

Prof.Dr. Dirk Schmidt

Am Reichenberg 36
53604 Bad Honnef
Telefon: 02224-5 13 7

04. Januar 1994

Die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Ingeborg Friebe
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sparkassengesetzes und über den
Zusammenschluß der Sparkassen- und Giroverbände - Drucksache 11/6047 -
Hier: Öffentliche Anhörung am 13. Januar 1994
Bezug: Ihr Schreiben vom 23. November 1993 (Gesch.Z. I.1.D/A 5)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung am 13. Januar 1994 bedanke ich
mich.

Als Anlage überreiche ich Ihnen die erbetene schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage

**Antworten 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 (Drucksache 11/6047)**

1. Frage:

Art. 1 des Gesetzentwurfs wird grundsätzlich positiv beurteilt. Dies gilt vor allem für die Einführung des eingeschränkten Universalprinzips im Geschäftsrecht bei Wahrung der öffentlich-rechtlichen Struktur des Sparkassenwesens, seiner kommunalen Zuordnung und Bindung sowie seiner Bonitätsgrundlagen (Anstaltslast, Gewährträgerhaftung, Staatsaufsicht, Verbandsbetreuung).

- Die Aufgabenbeschreibung entspricht dem heutigen Stand der Sparkassenentwicklung. Die §§ 1, 3 SpkG sind im Zusammenhang zu sehen. Danach ergeben sich als Aufgabenteile
 - a) die Daseinsvorsorge- oder Garantiefunktion: Die Sparkassen stellen den kreditwirtschaftlichen Bereich der Infrastruktur ihres Gewährträger- oder Geschäftsgebiets sicher
 - b) die Wettbewerbsfunktion: Die Sparkassen nehmen als öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen am Wettbewerb der Kreditwirtschaft teil und stärken ihn
 - c) die Struktursicherungsfunktion: Die Sparkassen unterliegen als Kommunalunternehmen dem Dezentralisations- und dem Regionalprinzip; sie stabilisieren als Gruppe selbständig agierender Kreditinstitute die Vielfalt der Wettbewerbsstruktur.
- Das bisherige System der von der obersten Sparkassenaufsicht herausgegebenen Mustersatzung, bei dem nur Abweichungen der Genehmigungspflicht unterliegen, ist für die Verwaltungspraxis einfacher zu handhaben und sollte beibehalten werden.

- Der Fusionsförderauftrag (§ 31 Abs. 4 E) obliegt schon bisher den Sparkassenverbänden, da die Stärkung der Leistungsfähigkeit des Sparkassenswesens zu ihrer Hauptaufgabe gehört. Fusionen sollten das Ergebnis freiwilliger Entscheidungen auf Kommunalebene sein (Garantie der Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG). Die Sparkassenverbände sind Selbstverwaltungskörperschaften. Sie sollten nicht ohne Not in eine gegensätzliche Position zu ihren Mitgliedssparkassen gebracht werden. Die Initiative für Zwangsfusionen muß beim Staat liegen. Der ausdrückliche Fusionsförderauftrag sollte entfallen. Wird er beibehalten, so ist auf die Vertraulichkeit des Fusionsberichts in besonderer Weise zu achten, da sonst den betroffenen Sparkassen leicht geschäftspolitischer Schaden entstehen kann.
- Unbefristete Sonderregelungen bei Sparkassenfusionen sollten beibehalten werden. Diese Ausnahmemöglichkeit, die an sich nicht bedenkenfrei ist, reduziert die aus dem kommunalpolitischen Umfeld der Sparkassen resultierenden Fusionshindernisse. Die Nachteile sollten angesichts der Fusionsvorteile hingenommen werden.
- Weitere Bemerkungen zu Art. 1:
 - a) Die seit Jahrzehnten als Gewohnheitsrecht geltende Anstaltslast wird als deskriptive Norm in das Gesetz aufgenommen (§ 5). Das entspricht den modernen Sparkassengesetzen. Die Anstaltslast ist die eigentliche Bonitätsgrundlage der Sparkassen (neben Gewährträgerhaftung, Staatsaufsicht und ~~Verbandsbetreuung~~).
öffentlich-rechtlicher Verbandsorganisation
 - b) Die Bestellung des Vorstands durch den Verwaltungsrat wird an die Genehmigung der Vertretung des Gewährträgers gebunden (§ 6). Dies erscheint nicht sinnvoll. Dem Verwaltungsrat sollte die gleiche Verantwortung wie dem Aufsichtsrat einer AG zukommen. Dann muß ihm allein die Bestellung des Vorstands obliegen. Politische Einflüsse lassen sich so vielleicht zurückdrängen. Im Entwurf eines Sparkassengesetzes für vier ostdeutsche Länder (ohne Thüringen) wird dieser Weg beschritten.
 - c) Ist der Hauptverwaltungsbeamte Vorsitzender des Verwaltungsrats, so kann er nach dem Entwurf einen Beigeordneten mit seiner Vertretung beauftragen (§ 8 Abs. 3). Dies erscheint nicht sinnvoll, weil der Beigeordnete nicht an allen Verwaltungsratssitzungen teilnimmt, er also die Organpraxis nicht kennt. Der Vertreter sollte in jedem Fall aus der Mitte des Verwaltungsrats gewählt werden, um die Kontinuität und den Sachverstand im Vorsitz zu sichern (so auch der ostdeutsche Gesetzentwurf).
 - d) Dem Verwaltungsrat müssen sachkundige Bürger angehören, die der Vertretung des Gewährträgers angehören können (§ 10 Abs. 1). Dies führt in der Regel dazu, daß nur politische Mandatsträger in den Verwaltungsrat gewählt werden, wobei die Beachtung der Sachkunde erfah-

rungsgemäß in den Hintergrund tritt. Es erscheint richtiger, ein Kontingent (z.B. ein Drittel, ein Halb) für sachkundige Verwaltungsratsmitglieder festzulegen, die der Vertretung des Gewährträgers nicht angehören dürfen (so auch die Regelung in Baden-Württemberg und im ostdeutschen Entwurf). Das entspräche dem Interesse der Sparkassen, wichtige Persönlichkeiten aus der Wirtschaft des Geschäftsgebiets für den Verwaltungsrat zu gewinnen.

- e) Der Verwaltungsrat soll wie bisher die Richtlinien der Geschäftspolitik bestimmen. Das entspricht dem überwiegenden Sparkassenrecht der Länder. Es sollte dennoch geprüft werden, ob nicht der Verwaltungsrat wie nach Aktiengesetz auf die reine Überwachungsfunktion beschränkt werden soll (so auch Saarland). Die Regelung des Entwurfs begründet die Gefahr, daß sich der Verwaltungsrat über die Richtlinienkompetenz in die Geschäftsleitungskompetenz des Vorstands hineinbegibt (z.B. Regelzinssätze u.ä.).
- f) Nach § 13 Abs. 3 b E soll die Anschaffung von Grundstücken in jedem Fall der Entscheidung des Verwaltungsrats obliegen. Praktikabler wäre es, wenn dem Verwaltungsrat die Möglichkeit gegeben würde, dem Vorstand die Entscheidung über Grundstücke unterhalb eines bestimmten Verkehrswertes zu überlassen ("... Grundstücke, deren Verkehrswert eine vom Verwaltungsrat zu bestimmende Grenze unterschreitet").
- g) Für den Vorsitz im Kreditausschuß bzw. die Vertretung (§ 15 Abs. 4 Satz 1 E) vergleiche oben c).
- h) Die Geschäftsverteilung durch den Vorsitzenden des Vorstandes entspricht dem Führerprinzip. Dem vorzuziehenden kollegialen Führungsstil wird eine Regelung gerecht, nach der der Vorsitzende die Geschäftsverteilung im Benehmen mit den Vorstandsmitgliedern bestimmt.
- i) Die Gewinnausschüttung (§ 27 Abs. 2 E) wird vom Entwurf sehr konkret und relativ großzügig geregelt. Während in Rheinland-Pfalz und im Saarland die Gewinnausschüttung erst bei einem haftenden Eigenkapital von mehr als 10 % der gewichteten Risikoaktiva nach § 10 KWG beginnt, setzt diese Ausschüttung nach dem Entwurf schon bei 7 % der gewichteten Risikoaktiva nach § 10 KWG ein. Da die Sparkassen vorwiegend auf die Eigenfinanzierung des haftenden Eigenkapitals abstellen müssen und sollten, erscheint die Übernahme der Regelungen in Rheinland-Pfalz und im Saarland zweckmäßig (10 % Ausschüttung, wenn mehr als 10 % der Risikoaktiva; 25 % Ausschüttung, wenn mehr als 12,5 % der Risikoaktiva; 50 % Ausschüttung, wenn mehr als 50 % der Risikoaktiva). Die Regelung des Entwurfs zwingt die Sparkassen vorzeitig, Eigenkapitalsurrogate bei Dritten aufzunehmen (stille Einlagen, Genußscheinkapital, nachrangiges Haftkapital).

- k) Die Neuformulierung der Aufgabe der WestLB (§ 36 Abs. 2 E) erscheint nicht gelungen. Immerhin wird die Sparkassenzentralbankaufgabe nach dem Vorbild des Gesetzes für die SachsenLB vollständig gestaltet. Auch erscheint es richtig, in Abs. 3 eine deutliche Trennungslinie zwischen dem Förderbereich und den Aufgaben der Geschäftsbank zu ziehen. Aber es ist nicht sachgerecht, daß allein in dieser Nebenbestimmung von den Aufgaben der WestLB als Geschäftsbank die Rede ist.

Es dürfte richtig sein, die einzelnen Aufgabenbereiche der WestLB im Entwurf eindeutig und klar zu definieren. Dazu gehört die Definition der Staats- und Kommunalbank, der Sparkassenzentralbank und vor allem die der national sowie international tätigen Geschäftsbank. Die WestLB ist als öffentlich-rechtliches Wettbewerbsunternehmen und Geschäftsbank eines der größten deutschen Kreditinstitute. Ihr Konzernbereich ist weltumfassend. Dies erfordert eindeutige Rechtsgrundlagen insbesondere für die Geschäftsbankaufgabe.

2. Frage:

Der VO-Entwurf (Vorlage 11/2454) wird grundsätzlich positiv beurteilt. Dies gilt vor allem für die konsequente Beachtung des Regional- und des Verbundprinzips. Das Regionalprinzip ist die notwendige Kehrseite der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung und im übrigen eine Selbstverständlichkeit für ein Kommunalunternehmen. Beide Grundsätze sind die Basis der Leistungsfähigkeit der Sparkassen als Wettbewerbsgruppe in der Kreditwirtschaft, weil sie jede Art von Kooperation zwischen Sparkassen sowie zwischen Sparkassen und Sparkassenzentralbank (WestLB) ermöglichen. Die Preisgabe des Regionalprinzips würde die Sparkasseneinheit, das Verbundprinzip und die kommunale Zuordnung der Sparkassen zur Disposition stellen.

Die Kontrahierungspflicht (§ 3) ist eine selbstverständliche Konsequenz des öffentlichen Auftrags (Daseinsvorsorgefunktion).

Die Beteiligung an Unternehmen sollte wegen ihrer kommunalwirtschaftlichen Bedeutung nicht von "Renditegesichtspunkten", sondern von der Beachtung des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsprinzips abhängig gemacht werden.

3. Frage:

- Die Umwandlung des Kreditausschusses in ein Zustimmungsgremium entspricht der allgemeinen Bankpraxis und ist eine notwendige Konsequenz aus dem Gesetz über das Kreditwesen. Danach obliegt die Verantwortung für das Kreditgeschäft umfassend dem Vorstand als Geschäftsleiter nach KWG. Hiermit ist nur ein Zustimmungsrecht des Kreditausschusses zu vereinbaren.

- Eine Eilfallregelung ist aus Wettbewerbsgründen unbedingt notwendig. Die Kreditkunden verlangen oft schnelle Kreditentscheidungen, die Konkurrenzinstitute sind hierzu in der Lage. Die Sparkasse muß auch fähig sein, einen Zeitvorsprung der Konkurrenz aufholen zu können.
- Die Zusammensetzung des Kreditausschusses (höchstens sechs Mitglieder) ist flexibel und für Großsparkassen angemessen. Die Möglichkeit, den Vorsitz auch einem sachkundigen Verwaltungsratsmitglied zu übertragen, erscheint sachgerecht, wenn die Qualifikation einwandfrei gegeben ist. Es sollte dem Verwaltungsrat möglich sein, auch dann ein Mitglied des Kreditausschusses zum Vertreter des Vorsitzenden zu bestellen, wenn der Vorsitz des Ausschusses beim Hauptkommunalbeamten liegt. Die Anwendung des § 9 Abs. 3 SpkG E ist aus Kontinuitätsgründen nicht sinnvoll, weil der Vertreter im Hauptamt weder die Praxis des Kreditausschusses noch die Geschäfts- und Kreditpolitik der Sparkasse ausreichend kennen kann. Die vorgesehene RVO zur Regelung der Kompetenz des Kreditausschusses sollte die heutigen Grenzen nicht zum Nachteil des Vorstands unterschreiten und im übrigen der Größenordnung der Sparkasse Rechnung tragen.

4. Frage:

- Die Einführung einer Budgetpflicht (§ 25 E) ist sehr sinnvoll. Sie erhöht die Verantwortlichkeit von Vorstand und Verwaltungsrat, sie kann die Motivation der Sparkassenmitarbeiter erheblich verstärken. Eine Unternehmensplanung ist für ein Wettbewerbsunternehmen unverzichtbar.
- Das "Budget" darf nicht an die Zustimmung des Verwaltungsrats gebunden werden. Die Verantwortung für die Geschäftsentwicklung liegt allein beim Vorstand. Deren Grundlage sind die konkreten Plandaten für die einzelnen Geschäftsbereiche (Aktiv-, Passiv-, Dienstleistungsgeschäft) sowie der Kosten- und Ertragspolitik. Diese kann nur der fachkundige Vorstand festlegen. Mit einem Zustimmungsrecht mußte der Verwaltungsrat in die Geschäftsleiterverantwortung des Vorstands eingreifen. Der Vorstand muß aber die Unternehmensplanung dem Verwaltungsrat zur Kenntnis bringen und mit ihm abklären. Ihn trifft im Rahmen der notwendigen jährlichen Erfolgskontrolle die Verantwortung für die Einhaltung der Plandaten.
- Eine rechtsverbindliche Vorgabe ist zur Gewährleistung eines landeseinheitlichen Planungsstandards nicht erforderlich. Die betriebswirtschaftliche Beratung durch die Sparkassenverbände sowie ihre Aufgabe als gesetzlicher Prüfungsverband stellen sicher, daß die ohnehin ausreichend qualifizierten Sparkassenvorstände ihrer "Budgetpflicht" einwandfrei nachkommen. Die oberste Sparkassenaufsicht kann den Prüfungsverbänden einen konkreten Berichtsauftrag erteilen.

- Die Bezeichnung "Budget" erscheint ungewöhnlich. Betriebswirtschaftlich dürfte es richtiger sein, von einer "jährlich fortzuschreibenden mittelfristigen Unternehmensplanung" zu sprechen (oder "Erfolgsvorausschau"). So auch der Entwurf eines ostdeutschen Sparkassengesetzes (ohne Thüringen).

5. Frage:

- Die Einführung eines eingeschränkten Universalprinzips wird die Leistungsfähigkeit der Sparkassen verbessern, weil sie nunmehr alle banküblichen Geschäfte tätigen dürfen und sie im Wettbewerb somit schneller reagieren oder zuerst agieren können. Aufsichtsrechtliche Vorklärungen sind nicht mehr erforderlich. Die Neuregelung entspricht dem qualifizierten Entwicklungsstand der Sparkassen in NW. Die Genossenschaftsbanken kennen ebenfalls kein Enumerationsprinzip.

Eine völlige Liberalisierung erscheint schon wegen des öffentlichen Auftrags der Sparkassen, der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung der kommunalen Zuordnung und des daraus resultierenden Verbundprinzips nicht akzeptabel. Diese Bedingungen erfordern eine Risikobegrenzung und eine Arbeitsteilung. Dem trägt die RVO (Vorlage 11/2454) Rechnung. Die oberste Sparkassenaufsicht muß die Geschäftsaktivitäten der Sparkassen laufend aufmerksam verfolgen, um notfalls den Einschränkungskatalog der Rechtsverordnung zu ergänzen.

- Das Regional- und das Verbundprinzip sowie die Gewährträgerhaftung gehören zu den Grundlagen der hohen Leistungskraft der Sparkassen. Sie sind nicht nur als Beschränkungen, sondern in erster Linie als Bedingungen der Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen zu werten. Dabei müssen die Sparkassen als Wettbewerbsgruppe insgesamt gesehen werden und kommt es nicht auf Eigeninteressen einzelner Institute, insbesondere von Großsparkassen, an. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung verlangen im öffentlichen Interesse eine Risikobegrenzung im Sparkassengeschäft. Dies gilt ebenso für die Sicherung der Verbundkapazität und die notwendige Stärkung der Sparkassenzentralbank durch Arbeitsteilung im Verbundbereich.
- Das Regionalprinzip ist essentielles Merkmal der Sparkassen als Kommunalunternehmen. Eine kommunale Trägerschaft ohne dieses Prinzip ist undenkbar. Die Preisgabe des Regionalprinzips hätte zu hohe Risiken für die Kommunen und deshalb die Privatisierung der Sparkassen zur Folge. Das Regionalprinzip ist im übrigen die Basis für das Verbundprinzip und die Sparkasseneinheit. Ohne die regionale Abgrenzung der Sparkassenaktivitäten würde die Leistungskraft der Sparkassen, die wesentlich auf der Kooperationsfähigkeit beruht, erheblich beeinträchtigt, weil sie als miteinander konkurrierende Institute nicht mehr kooperationsfähig wären. Die Sparkassen

ingesamt benötigen eine starke Sparkassenzentralbank, dies erfordert grundsätzlich, daß alle Sparkassen den Aufgabenbereich der Zentralbank respektieren.

- Die im VO-Entwurf vorgesehene Kontrahierungspflicht (§ 3) ist Ausdruck der öffentlichen Aufgabe der Sparkassen (Daseinsvorsorgefunktion) und deshalb selbstverständlich.
- Die Beteiligungsmöglichkeiten der Sparkassen (§ 5) sind über das bankübliche Maß hinaus eingeschränkt. Aber sie entsprechen der Notwendigkeit, das Risiko der kommunalen Träger in Grenzen zu halten. Das Beteiligungsgeschäft ist nicht ohne weiteres mit den Aufgaben einer lokal oder regional ausgerichteten öffentlich-rechtlichen Bank zu vereinbaren. Unternehmerische Sparkassenbeteiligungen sollten über Verbundinstitutionen gehalten werden.

Die einzelnen Beteiligungen sollten nicht von Rendite-, sondern allgemein von wirtschaftlichen Überlegungen abhängig gemacht werden, damit auch kommunalen Belangen Rechnung getragen werden kann. Sparkassenbeteiligungen können auch ohne Rentabilität sinnvoll sein (z.B. Wirtschaftsförderung).
- Die sonstigen Geschäftsbeschränkungen (§ 2) sind wegen der besonderen Risiken der darüber hinausgehenden Geschäfte sinnvoll. In Absatz 4 sollte an die Stelle des "Gesamtkontingents" das jeweilige Einzelkontingent treten, da sonst Einzelkontingente bis zu 100 % ausgenutzt werden könnten, wenn nur das Gesamtkontingent eingehalten wird.
- Im übrigen gewährleistet die vorgesehene Ausnahmeregelung (allgemein und im Einzelfall) die notwendige Flexibilität u.a. für Groß-Sparkassen (§ 8).

6. Frage:

Alle sachlich gebotenen Beschränkungen des Einlagen-Kredit- und Dienstleistungsgeschäfts folgen aus der künftigen RVO. Darüber hinaus sind keine Beschränkungen erkennbar, denen andere Kreditinstitute nicht unterliegen. Die in der RVO enthaltenen Beschränkungen sind notwendige Folge unverzichtbarer Merkmale der Sparkassen: Öffentliche Aufgabe, kommunale Zuordnung, Anstaltslast, Gewährträgerhaftung, Regionalprinzip, Verbundprinzip. Diese Beschränkungen sind jedoch zugleich die Basis für die Stärke der Sparkassenorganisation.

7. Frage:

Vorteile: Staatliche Trägerschaft, Anstaltslast, Gewährträgerhaftung, absolute Sicherheit, staatliche und kommunale Nähe in kreditwirtschaftlichen Angelegenheiten, Hausbankeigenschaft, positive Aspekte des Regional- und Verbundprinzips, subjektive Mündelsicherheit, besonderes Organisationsrecht von Bund und Ländern (keine Geltung des Spezialbankprinzips für Hypothekenbanken, Bausparkassen).

Nachteile: Kostenträchtige Verpflichtungen aus dem öffentlichen Auftrag (Versorgung des Geschäftsgebiets, Zweigstellenstruktur, Mengengeschäfte), staatliche und politische Beeinflussung in Personal- und Sachfragen, politische und nicht fachlich orientierte Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, Expansionshemmnis durch die Bindungen als Kommunalunternehmen, negative Aspekte des Regional- und Verbundprinzips, Ausschluß vom Anrechnungsverfahren nach ~~KStG~~ dem Körperschaftsteuergesetz, unzureichende Möglichkeiten für die Außenfinanzierung des Kernkapitals, historisch bedingte und begrenzte Geschäftsgebiete mit der Folge unzulänglicher Auslandsverbindungen, noch nicht ausgeglichene Negativwirkungen früherer Geschäftsbeschränkungen.

8. Frage:

Der Einsatz privaten Kapitals im öffentlich-rechtlichen Bankenbereich wird positiv beurteilt. Als Instrumente, die die heutige Rechtsform unberührt lassen, stehen zu Verfügung: Nachrangiges Haftkapital, Genußscheinkapital, stille Gesellschaftseinlage (typisch oder atypisch) des Anlegers direkt oder über eine Holding-AG (DSL Bank-Modell), Kapitalbeteiligung direkt über öffentlich-rechtliche Anteilscheine (Reichsbankanteilschein) teilweise oder zu 100 % bei Aufrechterhaltung der kommunalen oder staatlichen Trägerschaft an Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Anteilscheine können börsenfähig oder vinkuliert sein. Jede direkte Kapitalbeteiligung bedingt (durch den öffentlichen Auftrag eingegrenzte) Mitwirkungsrechte. Dies gilt auch für stille Einlagen (vgl. SpkG Rheinland-Pfalz).

An die Überleitung in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Genossenschaft) mit öffentlichem Auftrag, Sondergesetzgebung, Dezentralisierung und Rechtsaufsicht könnte bei einer grundsätzlichen Reform gedacht werden. Eine Privatisierung in privatrechtlicher Unternehmensform ist strikt abzulehnen und verstößt bei den Sparkassen gegen Art. 28 Abs. 2 GG.

9. Frage:

Die Thesen der Monopolkommission erscheinen gerade wettbewerbspolitisch mehr als bedenklich. Die absolute Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen (private Rechtsform, private Kapitalgeber) würde diese In-

stitute zum Gegenstand eines bundesweiten Konzentrationsprozesses machen und die großen Banken begünstigen. Die Struktur der Genossenschaftsbanken steht nicht entgegen, weil sie wegen des historischen Hintergrundes und der Bindungen zwischen Mitgliedern und Banken nicht vergleichbar sind. Wettbewerbs- und strukturpolitisch besteht ein großes Interesse an der Existenz einer starken und dezentral organisierten Sparkassenorganisation. Dies läßt sich nur über die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Unternehmensform mit landesrechtlicher Sonderregelung und Staatsaufsicht sichern. Die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit kommunaler Zuordnung, die auch eine Beteiligung Privater gestattet, ist immer noch die dem sozialen Rechtsstaat am ehesten adäquate Unternehmensform der Sparkassen.

Langfristig wird sich die Frage stellen, ob Länder und Kommunen weiter in der Trägerschaft von Kreditinstituten der künftig zu erwartenden Größenordnungen belassen werden können. Daraus darf jedoch nicht die Privatisierungsfolge mit privater Rechtsform und privaten Kapitalgebern abgeleitet werden (vgl. 8. Frage).

Die Bekräftigung und Aktualisierung des öffentlichen Auftrags und der öffentlich-rechtlichen Unternehmensform ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Die Sparkassen werden in den Stand versetzt, künftigen Entwicklungen gerecht zu werden. Der Ausschluß stiller Einlagen von Privaten ist nicht verständlich, weil die Kooperation von öffentlicher Hand und Bürgern in einem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut keineswegs sachfremd ist, was die frühere Reichsbank beweist. Fehlt der öffentlichen Hand Kapital zur Realisierung einer öffentlichen Aufgabe, dann ist es durchaus legitim, wenn sie unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, daß sich ihre Bürger an öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsunternehmen mit Privatkapital beteiligen, wobei dann konsequenterweise auch Mitwirkungsrechte gewährt werden müssen. Die öffentlich-rechtlichen Kommunalsparkassen gehören nicht den Kommunen, sie sollen die Kreditinstitute der Bürger sein. Deren Beteiligung kann mit den unverzichtbaren Besonderheiten einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse in Einklang gebracht werden.

Es ist richtig, die Möglichkeit der Umwandlung in eine AG auszuschließen. Ein solcher Weg müßte zur Preisgabe des Regional- und Verbundprinzips führen und einen starken Konzentrationsprozeß auslösen. Die kommunale Sparkasse wäre ernsthaft bedroht. Damit aber auch die Eigenart und Selbständigkeit der Sparkassenorganisation, die auf einer dezentralen und öffentlich-rechtlichen Organisationsform und -struktur beruht. Die Auflösung der wettbewerbs- und strukturpolitisch eminent wichtigen "dritten Säule" unserer Kreditwirtschaft wäre zu befürchten.

10. Frage:

Die Zulassung stiller Vermögenseinlagen der Gewährträger und der Sparkassenfördergesellschaften der Verbände ist ein Fortschritt, kann aber nicht ganz be-

friedigen. Gewährträger und Gesellschaften besorgen sich das Kapital von der Sparkassenorganisation. Daraus folgt ein Münchhausen-Effekt (die Bank finanziert ihre eigene Außenfinanzierung). Wirtschaftlich sinnvoller ist die Ergänzung durch eine echte Außenfinanzierung mit Hilfe stiller Einlagen von Privaten nach dem Vorbild des SpkG von Rheinland-Pfalz. Die Regelung des Entwurfs wird künftigen Entwicklungen wahrscheinlich nicht gerecht.

11. Frage:

Überlegungen zur Privatisierung der WestLB müssen zunächst berücksichtigen, daß dieses Institut unter einem Dach mehrere Banken betreibt: Sparkassenzentralbank, Staatsbank, Kommunalbank, Hypothekenbank, Bausparkasse, Geschäftsbank, Interventionsbank mit Förderaufgaben. Diese Konzentration ist nur mit Hilfe der Organisationshoheit des Landes bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten möglich. Bei Wahl der AG-Rechtsform würde Bundesrecht gelten, woraus folgt, daß zumindest der Hypothekenbank- und der Bausparkassenbereich ausgegliedert und verselbständigt werden müßten (evtl. als Tochterinstitute). Die verbleibenden Bereiche, bei denen es sich überwiegend um öffentliche Aufgaben handelt, könnten von einer AG betrieben werden, wenn sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beliehen wird. Befände sich diese AG aber in Privathand, so dürfte die Realisierung der öffentlichen Aufgaben nicht mehr sichergestellt sein, weil dem Staat das notwendige Ingerenzrecht und Kontrollrecht fehlt. Dies gilt insbesondere für die Aufgabe der Sparkassenzentralbank. Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen könnten nicht mehr gezwungen werden, sich eines privatrechtlich organisierten zentralen Verbundinstituts zu bedienen, auf das sie keinen oder nur geringen Einfluß haben und das ohne kommunalen oder staatlichen Bonitätshintergrund sowie ohne besondere Landesaufsicht arbeitet. Eine solche WestLB könnte die Sparkassenzentralbankfunktion nicht mehr erfüllen. Die Sparkassen müßten sich eine neue Zentralbank, die von ihnen getragen würde, schaffen. Die daraus resultierenden Gefahren für den heute gut funktionierenden Sparkassenverbund sind evident. Bei einer solchen Entwicklung verbliebe im übrigen eine Rumpf-WestLB AG mit den Bereichen Staatsbank, Kommunalbank, Förderbank, Geschäftsbank und den Tochterinstituten Hypothekenbank AG sowie Bausparkassen AG. Die Lebensfähigkeit dieses Rumpf-Institutes ohne staatliche und kommunale Absicherung sowie ohne die Basis des Verbundgeschäfts mit den Sparkassen erscheint mehr als fraglich.

Die dargestellten Folgen lassen sich nur mit Hilfe eines Sondergesetzes des Bundes vermeiden. Eine solche Privilegierung des öffentlich-rechtlichen Banksektors hat der Bund jedoch bereits in anderem Zusammenhang abgelehnt. Sie würde auch als Präzedenzfall unübersehbar Folgen im privaten Banksektor auslösen.

Die Sparkassen von NW benötigen ein starkes Verbundinstitut, das national und international wirksam ist. Die Privatisierung der WestLB würde die Sparkassen in NW, seine Kommunen und das Land selbst eines jahrzehntelang erprobten und erfolgreichen Bankpartners berauben. Die Marktstellung der Sparkassen des Landes und ihre Leistungsfähigkeit würden ernsthaft beeinträchtigt, die der großen Privatbanken und der Genossenschaftsbankorganisation würde gestärkt.

Gegen eine Privatisierung der WestLB spricht auch, daß sich die deutsche Sparkassenorganisation seit Jahren auf Landesbankebene in einer Phase notwendiger Neuorientierung und Konzentration befindet. Die Entwicklung nach dem Krieg hat kein nationales Zentralinstitut entstehen lassen. Dies ist aber im Hinblick auf die unaufhaltsame Stärkung der Europäischen Union, das Entstehen eines Europäischen Marktes und die immer massiver werdenden globalen Verzahnungen der Märkte, der Unternehmen und politischen Strategien erforderlich, um international auch die deutsche und die europäische Sparkassenorganisation zur Geltung zu bringen. Das Ziel kann nur durch einen Ausleseprozeß innerhalb der föderalistischen deutschen Landesbankenstruktur erreicht werden. Der WestLB wird aufgrund ihrer erfolgsgeprägten nationalen und internationalen Entwicklung die Führungsrolle zufallen. Sie wird am Ende ihrer Beteiligungs- und strategischen Allianzpolitik das Leitinstitut der deutschen Sparkassenorganisation sein müssen. Dieser für die Stärkung des nationalen, europäischen und globalen Wettbewerbs und die Zukunftsorientierung der Sparkassenorganisation notwendige Prozeß würde durch eine Privatisierung der WestLB abrupt unterbrochen.

Die Privatisierung der WestLB hätte insbesondere den Wegfall der öffentlich-rechtlichen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung des Landes für die heutige WestLB zur Folge. Damit wäre eine erhebliche Beeinträchtigung des Bonitätshintergrundes der WestLB verbunden. Die für den internationalen Standard wichtige Ratingnote des Instituts dürfte überprüft werden müssen. Die Privatisierung der WestLB durch eine SPD-Landesregierung würde allgemein Zweifel an der öffentlich-rechtlichen Zukunft der Landesbanken/Girozentralen in Deutschland aufkommen lassen. Auswirkungen auf die Sparkassenorganisation insgesamt sind nicht ausgeschlossen. Eine solche Verunsicherung muß vermieden werden.

In diesem Zusammenhang wird jedoch auch deutlich, daß die Miteigentümerstellung des Landes NW immer problematischer werden muß. Die Frage, ob es Aufgabe des Landes NW sein kann, Mitträger einer international tätigen Bank von globalem Gewicht zu sein, läßt sich im öffentlichen Interesse nicht umgehen. Verneint man sie, so bedeutet das nicht Privatisierung der WestLB. Vielmehr könnte und sollte die Bank unter Beibehaltung ihrer öffentlichen Aufgaben, ihrer Geschäftsbankfunktion und ihrer Rechtsform in die alleinige Trägerschaft der Sparkassen von NW überführt werden, was z.B. in Baden-Württemberg und Hessen/Thüringen seit längerem realisiert worden ist.

12. Frage:

- Nach KWG steht das Ergänzungskapital in einer prozentualen Relation zum Kernkapital. Je höher also das Kernkapital, desto mehr Ergänzungskapital kann hereingenommen werden.
- Es ist durchaus sinnvoll, neben den Gewährträgern der WestLB auch öffentlich-rechtliche Kreditinstitute als stille Gesellschafter zuzulassen. Zunächst hat die Gewährträgerversammlung über eine solche Erweiterung des haftenden Eigenkapitals zu beschließen, sie kann dabei auch den Kreis der Geber bestimmen. Es dürften insbesondere die Sparkassen von NW in Betracht kommen. Soweit diese an einer solchen Anlage interessiert sind, können sie künftig neben ihrer indirekten Beteiligung über den Verband (Umlage) unmittelbar und in unterschiedlicher Höhe Haftkapital an der WestLB halten. Da die Sparkassen neben dem Land die eigentlichen Mitträger der Bank sind, ist hiergegen nichts einzuwenden. Es können jedoch auch landesfremde öffentlich-rechtliche Kreditinstitute (Landesbanken/Girozentralen) in Betracht kommen, wenn dies nach jeweiligem Landesrecht zulässig ist. Dies kann die länderübergreifenden Kooperationsinteressen der WestLB fördern.
- Größe und Marktposition der WestLB schließen es aus, daß Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter zu sachwidrigen Einflüssen genutzt werden. Eine Überfremdungsfahr besteht nicht. Die Bank kann die Einlagen jederzeit ersetzen. Bei Sparkassen ist das nicht ohne weiteres zutreffend. Stille Einlagen von anderen Sparkassen können zu sachwidrigen Einflüssen genutzt werden, unübersichtliche gegenseitige Tauschvorgänge wären möglich. Die Position der WestLB als Zentralbank sollte nicht durch stille Einlagen bei ihren Sparkassen verstärkt werden, zumal die Finanzierung aus der Liquiditätsausgleichsfunktion der Bank für die Sparkassen des Landes dargestellt werden dürfte.

13. Frage:

Bundesweit ist die Sparkassenaufsicht grundsätzlich als Rechtsaufsicht ausgestaltet. Darüber hinausgehende Eingriffsrechte (Ermessensentscheidungen) betreffen die Verantwortung der Vorstände als Geschäftsleiter nach KWG. Die Sparkassenaufsicht darf nicht geschäftspolitische Verantwortung übernehmen. Die Rechtsaufsicht ist sachgerecht. Es sollte geprüft werden, ob alle vorgesehenen Rechtsverordnungen erforderlich sind oder ob sie nicht durch mit der obersten Sparkassenaufsicht abgestimmte Selbstverwaltungsmaßnahmen der Verbände ersetzt werden können (z.B. Budget-Verordnung).

14. Frage:

Die Zuständigkeit der Regierungspräsidenten für die Sparkassenaufsicht entspricht dem Prinzip orts- und praxisnaher Verwaltung.

15. Frage:

Dem Sitzungsgeld kommt politisch eine delikate Bedeutung zu. Öffentlich-rechtliche und gemeinnützige Sparkassen sollten von jeder Kritik freigehalten werden. Transparenz ist zweckmäßig. Die Aufsicht kann sich nicht aus der Verantwortung stehlen. Es erscheint deshalb zweckmäßig, daß das Sitzungsgeld nur nach Maßgabe aufsichtsbehördlich festgesetzter Höchstsätze gewährt wird. Die Festsetzung nur durch den Verwaltungsrat kann den Verdacht der Selbstbedienung auslösen.

16. Frage:

- Der Sparkassenzweckverband ist als konstruktives Selbstverwaltungsinstrument gedacht, mit dem einer Kommune die gewollte Beteiligung an der Sparkassenaufgabe auch dann ermöglicht werden soll, wenn diese Kommune allein eine Sparkasse nicht oder nicht mehr betreiben kann.
- Keine Gemeinde trifft eine rechtliche oder faktische Pflicht, eine Sparkasse zu betreiben. Die Auflösungsnormen sollen auch sicherstellen, daß die Aufsicht sich rechtzeitig für die Sparkassenversorgung durch einen anderen Träger einsetzen kann. Ein Zweckverbandsmitglied kann ~~den~~ Verband nach Maßgabe des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit verlassen.
- Die Errichtung, die Verwaltung und die Auflösung von Sparkassenzweckverbänden bringen ebenso wie das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern umständliche Verfahrensabläufe mit sich, die sich vermeiden lassen. Angesichts der rechtlichen Selbständigkeit der Sparkassen erscheint ein zwischen die beteiligten Kommunen und die Sparkassen geschalteter, ebenfalls rechtlich selbständiger Zweckverband nicht erforderlich. Dies auch im Hinblick darauf, daß das Vermögen der Sparkasse nicht zum Vermögen der kommunalen Gewährträger gehört.

Es ist deshalb naheliegend, sich anstelle einer Zweckverbandslösung für die Mehrfachträgerschaft an einer Sparkasse (z.B. § 8 SPKG Baden-Württemberg) zu entscheiden. Das hierbei mögliche praktikable Verfahren, das lediglich die Erklärung über die Übernahme oder über das Ausscheiden aus der Gewährträgerschaft vorsieht, ist dem Zweckverband vorzuziehen. Allerdings kann von der Veräußerung eines Anteils nicht die Rede sein, weil den kommunalen Gewährträgern keine Vermögensbeteiligung an einer Sparkasse zusteht. Auch Dotationskapital wurde nicht gewährt. Es kann beim

Ausscheiden nur um die künftig entfallenden Ausschüttungsbeteiligungen gehen, wenn die jeweilige Sparkasse weiterhin im Gebiet der ausscheidenden Kommune tätig ist.

17. Frage:

Bei der Wahrnehmung staatlicher Förderaufgaben durch integrierte Betriebsteile öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, die zugleich Wettbewerbsunternehmen sind, ist die Wettbewerbsneutralität unbedingtes Gebot. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung erscheint ausreichend, wenn sie vor allem auch eine organisatorische Trennung zum Inhalt hat. Mißbräuche sind bei solchen Aufgabenkombinationen nie zu vermeiden. Auf sie kann bei der Jahresabschlußprüfung aufgrund einer konkreten Aufsichtsauflage geachtet werden.

18. Frage:

Die Frage ist zu bejahen. Sie wurde in anderen Landesbankgesetzen ausdrücklich positiv geregelt (z.B. Berlin, Sachsen). Länder können auf der Grundlage eines Staatsvertrages ihre Landesbanken/Girozentralen fusionieren und gemeinsam führen oder die Bankaufgabe nur durch ein Land in beiden Hoheitsgebieten realisieren lassen. Dann aber besteht kein Hinderungsgrund, daß die Gesetzgeber beider Länder als Vorstufe die Beteiligung landesfremder Landesbanken an der eigenen Landesbank/Girozentrale gestatten. Der mit der Übernahme der Gewährträgerschaft zwangsläufig verbundene unternehmerische Charakter einer Beteiligung bedeutet Teilnahme einer Landesbank/Girozentrale an öffentlichen Aufgaben eines anderen Landes. Da ein Land einem anderen Land bzw. dessen Landesbank/Girozentrale die volle Wahrnehmung der Aufgabe einer Landesbank/Girozentrale übertragen kann, muß es auch einer fremden Landesbank/Girozentrale eine unternehmerische Beteiligung am Kapital der eigenen Landesbank/Girozentrale einräumen können. Ebenso wie auf staatsvertraglicher Grundlage ein Land öffentliche Aufgaben eines anderen Landes wahrnehmen kann, gilt dies für die den Landesbanken/Girozentralen obliegenden öffentlichen Aufgaben oder Geschäftsbankfunktionen.

19. Frage:

Gegenseitige Beteiligungen können lediglich Finanzanlagen sein, die zur Stärkung des haftenden Eigenkapitals hereingenommen werden. In diesem Zusammenhang handelt es sich aber wahrscheinlich um Instrumente zur Verwirklichung von Kooperationen oder strategischen Allianzen oder zur Vorbereitung von Fusionen. Daraus können sich in geringem Maße Wettbewerbsreduzierungen ergeben, weil die beiderseitigen Ressourcen aufeinander abgestimmt werden. Von Bedeutung sind jedoch allein die Synergie-Effekte durch Bündelung der Kapazitäten. Diese können auch im Rahmen weiterer Konkurrenz der Partner zur

Geltung kommen. Im Markt kann ein leistungsfähigeres Angebot zur Geltung gelangen, das den Wettbewerb positiv beeinflusst, während vorher beide Partner oder einer von ihnen mit einer unzulänglichen Leistung antraten. Die Beteiligung kann also wettbewerbspolitisch positiv sein. Die kartellrechtliche Prüfung schafft Klarheit.

20. Frage:

Unstreitig ist, daß die Zahl der Landesbanken/Girozentralen reduziert werden muß, weil mehrere von ihnen dem europäischen und dem Weltmarkt allein nicht mehr gewachsen sind. Hinzu kommt die Ressourcen-Vergeudung durch parallele und konkurrierende Geschäftsaktivitäten mit dem einhergehenden unvermeidbaren Personal- und Sachaufwand. Der notwendige Konzentrationsprozeß zur Stärkung des Landesbank- und Sparkassensektors kann durch die Übernahme von unternehmerischen Beteiligungen begünstigt werden. Der WestLB kommt hier eine besondere Verantwortung zu.

21. Frage:

Für § 37 Abs. 2 des Gesetzentwurfs spricht der bereits dargestellte notwendige Konzentrationsprozeß innerhalb der Landesbanken/Girozentralen. Im Fall der Fusion von zwei Landesbanken/Girozentralen durch Aufnahme seitens der WestLB kann es erforderlich werden, daß sich das Land, dessen Landesbank/Girozentrale von der WestLB aufgenommen wird, an der WestLB als Gewährträger beteiligt. Damit wäre zugleich die Grundlage für einen Staatsvertrag zwischen beiden Ländern gegeben, nach dem die WestLB die Funktionen der Landesbank/Girozentrale in dem Partnerland von NW wahrnimmt. Ebenso kann sich ein Land, das noch keine eigene Landesbank/Girozentrale hat, an der WestLB als Gewährträger beteiligen, um ihr zugleich die Aufgaben einer Landesbank/Girozentrale im eigenen Land zu übertragen.

22. Frage:

- Die Tätigkeit der WestLB in Brandenburg beruht auf Absprachen mit diesem Land. Brandenburg hat noch keine Landesbank/Girozentrale. Im Zuge der Entwicklung in Ostdeutschland haben westdeutsche Landesbanken/Girozentralen die Funktionen der Landesbank/Girozentrale in ostdeutschen Ländern übernommen (Thüringen: Gemeinsame Trägerschaft mit Hessen an der Helaba; Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern: Gemeinsame Trägerschaft mit Niedersachsen an der NordLB). In Brandenburg ist noch keine endgültige Regelung getroffen worden. Dabei dürfte auch die Vereinigung mit Berlin eine Rolle spielen. Es wäre von Vorteil, wenn Brandenburg Mitgewährträger der WestLB würde. Die Bank hätte dann ein strategisch wichtiges Standbein in Ostdeutschland.

- Mit der Übernahme der Aufgaben einer Landesbank/Girozentrale in anderen Bundesländern steigt zwangsläufig die Quantität der Risiken, nicht aber ihre Qualität. Andererseits verbreitert sich aber auch die gesamte Geschäftsbasis der Bank, woraus positive Auswirkungen für Kosten und Erträge resultieren. Betriebswirtschaftlich kann eine solche Entwicklung nur sinnvoll sein. Das bestätigt die Ausdehnung von Helaba und NordLB nach Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, die in Konkurrenz zu anderen Interessenten erfolgt ist.

23. Frage:

Die Frage kann nur dahin verstanden werden, daß nicht die Gewährträgerschaft, sondern die Anstaltsträgerschaft gemeint ist. Bei einer Landesbank/Girozentrale ist zu unterscheiden zwischen Anstaltsträgerschaft, Kapitalträgerschaft, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Den Anstaltsträger trifft zugleich die Anstaltslast als gewohnheitsrechtliche Pflicht. Die Gewährträgerhaftung ist ein Produkt des Gesetzgebers. Wirtschaftlich rangiert sie nach der Anstaltslast, weil diese im Normalfall vor der Gewährträgerhaftung greift.

Wenn mit der Frage allgemein die Haftung der Anstaltsträger der WestLB gemeint ist, dann ist die daraus folgende interne wie externe Einstandspflicht eine Selbstverständlichkeit bei allen Landesbanken/Girozentralen. Sie kann deshalb für die WestLB gar nicht in Zweifel gezogen werden, will man nicht erhebliche Nachteile für das Institut provozieren. Die Anstaltslast/Gewährträgerhaftung ist eine wesentliche Grundlage für die Ratingnote der WestLB. Ein staatlicher Anstaltsträger wird sich nicht von der umfassenden Haftung für sein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut freistellen können, so lange dieses für ihn eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt. Die Realisierung von öffentlichen Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Staatsunternehmen muß zum Schutze der Allgemeinheit und im Interesse der staatlichen Reputation mit dieser Haftung verbunden sein.

Problematisch kann nur die Eigentümerposition eines Bundeslandes in einem weltweit tätigen Bankinstitut sein. Diese Frage wird aber nicht gestellt. Sie müßte dahin beantwortet werden, daß die Eigentümerposition des Landes NW bei der WestLB noch für längere Zeit beibehalten werden muß (vgl. 11. Frage).

24. Frage:

- Die zwei Sparkassenverbände nehmen jeweils in ihrem Landesteil absolut deckungsgleiche Aufgaben wahr. Das Land NW kann in seiner Fläche und hinsichtlich seiner Sparkassenzahl mit Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen oder den ostdeutschen Ländern (ohne Thüringen) verglichen werden. Dies gilt auch für den Bedarf an Verbandsbetreuung, weil in NW eine Vielzahl von weniger betreuungsbedürftigen großen Sparkassen anzutreffen

ist. Die daran anknüpfenden Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß eine Vereinigung der beiden Verbände wegen der auf der Hand liegenden Synergie-Effekte und der damit verbundenen Kostenreduzierung für die Sparkassen sinnvoll ist. Die Effizienz der Verbandsaufgaben kann nicht darunter leiden, ob sie künftig nur von einem Verband wahrgenommen werden, weil weder die Leistungsfähigkeit der Sparkassen noch die Flächengröße des Landes entgegenstehen.

Die Sparkassenverbände sind Selbstverwaltungskörperschaften mit einem beachtlichen landes- und sparkassenhistorischen Hintergrund. Hier sollte ein Fusionszwang nur im äußersten Fall angewendet werden. Es wäre sinnvoller, wenn die Initiative von den Sparkassen und Kommunen ausginge. Dabei wird man nicht übersehen können, daß auch die WestLB vor langer Zeit aus der Fusion von zwei Landesbanken/Girozentralen hervorgegangen ist.