



Deutscher
Sparkassen- und
Giroverband
Bonn

An die
Präsidentin des Landtags,
die Mitglieder
des Haushalts- und Finanzausschusses,
des Ausschusses für Wirtschaft,
Mittelstand und Technologie,
und des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/3058

Alle Anz.

Bonn, 04. Januar 1994
Ne/Ak/hä- VII/11

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sparkassengesetzes
Nordrhein-Westfalen - Landtags-Drucksache 11/6047
hier: Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche
Anhörung am 13. Januar 1994
- Az.: 4053 -

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zur Vorbereitung der Anhörung am 13. Januar 1994 zu dem o.g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Wir werden im folgenden nur auf die Fragen eingehen, zu denen sich aus unserer Sicht Anmerkungen ergeben.

Zu Frage 1

Das Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes halten wir grundsätzlich für einen gelungenen Entwurf, um das geltende Sparkassenrecht den aktuellen Entwicklungen anzupassen und dabei gleichzeitig die Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesens zu bekräftigen und näher auszuformen. Die Aufgabenbeschreibung in § 3 enthält eine zeitgemäße Definition des öffentlichen Auftrags. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum von der im Referentenentwurf des Finanzministeriums enthaltenen Definition der

- 2 -

Sparkassen als "Wirtschaftsunternehmen in kommunaler Trägerschaft" abgewichen wird. Sparkassen sind nicht Wirtschaftsunternehmen der Kommunen. Die Trägerschaft bezeichnet zutreffend die öffentlich-rechtliche Einordnung. U.E. wird mit der früheren Formulierung die Verbindung zur Kommune besonders deutlich wiedergegeben. Wir regen daher an, diese Formulierung wieder aufzugreifen.

Die nach dem Entwurf vorgesehene Abschaffung der Mustersatzung halten wir für keinen Schritt in Richtung einer Deregulierung. Der in der Begründung aufgeführte Umstand, daß eine Regelungsebene entfällt, dürfte in der Praxis keine Erleichterung bedeuten. Im Gegenteil wird für den Rechtsanwender das Auffinden der notwendigerweise in andere Verordnungen oder Bestimmungen zu übernehmenden Passagen der jetzigen Mustersatzung zu einem größeren Aufwand führen. Dies gilt nicht nur für die Sparkassen, sondern auch für die mit der Genehmigung der entsprechenden Satzungen und etwaiger Änderungen befaßten Aufsichtsbehörden. Die Existenz einer Mustersatzung hat sich in vielen anderen Bundesländern bewährt. So wird die Einheitlichkeit der Satzungsgestaltung innerhalb eines bestimmten Rahmens gewährleistet. Auch wird damit der Verwaltungsaufwand in Grenzen gehalten. Erst Satzungsänderungen, die sich nicht mehr im vorgegebenen Rahmen der Mustersatzung bewegen, machen eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich. Entfällt die Mustersatzung jedoch, so löst jede auch nur kleine Änderung der Satzung einen Verwaltungsvorgang mit entsprechenden Kosten aus.

Die Verankerung eines Fusionsförderauftrages der Sparkassenverbände erscheint entbehrlich. Denn schon nach der geltenden Rechtslage ist eine Fusion erzwingbar, wenn sie aus den genannten Gründen geboten ist. Auch sind die Sparkassenverbände in ihren Satzungen z.B. bei ihrer gutachterlichen Beratung der Sparkassenaufsicht (§ 2 Abs. 3 (RSGV) bzw. § 2 Abs. 4 (WLSGV)) gehalten, auf solche Konstellationen aufmerksam zu machen und ihren Sparkassen in Vorbereitung und zur Begleitung von Fusionen zur Verfügung zu stehen. Auch sind vergleichbare Regelungen in anderen

Ländern auch bei jüngeren Sparkassenrechtsnovellen (Baden-Württemberg, Saarland, Hessen) nicht getroffen worden. Inwieweit die jüngst bei der Novelle des Sparkassengesetzes von Rheinland-Pfalz geschaffene Bestimmung positive Wirkungen entfaltet, wird abzuwarten sein.

Zu Fragen 2, 5 und 6

Die im neu eingefügten § 3 a vorgenommene Modifizierung des Enumerationsprinzips in Richtung auf ein eingeschränktes Erlaubnisprinzip ist insofern zu begrüßen, als in Abs. 2 eine klare Festlegung der Kriterien enthalten ist, die eine teilweise oder vollständige Einschränkung der Geschäftstätigkeit rechtfertigen. Die gleichzeitige Konkretisierung dieser Einschränkungen im vorgelegten Verordnungsentwurf halten wir für sinnvoll, da in diesen Regelungen deutlich zum Ausdruck gebracht wird, in welchem Umfang an den in § 3 a genannten allgemeinen Grundprinzipien des Sparkassenrechts festgehalten wird. Die dort geregelte Ausformung von Regional- und Verbundprinzip sowie die Regelungen über Kredite und Beteiligungen machen deutlich, daß diese Prinzipien nicht nur allgemeine Programmsätze sind, sondern konkrete Rahmenbedingungen für das tägliche Geschäft darstellen. Die Vorschriften ermöglichen den Sparkassen, den modernen Anforderungen im Wettbewerb nachzukommen. Die im Hinblick auf Regional- und Verbundprinzip sowie die Gewährträgerhaftung der Kommunen vorgenommenen Begrenzungen geschäftlicher Tätigkeiten engen den Spielraum der Sparkassen bei den banküblichen Geschäften nicht unangemessen ein.

Zu Frage 3

Die Umwandlung des Kreditausschusses von einem Entscheidungsorgan in ein Zustimmungsorgan wird der KWG-rechtlichen Verantwortung des Vorstands für die Kreditentscheidungen gerecht.

- 4 -

Über die Notwendigkeit einer Eilfallregelung könnte im Rahmen einer Verordnung gemäß § 16 Abs. 3 des Gesetzentwurfs nachgedacht werden. Zumindest die bisher gemäß § 2 Abs. 1 der Sparkassenverordnung Nordrhein-Westfalen bestehenden Überziehungsmöglichkeiten durch Genehmigung des Vorstands dürften sinnvoll sein.

Daß der Hauptverwaltungsbeamte kraft Gesetzes Vorsitzender des Kreditausschusses ist, hat sich nach unserer Kenntnis bewährt. Dies zeigt auch ein Vergleich mit den sparkassenrechtlichen Regelungen anderer Länder, wo durchweg der Leiter der Verwaltung des Gewährträgers Vorsitzender des Kreditausschusses ist. Auch bei vor kurzem novellierten Gesetzen wie z.B. in Baden-Württemberg, Saarland und Rheinland-Pfalz ist an dieser bewährten Regelung festgehalten worden. Falls dennoch davon abgewichen werden sollte, wäre es sinnvoll, daß in der gesetzlichen Regelung oder der Begründung dazu zum Ausdruck gebracht wird, daß mit der Änderung insbesondere angestrebt wird, die herausgehobene fachliche Sachkunde des Vorsitzenden zum entscheidenden Kriterium für seine Wahl zu erheben. Einer von der Öffentlichkeit in der Änderung etwa gesehenen Politisierung dieses verantwortungsvollen Amtes könnte so vorgebeugt werden.

Zu Frage 4

Die Einhaltung von Zielvorgaben anhand erreichter Plandaten zu kontrollieren, ist heute ein selbstverständliches Instrument moderner Unternehmenssteuerung. Die KWG-rechtliche Verantwortung zur Leitung der Sparkasse und die Entscheidung aufgrund betriebswirtschaftlicher oder sonstiger Gründe, bestimmte Zielgrößen anzustreben oder falls erforderlich auch davon abzuweichen, liegt allein beim Vorstand. Aus diesem Grunde halten wir es für rechtlich nicht zulässig, das Budget an die Zustimmung des Verwaltungsrats zu binden. Zur Wahrnehmung seiner Richtlinienkompetenz genügt die Kenntnisnahme des Verwaltungsrats sowie ein Bericht des Vorstands, der allein die wesentlichen Abweichungen von den in Aussicht genommenen Plandaten ausweist.

Zu Frage 7

Der öffentlich-rechtliche Bankensektor genießt keine gesetzlichen Privilegien, die ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile begründen könnten. Der gelegentlich angeführte günstigere Satz bei der Körperschaftsteuer ist ebenso wie der der sonstigen Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts ein eher unzureichender Ausgleich dafür, daß die Vorteile des Anrechnungsverfahrens nicht genutzt werden können. Die Vorschriften zu Gewinnausschüttung und -verwendung tragen der Notwendigkeit Rechnung, daß Sparkassen ihr Eigenkapital im wesentlichen durch Bildung von Rücklagen selbst erwirtschaften müssen. Gerade auch angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Gesamtsituation sind die Regelungen in diesem Bereich den Aufgaben und den sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen für Sparkassen und Landesbanken angemessen.

Zu Fragen 8 und 10

Die nach § 27 a des Entwurfs mögliche Aufnahme von Vermögenseinlagen der Gewährträger und der Sparkassenförderungsgesellschaften ist eine sinnvolle Ergänzung, um im Bedarfsfall auch Kernkapital i.S.d. KWG zuführen zu können. Sofern dennoch weiteres Kernkapital benötigt werden sollte, können in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein sowie den neuen Bundesländern zwar stille Beteiligungen von Privatpersonen an der Sparkasse ermöglicht werden. Von den dort heute schon bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten ist bislang noch nirgends Gebrauch gemacht worden. Daraus kann geschlossen werden, daß derzeit weder Eigenkapital- noch sonstige Gründe den Einsatz privaten Kapitals erfordern.

Zu Frage 9

Die klare Weichenstellung des Gesetzentwurfs zugunsten der öffentlichen Rechtsform ist richtig. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sind neben den Genossenschafts- und Privatbanken

- 6 -

ein wichtiges Element des intensiven Wettbewerbs auf dem deutschen Bankenmarkt. In der breiten Fundierung des Wettbewerbs liegt ein wesentlicher Grund für die anerkannt hohe Leistungsfähigkeit der deutschen Kreditwirtschaft, ihre Innovationskraft und vor allem ihre Stabilität. Die Sparkassen bilden durch ihren Angebotsdruck in den Regionen ein Gegengewicht zu Konzentrations-tendenzen in der Regionalentwicklung. Auch strukturpolitisch sind sie durch ihr Engagement beim Handwerk, bei kleinen und mittleren Firmenkunden und für einkommenschwächere Bevölkerungskreise von erheblicher Bedeutung. Aufgrund der mit der Dezentralität der Sparkassen verbundenen schnellen Entscheidung vor Ort ist die Existenz einer Sparkasse ein Standortvorteil für Firmen wie Privatkunden. Die Sparkassen sind aufgrund des Regionalprinzips angehalten, im Gebiet des Gewährträgers tätig zu sein. Sie sind dadurch der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihres Geschäftsgebietes besonders eng verbunden. Dies führt dazu, daß Sparkassen weniger zu "Fall-zu-Fall-Geschäften" tendieren, sondern eine langjährige Hausbankfunktion übernehmen, die Unternehmen auch in Krisenzeiten zur Verfügung steht, zumal Sparkassen aufgrund ihrer besonderen lokalen Verwurzelung Risiken sehr differenziert einschätzen können. Dies sichert Arbeitsplätze und trägt zu einer ausgewogenen räumlichen Wirtschaftsentwicklung bei. Aufgrund ihrer vielfältigen Funktionen im föderalen und regionalen Bereich haben die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute dazu beigetragen, daß sich in der Bundesrepublik eine wettbewerbsintensive, flächendeckende und stabile Bankenlandschaft herausgebildet hat. Diese Struktur hat bisher krisenhafte Entwicklungen, wie sie im Ausland zu beobachten waren, verhindert. Ein volkswirtschaftlicher Vorteil dieser Struktur liegt auch darin, daß Sparkassen und öffentlich-rechtliche Banken eine besondere Mitverantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung in ihrer Region übernehmen. Sie setzen sich deshalb in besonderem Maße für die Förderung mittelständischer Unternehmen ein, beteiligen sich oft an Technologieparks, Kapitalbeteiligungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

Durch Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gingen Rahmenbedingungen verloren, die bisher eine ausgeglichene

Wirtschaftsentwicklung in allen Teilen Deutschlands begünstigt haben. Eine Privatisierung würde dazu führen, daß finanzstarke in- und ausländische Banken, Versicherungen und andere Finanzdienstleister versuchen würden, Teile der Sparkassenorganisation zu erwerben. Die Folge wäre eine weitere Konzentration im deutschen Bankgewerbe mit negativen Auswirkungen gerade in den Regionen.

Zu Frage 11

Angesichts der erfolgreichen Tätigkeit der WestLB in ihrer jetzigen Form wäre nicht die Beibehaltung, sondern die Änderung begründungspflichtig. Gleichwohl können etliche Gründe genannt werden, die gegen eine Privatisierung sprechen. Die Sicherung eines umfassenden Finanzangebotes und die Wettbewerbskorrekturfunktion der Sparkassen kann in der Region nur wahrgenommen werden, wenn ihnen auf überregionaler Ebene ein leistungsstarker Verbundpartner, z.B. im Auslands- und Wertpapiergeschäft, zur Seite steht. Diese Zusammenarbeit im Verbund wird vom Gesetzgeber zu Recht in diesem Gesetz bekräftigt. Zur Absicherung dieses Verbundes und der aufgabenbezogenen Arbeitsweise der Landesbank und der Sparkassen ist die öffentliche Rechtsform "maßgeschneidert". Die Aufgabe als Verbundpartner und als Sparkassenzentralbank könnte für die kommunalen Sparkassen bei einer privatisierten Landesbank nicht gewährleistet werden. Grundsätzlich widerspricht dem z.B. die notwendigerweise eintretende Gewinnorientierung einer als AG geführten Landesbank. Auch die der WestLB in der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen zukommende Rolle kann am effizientesten in der derzeitigen Rechtsform wahrgenommen werden.

Zu Fragen 12, 18, 19, 20 und 21

Die Möglichkeit, neben den Gewährträgern als stille Gesellschafter auch andere Kreditinstitute des öffentlichen Rechts

- 8 -

zuzulassen oder der Landesbank ihrerseits die Beteiligung an anderen Landesbanken zu gestatten, kann dann Bedeutung erlangen, wenn es gilt, Kooperationen auch auf diese Weise abzusichern, die dazu dienen, den Herausforderungen des Wettbewerbs besser gewachsen zu sein. Bei den Landesbanken müssen Möglichkeiten der Zusammenarbeit, zur Begrenzung der Kosten und Verbesserung der Marktstellung gesucht und gefördert werden.

Bei Sparkassen sprechen gegen eine derartige Beteiligungsmöglichkeit die bereits oben zu Frage 8 genannten Gründe, die eine erschwerte Erfüllung des öffentlichen Auftrags befürchten lassen. Als stille Gesellschafter bei Sparkassen andere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute zuzulassen, dürfte schon deshalb schwierig sein, da aufgrund der Größenverhältnisse nur andere Sparkassen in Betracht kommen. Diese wären aber schon aufgrund des Regionalprinzips an solchen Beteiligungen gehindert. Beteiligungen der Landesbank an Sparkassen sind nicht akzeptabel. Die darin liegende Durchbrechung des Grundsatzes der Subsidiarität innerhalb eines Landes würde sparkassenrechtlichen Grundprinzipien zuwiderlaufen.

Zu Fragen 13 und 14

Der Gesetzentwurf erhöht nicht die Regelungsdichte im Bereich des Sparkassenrechts. Auf Möglichkeiten zur Vereinfachung auch für den Rechtsanwender ist oben bereits hingewiesen worden. Die Aufgaben der Aufsichtsbehörden entsprechen denen anderer Länder. Unnötiger zusätzlicher Aufwand bei den Aufsichtsbehörden würde allerdings durch den Wegfall der Mustersatzung ausgelöst (s.o. zu Frage 1).

Zu Frage 16

Nach dem Gesetz für die kommunale Gemeinschaftsarbeit ist der Zweckverband die Rechtsform, die mehreren Kommunen zur Wahrnehmung einer gemeinsamen Aufgabe zur Verfügung steht. Gerade bei der Vereinigung von Sparkassen und bei Änderungen des

Geschäftsgebiets im Rahmen der kommunalen Neugliederung waren die notwendigen Anpassungen unter Aufrechterhaltung der sparkassenrechtlichen Grundsätze mit dieser Rechtsform durchzuführen. Im Rahmen eines Zweckverbandes kann der Einfluß der bei der Fusion mehrerer Institute beteiligten Gewährträger in einer angemessenen Form sichergestellt werden. Erfahrungen in der ganzen Bundesrepublik deuten nicht darauf hin, daß im Zuge solcher Zusammenlegungen Kommunen die Absicht haben, die (Mit-)Trägerschaft einer Sparkasse aufzugeben.

Die Möglichkeit, sein Engagement bei gemeinschaftlichen, wirtschaftlichen Unternehmungen ohne Zustimmung der übrigen Gesellschafter aufzugeben, ist bei Gesellschaften in der Rechtsform des Privatrechts nicht gegeben und sollte auch für die Zweckverbandssparkasse nicht vorgesehen werden. Andernfalls müßten Regelungen sicherstellen, daß das der Sparkassenaufgabe gewidmete und durch Wahrnehmung dieser Aufgabe angesammelte Vermögen ohne Ersatz für den aus dem Zweckverband ausscheidenden Mitgewährträger den anderen Zweckverbandsmitgliedern zuwächst. Eine Veräußerung des Anteils scheidet in diesem Zusammenhang somit aus.

Zu Frage 17

Die ursprünglich aufgrund der Einbeziehung der Wohnungsbauförderung geschaffene Regelung, die jetzt auf das gesamte Fördergeschäft der WestLB ausgedehnt wird, erscheint sachgerecht, um auch im Gesetz die konsequente Funktionstrennung zu verankern.

Zu Frage 22

In Brandenburg nimmt die WestLB die Sparkassenzentralbankfunktion aufgrund eines Kooperationsabkommens zwischen den Ländern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen wahr. Damit folgt sie dem Wunsch der Landesregierung in Brandenburg. Besondere Risiken sind mit der Aufgabenübernahme nicht erkennbar.

Zu Frage 23

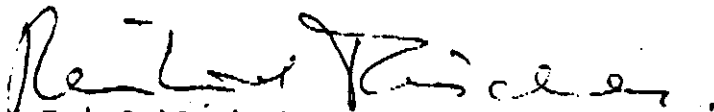
Die Gewährträgerhaftung durch die Träger der WestLB ist ein Wesensmerkmal für ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut. Sie folgt aus der durch Übernahme des öffentlichen Auftrags eingegangenen Verpflichtung, eine zur Erfüllung dieser Aufgaben leistungsfähige Anstalt aufrechtzuerhalten (Anstaltslast). Diese Haftung ist auch sachgerecht, da sie die oben dargestellten, vom Land wahrzunehmenden Aufgaben und die Wahrnehmung der Aufgaben der Sparkassen durch Unterstützung im Verbund ermöglicht. Die dadurch dem Land und seinen Regionen zukommenden Vorteile stellen eine vernünftige Rechtfertigung für die Übernahme der Gewährträgerhaftung dar.

Zur näheren Ausführung der hier angesprochenen Positionen und zur Beantwortung weiterer Fragen anlässlich der Anhörung sind wir gerne bereit.

Mit freundlichen Grüßen

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

i. V.


(Reinfrid Fischer)