



Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

An die
Damen und Herren Mitglieder des
Haushalts- und Finanzausschusses
und des Ausschusses für Wirtschaft,
Mittelstand und Technologie des
Landtages Nordrhein-Westfalen

40474 Düsseldorf, den 03.01.1994
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ... 220
Telex 2 1144 37 NWSrGB
Telefax 0211- 4 58 72 11

Nachrichtlich

an die Damen und Herren Mitglieder
des Kommunalpolitischen Ausschusses

Aktenzeichen: N VI-960-16-h/sch

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sparkassengesetzes und über den
Zusammenschluß der Sparkassen- und Giroverbände (Drucksache 11/6047)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Übersendung des Gesetzentwurfes und die Einladung zu der
Anhörung am 13. Januar 1994.

Zu dem übersandten Fragenkatalog übersenden wir **beiliegende** Stellungnahme.
Soweit in diesem Fragenkatalog Themen angesprochen sind, die nicht unmittel-
bar die Interessen der Städte und Gemeinden als Gewährträger von Sparkassen
berühren, haben wir die Beantwortung den Sparkassen- und Giroverbänden oder
anderen zur Anhörung eingeladenen Institutionen überlassen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn unsere Anregungen und Änderungswünsche im wei-
teren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt würden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Heinrichs





Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

40474 Düsseldorf, den **04.01.1994**
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ... **220**
Telex 2 1144 37 NWStGB
Telefax 0211- 4 58 72 11

Aktenzeichen: **N VI-960-16-h/sch**

**Stellungnahme
des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes**

**zum Fragenkatalog für die am 13. Januar 1994 stattfindende Anhörung
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sparkassengesetzes
und über den Zusammenschluß der Sparkassen- und Giroverbände
(Drs. 11/6047)**

Januar 1994

Zu Frage 1

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 Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund unterstützt die Grundaussagen der geplanten Novelle zum Sparkassengesetz, nämlich

- Beibehaltung der pluralistischen Struktur des Kreditgewerbes,
 - Liberalisierung des Sparkassenrechts,
 - Bekenntnis zum Regional- und Verbundprinzip und zur kommunalen Bindung der Sparkassen sowie
 - Bekräftigung des öffentlichen Auftrages der Sparkassen.
- **Aufgabenbeschreibung**

Die Novelle hält am Regional- und Verbundprinzip, der kommunalen Bindung sowie dem öffentlichen Auftrag der Sparkassen fest. Eine solche Aussage ist insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung des Binnenmarktes von großer Bedeutung. Sie ist aber auch im Interesse der mittleren und kleineren Institute, die vornehmlich die großflächigen ländlichen Gebiete versorgen. Eine Aufgabe des Regionalprinzips hätte zwangsläufig einen Konzentrationsprozeß zur Folge, bei dem letztlich nur einige wenige Großinstitute die Oberhand behielten. Die Versorgung dünnbesiedelter ländlicher Räume mit Bankdienstleistungen würde unter einer solchen Entwicklung leiden.

Der Regierungsentwurf verdeutlicht die Stellung der Sparkassen als Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden oder Gemeindeverbände. Mit dieser Formulierung werden nach unserer Auffassung die Aufgaben der Sparkassen zutreffend umschrieben.

- **Mustersatzung**

Mit Nachdruck sprechen wir uns für eine Beibehaltung der Mustersatzung aus, weil sich dieses Regelungswerk in der Vergangenheit bewährt hat.

Wir vermögen nicht zu erkennen, daß mit der Abschaffung der Mustersatzung eine Deregulierung staatlicher Vorschriften erreicht wird. Denn der Gesetzentwurf verweist selbst auf die Notwendigkeit, bei Wegfall der Mustersatzung verordnungsrechtliche Regelungen zu treffen. Die Schaffung neuer Genehmigungstatbestände steht jedoch in erkennbarem Widerspruch zu dem allgemeinen Bestreben des Gesetzgebers, durch Wegfall aufsichtsbehördlicher Genehmigungen die kommunale Selbstverwaltung insgesamt zu stärken. Diese Grundlinie wird insbesondere in dem zur Beratung anstehenden Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze deutlich (Drs. 11/4983). Wir meinen deshalb, daß sich der Entwurf des Sparkassengesetzes an dieser Grundlinie orientieren sollte.

- **Fusionsförderauftrag der Sparkassenverbände**

Der Städte- und Gemeindebund spricht sich für eine ersatzlose Streichung des Fusionsförderauftrages der Sparkassenverbände aus. Die Aufgaben der Sparkassen- und Giroverbände sind in § 47 umschrieben. Hierzu gehört auch die Beratung und gutachtliche Stellungnahme im Zusammenhang mit der Fusion von Sparkassen. Die besondere Betonung eines Fusionsförderauftrages der Sparkassen- und Giroverbände halten wir daher für verfehlt.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß § 31 Abs. 4 Satz 1 SpkG in der geltenden Fassung eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Erhaltung oder Schaffung eines leistungsfähigen Sparkassenwesens darstellt. Diese Regelung wird auch der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen gerecht, der in mehreren Entscheidungen das Recht der Städte und Gemeinden auf Betrieb eigener Sparkassen festgestellt hat. Deshalb spricht sich der Städte- und Gemeindebund entschieden dagegen aus, mit Hilfe einer neuen gesetzlichen Grundlage eine zwangsweise Fusionswelle von Sparkassen auszulösen.

- **Befristung der Sonderregelung bei Sparkassenfusionen (§ 51)**

Wir halten eine Befristung von Sonderregelungen für die Zusammensetzung der Organe bei Sparkassenfusionen grundsätzlich für angebracht. Zu überlegen wäre allerdings, ob sich die Befristung lediglich auf die laufende und nächste Wahlperiode erstrecken sollte.

- **Jahresüberschußverwendung (§ 27 Abs. 2)**

Im Interesse der Selbstfinanzierung der Sparkassen sieht der Regierungsentwurf eine Änderung des § 27 Abs. 2 vor. Danach soll der Schwellenwert für eine Ausschüttung bei einer Eigenkapitalquote von 7 % angesetzt werden. Wir schlagen vor, diesen Schwellenwert bereits bei 6 % festzulegen und in diesem Fall eine Ausschüttung bis zu 5 % vorzusehen. Hieran könnte sich 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 einer solchen Regelung kann sichergestellt werden, daß die weitaus überwiegende Zahl der Sparkassen eine Ausschüttung vornehmen kann. Im übrigen ermuntert eine solche Regelung die Gewährträger, auf die Verstärkung des Eigenkapitals ihrer Sparkasse besonderes Gewicht zu legen, weil sich damit auch die Ausschüttungsquote verbessert.

Zu Frage 2

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

Gegen den Entwurf erheben wir keine Bedenken. Er füllt den für das Sparkassenwesen geltenden öffentlich-rechtlichen Rahmen aus, innerhalb dessen die Sparkassen ihre geld- und kreditwirtschaftliche Aufgabenstellung wahrzunehmen haben.

Zu Frage 3

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**

Es wird davon ausgegangen, daß die Zustimmung des Kreditausschusses zu dem Beschluß des Vorstandes über die Gewährung von Krediten konstitutive

Wirkung hat. Danach kann eine Kreditbewilligung erst ausgesprochen werden, wenn auch der Kreditausschuß seine Zustimmung gegeben hat. Unter dieser Voraussetzung kann der Umwandlung des Kreditausschusses in ein Zustimmungsorgan zugestimmt werden.

- **Eilfallregelung**

Für eine gesetzliche Eilfallregelung sehen wir keine Notwendigkeit. In der Praxis lassen sich nach unserer Kenntnis die notwendigen Vorkehrungen treffen, die eine rechtzeitige Befassung des gesamten Organs mit einer Kreditbewilligung sicherstellen.

- **Zusammensetzung des Kreditausschusses**

Gegen die vorgeschlagene Zusammensetzung des Kreditausschusses haben wir keine Bedenken. Wir begrüßen es, daß der Hauptgemeinbebeamte kraft Gesetzes dem Kreditausschuß angehören muß. Der Vorsitzende des Kreditausschusses sollte aus dem Kreis der Mitglieder des Kreditausschusses gewählt werden. Nach unseren Erfahrungen dürfte dies in der Praxis weitgehend auf die Person des Hauptgemeinbebeamten hinauslaufen.

Zu Frage 4

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. Art. 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?

Wir sprechen uns dafür aus, daß das Budget nicht nur der Kenntnisnahme, sondern der Zustimmung des Verwaltungsrates bedarf. Nach § 13 SpkG bestimmt nämlich der Verwaltungsrat die Richtlinien der Geschäftspolitik. Diese unveränderte Kompetenz des Verwaltungsrates wird ausgehöhlt, wenn er das Budget lediglich zur Kenntnis nehmen kann. Letztlich hat das Budget entscheidende

Funktion für die Kosten- und Ertragsentwicklung der jeweiligen Sparkasse. In-
soweit können uns die gegen eine Zustimmung vorgebrachten Bedenken mit Rück-
sicht auf die Vorschriften des KWG nicht überzeugen.

Zu Frage 5

Zur Verbesserung der Leistungs-, Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der
Sparkassen schlägt die Landesregierung einen Übergang vom bisherigen Enu-
merationsprinzip zum eingeschränkten Universalprinzip vor. Ihre Vorstel-
lungen von einem künftigen Geschäftsrecht der Sparkassen konkretisiert sie
in Form eines Verordnungsentwurfs (vgl. 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 Gewährträger-
haftung der Kommunen nicht in vollem Umfang gleichzustellen,
- die im Entwurf der Verordnung enthaltene Regelung der Begrenzungen ge-
schäftlicher Tätigkeiten aus dem Regionalprinzip (§ 1 VO-Entwurf),
- die Vorgaben des VO-Entwurfes zur Kontrahierungspflicht (§ 3 VO-Ent-
wurf),
- die im VO-Entwurf vorgesehene Beteiligungsmöglichkeiten von Sparkassen
(§ 5 VO-Entwurf),
- die Normierung sonstiger Geschäftsbeschränkungen in § 7 des VO-Entwurfes?

Die Öffnung des Binnenmarktes setzt die Sparkassen vor die Notwendigkeit, in
Zukunft flexibler handeln zu können. Die Ablösung des bisherigen Enumera-
tionsprinzips durch ein eingeschränktes Universalprinzip wird deshalb uneinge-
schränkt befürwortet. Die Einschränkungen für das Tätigkeitsfeld der Sparkas-
sen ergeben sich aus der Struktur und der besonderen Aufgabenstellung des
öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesens. Dazu zählen insbesondere das Regio-
nalprinzip, das Verbundprinzip und Risikobegrenzungen, wie sie in der Verord-
nung zu konkretisieren sind. Die in diesem Zusammenhang im Verordnungsentwurf
vorgesehenen einschränkenden Rahmenbedingungen halten wir grundsätzlich für
in sich schlüssig und können deshalb von uns in dieser Form akzeptiert wer-
den.

Zu Frage 6

**Sind für die Sparkassen hinsichtlich der Wahrnehmung banküblicher Geschäf-
te alle Schranken beseitigt oder welche nicht?**

Nach unserer Auffassung können die Sparkassen innerhalb der für sie geltenden
besonderen sparkassenrechtlichen Rahmenbedingungen (Regionalprinzip, Verbund-
prinzip) künftig grundsätzlich alle banküblichen Geschäfte wahrnehmen, wobei
Anstaltslast und Gewährträgerhaftung den Städten und Gemeinden zusätzliche,

über die Regelungen des KWG hinausgehende sparkassenrechtliche Risikobegrenzungsvorschriften auferlegen.

Zu Frage 7

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

Die Sparkassen unterliegen wie die anderen Gruppen des deutschen Kreditgewebes den Bestimmungen des KWG.

Die restlichen steuerlichen Sonderregelungen für Sparkassen sind 1981 durch das Subventionsabbaugesetz abgeschafft worden. Die Sparkassen unterliegen daher den gleichen Besteuerungsgrundlagen wie die übrigen Kreditinstitute. Von steuerlichen Privilegien der Sparkassen kann heute keine Rede mehr sein.

Zu Frage 8

Wie beurteilen Sie den Einsatz privaten Kapitals im öffentlich-rechtlichen Bankenbereich?

In welcher Form sollte dieser Einsatz ggf. zugelassen werden?

Wir wenden uns gegen den Einsatz privaten Kapitals bei den Sparkassen, gleichgültig, ob eine solche Regelung mit einem Mitspracherecht verbunden ist oder nicht. Nach unserer Auffassung steht eine solche Regelung im Widerspruch zu dem öffentlichen Auftrag der Sparkassen sowie der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung.

Zu Frage 9

Der Gesetzentwurf erteilt Privatisierungsideen eine deutliche Absage. Er

- **bekräftigt und aktualisiert den öffentlichen Auftrag (vgl. §§ 1,2 und insbesondere §§ 3, 3a),**
- **schließt stille Einlagen privater Gesellschafter in Nordrhein-Westfalen aus (vgl. § 27 a),**
- **läßt eine Umwandlung gem. § 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 Städte- und Gemeindebund uneingeschränkt unterstützt. Die Existenz der Sparkassen mit dem im Gesetz verankerten Regional- und Verbundprinzip fördert den

Wettbewerb, trägt zur gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Bankdienstleistungen bei und verhindert somit einen Konzentrationsprozeß im Kreditgewerbe.

Im übrigen ist es ein Irrtum zu glauben, daß Privatisierungserlöse der Sparkassen zur Behebung aktueller kommunaler Haushaltsprobleme beitragen können. Es wird deshalb von uns begrüßt, daß in dem neuen § 33 a Abs. 4 festgelegt ist, daß im Falle der Auflösung einer Sparkasse das nach Erfüllung sämtlicher Verbindlichkeiten verbleibende Vermögen dem Gewährträger zur Verwendung für die in § 27 Abs. 5 bestimmten Zwecke zuzuführen ist. Durch diese mit Gesetzeskraft ausgestattete Bestimmung sollte nunmehr auch allen Privatisierungsbefürwortern klar sein, daß mit einer Privatisierung von Sparkassen keine durchgreifende Sanierung kommunaler Haushalte zu erreichen ist.

Zu Frage 10

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?

Mit § 27 a des Regierungsentwurfs wird die gegenwärtige Praxis in Nordrhein-Westfalen, die die Aufnahme stiller Einlagen nur vom Gewährträger und den Sparkassenförderungsgesellschaften vorsieht, im Gesetz ausdrücklich ausdrücklich verankert. Wir sind der Auffassung, daß mit einer solchen gesetzlichen Festlegung den Interessen der nordrhein-westfälischen Sparkassen und ihrer Gewährträger voll Rechnung getragen wird.

Zu Frage 13

Ist das vorgesehene Ausmaß staatlicher Reglementierung und Rechtsaufsicht sachgerecht?

Sollte sich der Landtag für die Beibehaltung der Mustersatzung (§ 4) und den Wegfall der Fusionsförderpflicht der Sparkassenverbände (§ 31 Abs. 4 neu) aussprechen, kann das vorgesehene Ausmaß staatlicher Reglementierung und Rechtsaufsicht als sachgerecht bewertet werden.

Zu Frage 14

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

Teilen Sie den Standpunkt?

Wir sind der Auffassung, daß an der Sparkassenaufsicht durch die Regierungspräsidenten festgehalten werden sollte.

Zu Frage 15

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?

Aus der bisherigen Zusammenarbeit der kommunalen Spitzenverbände mit den beiden Sparkassen- und Giroverbänden im kommunalen Verbindungsausschuß kann die begründete Erwartung abgeleitet werden, daß sachgerechte Empfehlungen hinsichtlich der Höhe des Sitzungsgeldes erarbeitet werden. Im übrigen wird davon ausgegangen, daß sich die Gewährträger bei der Festlegung des Sitzungsgeldes an diese Empfehlungen halten werden.

Zu Frage 16

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 Sparkassen 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. Um die Leistungsfähigkeit des Sparkassenwesens zu erhöhen, haben sich mehrere Städte und Gemeinden in der Vergangenheit darauf verständigt, eine gemeinsame Sparkasse zu betreiben. Die Zweckverbandssparkassen haben sich nach unserer Kenntnis bewährt.

Die Entscheidung für den Betrieb einer gemeinsamen Sparkasse in Form einer Zweckverbandssparkasse sollte nicht zur Disposition gestellt werden. Deshalb ist es sachgerecht, daß sich eine Stadt oder Gemeinde von dieser Aufgabe nur lösen kann, wenn hierzu die Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde vorliegt (§ 1 Abs. 1 SpkG). Uns ist allerdings bisher noch kein Fall bekannt, wonach eine solche Lösung von der Aufgabe zum Betrieb einer Sparkasse beantragt worden ist.

Auch halten wir es nicht für richtig, den Anteil einer Stadt oder Gemeinde an einer Sparkasse an einen Privaten oder an einen anderen Mitgewährträger zu veräußern. Ein solcher Fall ist uns bisher nicht bekannt geworden, noch sind uns Bestrebungen in dieser Hinsicht zur Kenntnis gelangt.

Zu Frage 24

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 Städte und Gemeindebund lehnt eine zwangsweise Vereinigung beider Sparkassen und Giroverbände ab. Wir sind der Auffassung, daß ein solcher Zusammenschluß vom Prinzip der Freiwilligkeit getragen werden muß.

Wir begrüßen insoweit, daß Artikel 2 § 1 des Gesetzentwurfs nunmehr auch von dem Grundsatz der Freiwilligkeit eines Zusammenschlusses der beiden in Nordrhein-Westfalen bestehenden Sparkassen- und Giroverbände ausgeht. Diesem Grundprinzip der Freiwilligkeit sollte in Zukunft der absolute Vorrang eingeräumt werden.

In Vertretung



Heinrichs