

WESTLB

Westdeutsche Landesbank
Girozentrale
Düsseldorf

Postfach
40199 Düsseldorf
Herzogstraße 15
40217 Düsseldorf

Telefon (0211) 826-01

3. Januar 1994

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Büro des Haushalts- und Finanzausschusses
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



**Öffentliche Anhörung am 13. Januar 1994 zum Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Sparkassengesetzes und über den Zusammenschluß der Sparkassen-
und Giroverbände (Drucksache 11/6047)
Unser Schreiben vom 22.12.1993**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersenden wir Ihnen die Stellungnahme der WestLB für o.g. Anhörung. Wir dürfen darauf hinweisen, daß die Ausführungen sich ausschließlich auf den Teil des Gesetzentwurfs beziehen, der die Landesbank direkt betrifft, und sich in ihrer Gliederung an den vorgegebenen Fragen orientieren.

Mit freundlichen Grüßen

Westdeutsche Landesbank Girozentrale
- Bereich Recht / Bereich Kommunikation -

A. G. Fleischer

Anlage

Bankleitzahl 30050000
SWIFT-Adresse WELA DE DD
Telex 8588521
Zahlungsverkehr Ausland

Gesetzentwurf zur Änderung des Sparkassengesetzes und über den Zusammenschluß der Sparkassen- und Giroverbände

Stellungnahme der WestLB für die öffentliche Anhörung am 13. Januar 1994

Die folgende Stellungnahme der WestLB beschränkt sich auf den Landesbank-spezifischen Teil des o.g. Gesetzentwurfs. Die WestLB begrüßt die vorgesehenen Regelungen als konsequente Fortentwicklung des nordrhein-westfälischen Sparkassenrechts, da hiermit den bereits erfolgten und absehbaren Veränderungen der Marktbedingungen Rechnung getragen wird. Diese neuen landesrechtlichen Grundlagen für die Aktivitäten der WestLB schaffen die Voraussetzung dafür, daß die Bank sich weiter im Wettbewerb behaupten kann.

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)?

Der öffentlich-rechtliche Bankensektor genießt keine gesetzlich bedingten Vor- oder Nachteile. Wie die anderen Bankengruppen auch, unterliegt er dem Kreditwesengesetz; die unterschiedlichen steuerlichen Regelungen sind gleichwertig. Dies ist der Grund dafür, daß die Sparkassenorganisation in den letzten zehn Jahren bis zu 42 v.H. des Steueraufkommens der gesamten Kreditwirtschaft aufbrachte. Auch aus dem neuen Sparkassenrecht lassen sich keine Vor- oder Nachteile ableiten.

Zu Fragen 8 und 9

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

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. § 27a),**
- **läßt eine Umwandlung gemäß § 385a 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 nach dem neuen Kreditwesengesetz gegebene Möglichkeit, Ergänzungskapital zu begeben, trägt dazu bei, daß die öffentlich-rechtlichen Banken die notwendige Eigenkapitalbasis

sichern können. Eine Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenbereichs brächte erhebliche Probleme mit sich, die sich stichwortartig wie folgt beschreiben lassen:

- Abkehr vom bewährten 3-Säulen-Prinzip,
- Risiken für die Stabilität des ganzen Bankensektors,
- breite Streuung des Kapitals allenfalls vorübergehend, d.h. verstärkte Konzentration,
- Verringerung des Wettbewerbs,
- keine Garantie eines flächendeckenden Angebots an Bankdienstleistungen,
- Nachteile insbesondere für ländliche und strukturschwache Regionen (z.B. Beschäftigung, Steuern, Wirtschaftsförderung, finanzielle Infrastruktur)
- Wegfall bzw. Beschneidung des öffentlichen Auftrags,
- Rückverlagerung von Aufgaben in die öffentliche Verwaltung.

Die grundsätzliche Position des Gesetzentwurfs wird von der WestLB uneingeschränkt geteilt.

Zu Frage 11

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 als einziges großes Kreditinstitut seinen Sitz in Nordrhein-Westfalen hat und hier somit u.a. Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sichert. Die WestLB ist dem öffentlichen Auftrag verpflichtet und nimmt am Wettbewerb teil. Sie nimmt den öffentlichen Auftrag direkt insbesondere in den Bereichen Wohnungsbauförderung und Wirtschaftsförderung wahr. Darüber hinaus unterstützt sie in ihrer Sparkassenzentralbankfunktion die kommunalen Sparkassen bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags. Über ihre gesamte Produktpalette ist sie ein Beispiel für die Wettbewerbskorrekturfunktion der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute.

Die WestLB ist als Staatsbank ein Instrument der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes und hat daher für die Region NRW 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 verloren gehen oder zumindest stark eingeschränkt werden, wenn eine Privatisierung der WestLB zugelassen würde. Es besteht ein Konflikt zwischen der auf Gewinnmaximierung gerichteten privaten Rechtsform einerseits und der Rechtsform als Anstalt des öffentlichen Rechts andererseits, bei der Gewinnerzielung nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebs ist. Die dem öffentlichen Auftrag zugrundeliegende Gemeinwohlverpflichtung wird für den Bankenbereich nach wie vor für erforderlich gehalten. 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.

Vgl. auch die Ausführungen zu den Fragen 8 und 9.

Zu Frage 12, erster Anstrich

Die Landesregierung führt in ihrer Gesetzesbegründung an, daß stille Einlagen Kernkapital gem. 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?

Die vorgeschlagene Beteiligungsmöglichkeit von Kreditinstituten des öffentlichen Rechts an der WestLB ermöglicht die weitere Kapitalbeschaffung durch Aufnahme stiller Einlagen. Das Kapital stiller Gesellschafter stellt Kernkapital im Sinne des KWG dar und soll der Bank als zusätzliche Möglichkeit der Kapitalbeschaffung eröffnet werden für den Fall, daß die Gewährträger dem zustimmen. Im weiteren Verlauf der geplanten 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. Dabei werden den stillen Gesellschaftern keine mitunternehmerischen Rechte eingeräumt. Gleichwohl werden die Chancen aus der vorgesehenen geschäftlichen Kooperation durch die - möglicherweise wechselseitigen - Beteiligungsmöglichkeiten vergrößert.

Die WestLB ist wie andere Landesbanken ungeachtet ihres Schwerpunkts in Nordrhein-Westfalen auch überregional tätig. Sie arbeitet heute bereits im Ausland mit der SüdwestLB zusammen, sie ist an der Landesbank Rheinland-Pfalz und zukünftig an der Landesbank Schleswig-Holstein beteiligt. Im Zuge des weiteren Zusammenwachsens dieser strategischen Allianz könnte das Bedürfnis für eine kapitalmäßige Verknüpfung auf der Basis stiller Gesellschafter entstehen.

Zu Frage 13

Ist das vorgesehene Ausmaß staatlicher Reglementierung und Rechtsaufsicht sachgerecht?

Das bisherige Regelungssystem, alle grundlegenden Entscheidungen nach Empfehlung des Verwaltungsrats durch die Gewährträgerversammlung beschließen zu lassen, hat sich bewährt. Zukünftig wird die Gewährträgerversammlung über alle Eigenkapitalmaßnahmen beschließen, ferner über die Aufnahme anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts als Gewährträger, über die Aufnahme stiller Beteiligungen und über die Tätigkeit der WestLB in anderen Bundesländern als Staats-, Kommunal- und Sparkassen-

zentralbank. Hierdurch ist ein Höchstmaß an Transparenz und Kontrolle der Gewährträger für grundlegende Entscheidungen der Bank gegeben, die zudem in ihrer rechtlichen Zulässigkeit auch der Überprüfung durch die Staatsaufsicht unterliegen. Für die Staatsaufsicht sind nunmehr ausdrücklich auch die Aufsichtsmittel durch einen Verweis auf die Vorschriften des Sparkassenteils geregelt. Hierdurch ist sichergestellt, daß die Einhaltung der Vorgaben und Bestimmungen, nach denen die Bank zu führen ist, auch zukünftig jederzeit gewährleistet ist.

Zu Frage 17

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 vorgesehene Regelung zur Wettbewerbsneutralität erstreckt die bisherige gesetzliche Regelung im Bereich der Wohnungsbauförderung auf die gesamte Fördertätigkeit der WestLB. Die Regelung gilt zukünftig somit auch für den Bereich Wirtschaftsförderung. Die Wettbewerbsneutralität bei der Durchführung öffentlicher Förderaufgaben war bislang schon satzungsrechtlich verankert. Beide bisherigen Ausgestaltungen der Regelungen (WBFG/WestLB-Satzung) haben gezeigt, daß hierdurch ein wettbewerbsgerechtes Verhalten in jeder Hinsicht sichergestellt werden kann. Dies ist auch in den verschiedenen Bankengesprächen betont worden. 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.

Es läßt sich letztlich sagen, daß die Regelung alle relevanten Bereiche abdeckt und eine musterhafte Formulierung beinhaltet. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die einschlägigen Gutachten von Professor Redeker bereits die Angemessenheit der bisherigen Regelungen bestätigen.

Zu Frage 18

•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. Ungeachtet ihres jeweiligen regionalen Schwerpunkts sind sie überregional tätige Banken mit einem öffentlichen Auftrag geworden. Sie befinden sich am Markt in Konkurrenz mit den Privatbanken und den Genossenschaftsbanken. 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 Landesbankenbereich spätestens seit dem sog. Strukturpapier des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands aus 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 Landesbankenbereich, im europäischen Wettbewerb weiterhin bestehen zu können.

Zu Frage 19

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

Gegenseitige Beteiligungen im Sinne von Überkreuzbeteiligungen gibt es im Landesbankensektor nicht. Die Beteiligungen der WestLB an anderen Landesbanken wurden beim Bundeskartellamt angemeldet und unterlagen der wettbewerbsrechtlichen Prüfung. Die Beteiligung in Mainz ist ohne Beanstandung genehmigt worden. Auch hinsichtlich der angemeldeten Beteiligungsabsicht in Kiel erging keine Untersagungsverfügung. Der Präsident des Bundeskartellamts hat bezüglich dieser und anderer Beteiligungen auf Landesbankenebene noch einmal betont, er habe diesbezüglich keine kartellrechtlichen Bedenken. Es ist nach Auffassung der Bank vielmehr sogar davon auszugehen, daß durch diese Beteiligungen der Wettbewerb in Deutschland und Europa insgesamt und der öffentlich-rechtliche Bankensektor gegenüber den privaten und genossenschaftlichen Banken gestärkt wird. Dies kommt den Nachfragern nach Bankdienstleistungen durch eine höhere Wettbewerbsintensität zugute.

Zu Frage 20

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 jur. Person des öffentlichen Rechts auch unter Übernahme von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zu beteiligen?

Wie bereits zu den vorherigen Fragen ausgeführt, ist es ein logischer Schritt, daß die Landesbank sich an anderen Unternehmen des öffentlichen Rechts, insbesondere anderen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, beteiligt. Der nordrhein-westfälische

Sparkassenverbund wird hiervon direkt nicht berührt, jedoch indirekt in positiver Weise, da er von einer weiter verbesserten Leistungsfähigkeit der Landesbank 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.

Zu Frage 21

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 öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die Möglichkeit für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, 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.

Zu Frage 22

Der Gesetzentwurf enthält die Klarstellung, daß die WestLB öffentlich-rechtliche Dienstleistungsfunktionen auf landesbankspezifischen 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 als Sparkassenzentralbank basiert auf dem Kooperationsabkommen zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Brandenburg. Rechtsgrundlage ist eine entsprechende Erklärung des brandenburgischen Finanzministers von Juli 1992 gemäß der dortigen Sparkassenverordnung, ergänzt um Kooperationsverträge der WestLB mit den einzelnen Sparkassen.

Die Tätigkeit erfolgt aus einem Stützpunktbüro in Potsdam heraus, das insbesondere für die allgemeine Sparkassenbetreuung und das Gemeinschaftskreditgeschäft zuständig ist. Alle anderen Geschäfte werden über Düsseldorf und Münster abgewickelt. Hieraus ergeben sich Chancen für den Sparkassenverbund in beiden Bundesländern.

Ein besonderes Risiko ist mit einer solchen Aufgabenübernahme in anderen Bundesländern nicht verbunden. Im Gegenteil ergeben sich für alle Beteiligten Vorteile aus der Nutzung von Kostendegressionen. Im Kreditgeschäft werden ebenfalls keine besonderen Risiken übernommen. Es gilt für die Aktivitäten in Brandenburg der gleiche Risikomaßstab mit denselben Kontrollmechanismen wie bei den anderen Betriebsstellen. Durch die weitgehend zentrale Abwicklung des Geschäftes schließlich haben sich auch keine Investitionsrisiken ergeben.

Zu Frage 23

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

Die Gewährträgerhaftung ist ein unverzichtbares Strukturelement öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute. Sie ist für diese Institute allgemein und somit auch für die WestLB sachgerecht. Die Gewährträgerhaftung als Außenhaftung gegenüber den Gläubigern der Bank steht in untrennbarem Zusammenhang mit der Anstaltslast als interner Ausstattungsverpflichtung gegenüber der Bank.

Die Anstaltslast beinhaltet die objektive Verpflichtung der Anstaltsträger, für die Funktionsfähigkeit der Landesbank einzutreten und sie jederzeit mit den erforderlichen sachlichen und personellen Mitteln so auszustatten, daß sie ihren Auftrag erfüllen kann. Die Gewährträgerhaftung ist daher sekundär, denn bereits bevor sie überhaupt greifen kann, führt die Anstaltslast dazu, daß die Bank in die Lage versetzt wird, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Die Gewährträgerhaftung ist jedoch im Außenverhältnis ein Wesensmerkmal der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und trägt nicht unerheblich zum Standing der Bank bei. Die Gewährträgerhaftung der Eigentümer ist das nach außen offen in Erscheinung tretende Bekenntnis der Eigentümer, für ihre Landesbank eintreten zu wollen. Da die WestLB als Anstalt des öffentlichen Rechts ein ausgelagerter Teil der Staatsverwaltung ist, entspricht die Gewährträgerhaftung letztlich dem für das Muttergemeinwesen übernommenen Auftrag der Landesbank und sollte daher weder aufgehoben noch eingeschränkt werden.