfes ?
- Wie beurteilen Sie die vorgesehene gesetzliche Möglichkeit, eine Fusion auch durch Rechtsverordnung herbeizuführen ?

Der Rheinische Sparkassen- und Giroverband begrüßt es, daß der Regierungsentwurf mit Artikel 2 den Weg für die vom Rheinischen Sparkassen- und Giroverband befürwortete Vereinigung der Sparkassen- und Giroverbände in Nordrhein-Westfalen ebnet.

§ 1 des Artikels 2 schafft die - bislang fehlende - gesetzliche Voraussetzung für einen Zusammenschluß des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes und des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes zu einem gemeinsamen neuen Verband. Nach dem Landesorganisationsrecht ist auch für eine freiwillige Vereinigung der beiden Sparkassen- und Giroverbände zu einem neuen Verband eine gesetzliche Grundlage erforderlich (vgl. § 18 des Landesorganisationsgesetzes NW).

Die in § 2 des Artikels 2 vorgesehene gesetzliche Möglichkeit, eine Fusion auch durch Rechtsverordnung herbeizuführen, ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, insbesondere daran, daß eine Vereinigung aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten ist. Damit wird ein Kriterium aufgestellt, das in vergleichbarer Weise seit langem für die hoheitliche Anordnung zur Bildung eines Sparkassenzweckverbandes durch Rechtsverordnung gilt (§ 31 Absätze 4 und 5 des geltenden Sparkassengesetzes). Soweit es diesbezüglich in der Vergangenheit zu Rechtsstreitigkeiten gekommen ist, ging es regelmäßig im Kern um die Frage, ob die Gründe für den Erlaß einer Rechtsverordnung gegeben waren. Es war aber bislang nicht ernsthaft zweifelhaft und kann es auch nicht sein, daß ein Zusammenschluß durch hoheitliche Anordnung dann möglich ist, wenn das öffentliche Wohl es gebietet. Gleichwohl geben wir einer freiwilligen Fusion den Vorzug.