

BESCHLUSS
der Fraktion
vom 7. November 2006

VerfasserIn: Horst Becker (MdL), Rüdiger Sagel (MdL), Ralf Becker

Novellierung des NRW-Sparkassengesetzes 2006/2007

Beschluss:

1. Der Fortbestand der Sparkassen mit ihrer öffentlich-rechtlichen Verfasstheit, ihrer kommunalen Einbindung, ihrem öffentlichen Auftrag und ihrer regionalen Ausrichtung im Sinne einer eigenständigen und leistungsstarken Säule der deutschen Bankenlandschaft ist unverzichtbar. Insofern lehnt die GRÜNE Landtagsfraktion jegliche Form einer privaten Öffnung oder Privatisierung von Sparkassen grundsätzlich ab.
2. Die GRÜNE Landtagsfraktion erkennt die Notwendigkeit einer zielgerichteten und kontinuierlichen Weiterentwicklung des nordrhein-westfälischen Sparkassenrechts auf der Grundlage der unter Ziffer 1. benannten grundlegenden Strukturmerkmale ausdrücklich an. Konkrete Anknüpfungspunkte für eine solche strukturkonforme Weiterentwicklung sehen wir in einer Präzisierung des Eigentümerbegriffs, in einer verantwortungsvollen und die Kapitalausstattung der Sparkassen nicht gefährdenden Erweiterung der Ausschüttungsmöglichkeiten sowie in einer euregionalen Öffnung der Sparkassentätigkeit.
3. Im Gegensatz hierzu ist weder die Schaffung einer Stammkapitaloption noch die Einbeziehung der Sparkassen in das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) ein Beitrag zur strukturkonformen Weiterentwicklung des Sparkassensektors. Insofern lehnt die GRÜNE Landtagsfraktion die diesbezüglichen Überlegungen der Landesregierung eindeutig ab.
4. Die GRÜNE Landtagsfraktion sieht in der Vorgabe der gemeinnützigen Gewinnverwendung ein die Sparkassenstruktur prägendes Merkmal, das im Zuge der aktuell anstehenden Novellierung nicht zur Disposition gestellt werden darf. Dabei verkennt sie allerdings nicht, dass Gesetzestext und Gesetzesumsetzung an dieser Stelle tendenziell nicht miteinander in Einklang stehen. Zur Auflösung dieser Diskrepanz spricht sie sich für einen Weg aus, der den Kommunen die Gemeinnützigkeit der Gewinnverwendung per definitionem attestiert und so die aktuell bestehenden Spielräume der kommunalen Akteure wahrt.
5. Eine zukunftsfähige Sparkassenstruktur erfordert einen Gremienzuschnitt, der dem Verwaltungsrat eine substanzielle Kontrolltätigkeit ermöglicht. Dies ist zurzeit nicht uneingeschränkt gegeben. Insofern spricht sich die GRÜNE Landtagsfraktion für eine deutliche Stärkung der Kontrollrechte des Verwaltungsrates aus.
6. Zum Wesen einer zukunftsfähigen Sparkassenstruktur gehört zudem die Verwirklichung einer hohen Gremientransparenz. Deshalb fordert die GRÜNE Landtagsfraktion, die Höhe der Sitzungsgelder der Verwaltungsräte öffentlich zugänglich zu machen und die

Sitzungsgelder der kommunalen WahlbeamtInnen den gleichen Abfindungsregelungen zu unterwerfen, die auch für andere Gremientätigkeiten gelten.

Sachverhalt:

I. Grundsätzliches

Sparkassen halten ihre Angebote - auch im ländlichen Raum - kundennah und mit erhöhtem Augenmerk für sozial schwächere und benachteiligte Bevölkerungsgruppen vor und sind somit deutlich stärker als andere Banken die Garanten eines umfassenden und vor allem flächendeckenden Zugangs der Bevölkerung zu finanzwirtschaftlichen Dienstleistungen. Sie sind zudem ein unverzichtbarer Partner der mittelständischen Wirtschaft, der sich auch in Phasen konjunktureller Schwäche nicht aus der Kreditversorgung zurückzieht.

Sparkassen sind überdies eine wichtige Triebfeder der regionalen Wirtschaft, da sie im Sinne des für sie geltenden Regionalprinzips ihre Ertragskraft nur in Verbindung mit einem Florieren der regionalen Wirtschaft entfalten können. So tragen sie maßgeblich dazu bei, dass wirtschaftliche Prosperität auch jenseits besonders attraktiver Ballungszentren realisiert werden kann. Hinzu kommt, dass Sparkassen einen klar formulierten öffentlichen Auftrag wahrnehmen und somit nicht nur für die Übernahme wirtschaftlicher, sondern auch für die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung stehen.

Insofern ist der Fortbestand der Sparkassen mit ihrer öffentlich-rechtlichen Verfasstheit, ihrer kommunalen Einbindung, ihrem öffentlichen Auftrag und ihrer regionalen Ausrichtung im Sinne einer eigenständigen und leistungsstarken Säule der deutschen Bankenlandschaft unverzichtbar. Diese grundlegenden Wesensmerkmale der nordrhein-westfälischen Sparkassenstruktur dürfen auch durch die Novellierung des Sparkassengesetzes 2006/2007 nicht tangiert oder gar zur Disposition gestellt werden. Denn nur unter der Voraussetzung einer auch weiterhin uneingeschränkten Gültigkeit dieser grundlegenden Merkmale können die Sparkassen auch zukünftig ihre hohe Leistungskraft entwickeln.

Dies bedeutet, dass wir allen Bestrebungen, Sparkassen für private Investoren zu öffnen oder gar gänzlich zu privatisieren, eine grundsätzliche Absage erteilen.

Doch auch das "Erfolgsmodell Sparkasse" bedarf einer zielgerichteten und kontinuierlichen Weiterentwicklung. Dabei steht für uns allerdings außer Frage, dass diese Weiterentwicklung unter Wahrung der grundlegenden Strukturprinzipien erfolgen muss. Ziel muss die Schaffung einer "atmenden Struktur" sein, d. h. einer Struktur, in der sich Wesenskonnuität und Anpassungsfähigkeit wechselseitig miteinander verbinden.

Einen wichtigen Schritt hin zu einer "atmenden Struktur" hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber im Zuge der Sparkassen novellierung 2002 vollzogen, indem er zusätzliche Fusionsmöglichkeiten eröffnet hat. Dieser Schritt hat dazu beigetragen, überall dort, wo dies erforderlich war, die „kritische Masse“ zu schaffen, ohne die ein Kreditinstitut heutzutage nicht mehr ertragssichernd betrieben werden kann.

Allerdings hat der Fusionsprozess zwischenzeitlich eine Dynamik erreicht, die mehr und mehr zum Nachdenken darüber zwingt, bis zu welchem Punkt Fusionen tatsächlich der Stärkung des Systems dienen und ab welchem Punkt Fusionen das genaue Gegenteil bewirken. Denn: Fusionen sind stets auch ein Verlust von Kundennähe und ein Verlust von Trägeranbindung. Ein NRW mit nur noch zehn oder fünfzehn Großsparkassen kann und darf nicht unser Ziel sein.

II. Zum Verhältnis von Sparkassen und Landesbanken

Eindeutig kein Beitrag zur Zukunftssicherung der Sparkassen sind die Überlegungen einzelner Landesbanken, ihr Geschäftsmodell zu Lasten der örtlichen Sparkassen stärker auf das Retailgeschäft, also auf das Mengengeschäft mit dem Kleinkunden, auszurichten. Dies wird zwar von maßgeblichen Rating-Agenturen durchaus honoriert, untergräbt aber die bislang praktizierte Ausrichtung des Verbundes.

Wir lehnen diesbezügliche Gedankenspiele eindeutig ab und begrüßen die Ende 2005 von der gesamten Sparkassenfamilie unterzeichnete „Berliner Erklärung“, die die bestehende Arbeitsteilung nochmals nachdrücklich bestätigt. Auch zukünftig muss das Retailgeschäft den Sparkassen vorbehalten bleiben, während sich die Landesbanken aus diesem Marktsegment grundsätzlich herauszuhalten haben.

Aufgabe der Landesbanken ist die Produktentwicklung und die zeitnahe Produktvorhaltung. Dabei haben sie dafür Sorge zu tragen, dass die Sparkassengruppe nicht von der internationalen knowhow-Entwicklung abgekoppelt wird. Unmittelbares Retailgeschäft steht den Landesbanken nur dort zu, wo es um Geschäfte geht, die die örtlichen Sparkassen aufgrund ihres Volumens oder der hierfür erforderlichen Spezialkenntnisse nicht stemmen können. Dies gilt z. B. für die Begleitung von Unternehmenskunden auf internationalen Märkten oder für die komplexe Vermögensverwaltung wirtschaftlich besonders potenter Privatkunden.

III. Der Konflikt um § 40 KWG

Nach der Auseinandersetzung um Gewährträgerhaftung bzw. Anstaltslast und dem Wfa-Verfahren befindet sich die Bundesrepublik in einer neuerlicher Konfliktsituation mit der EU-Kommission. Im Kern geht es bei diesem Konflikt um § 40 Kreditwesengesetz (KWG), dem zu Folge - abgesehen von einem Bestandsschutz für die verbliebenen freien Institute - nur öffentlich-rechtliche Institute den Namen Sparkasse führen dürfen. Diese Regelung ist zurzeit in zweifacher Hinsicht Gegenstand von europarechtlichen Verfahren: zum einen in Verbindung mit dem von der GD Wettbewerb betriebenen Umstrukturierungsbeihilfeverfahren bezüglich der Bankgesellschaft Berlin und zum anderen in Verbindung mit einem von der GD Binnenmarkt initiierten Vertragsverletzungsverfahren. Nach Einschätzung der GD Binnenmarkt verstößt § 40 KWG gegen das Recht auf Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV) und das Recht auf freien Kapitalverkehr (Art. 56 EGV).

Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband versucht, diesen Kontext durch mehrere Kompromissvorschläge beizulegen. Zuletzt hat sie der EU-Kommission eine Modifizierung des KWG angeboten, die unter der Voraussetzung einer Einhaltung des Regionalprinzips und der Anerkennung der Gemeinwohlorientierung bei Geschäftsmodell und Gewinnverwendung auch eine privatrechtliche Trägerschaft von Sparkassen zugestanden hätte. Dieser Kompromissvorschlag wurde von der EU-Kommission brüsk zurückgewiesen. Daraufhin hat die Bundesregierung ihren Vorschlag Anfang Oktober geringfügig modifiziert und die Vorgabe der gemeinnützigen Gewinnverwendung auf 75 % des Jahresüberschusses begrenzt.

Die EU-Kommission betont, dass es ihr im Sinne von Art. 295 EGV nicht darum gehe, die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten anzutasten und sie dem entsprechend keine Privatisierung öffentlich-rechtlicher Banken fordere. Die Rigidität und Hartnäckigkeit, mit der die Öffnung des Kreditwesengesetzes betrieben wird, lässt bei uns allerdings Zweifel an der Glaubwürdigkeit dieses Bekenntnisses aufkommen.

Aus unserer Sicht übersieht die EU-Kommission, dass Verbraucherinnen und Verbraucher mit dem Namen "Sparkasse" eine ganz bestimmte Art von Bank verbinden - nämlich eine Bank mit der Bereitschaft zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung, mit der Bereitschaft zu einer hohen Präsenz in der Fläche und mit einer Geschäftsphilosophie, die sich grundlegend von der shareholder-value Ausrichtung der privaten Banken unterscheidet. Sie übersieht ferner, dass sich in der Bezeichnung "Sparkasse" eine hohe Markenqualität konstituiert und eine Aufweichung dieses Labels - unabhängig vom markenrechtlich garantierten Schutz des Sparkassenlogos - zu einem gravierenden materiellen Verlust führen wird. Und sie übersieht vor allem, dass durch einen Wegfall von § 40 KWG das gesamte dreigliedrige Bankensystem zur Disposition gestellt wird. Denn ohne den besonderen Namensschutz gemäß § 40 KWG dürfte jeder Inhaber einer Voll-Banklizenz im Sinne des KWG sein Institut mit dem Namensetikett "Sparkasse" versehen.

Insofern sind wir der Ansicht, dass eine europarechtlich induzierte Aufhebung von § 40 KWG die Eigentumsordnung der Bundesrepublik Deutschland substantziell berühren würde.

IV. Die Reform des Sparkassengesetzes 2006/2007

Bereits die alte Landesregierung hatte 2004 öffentlich über die Notwendigkeit einer neuerlichen Novellierung des Sparkassengesetzes nachgedacht. Dabei ging es ihr im Wesentlichen um die Frage, ob und inwieweit die in NRW parallel zum Sparkassengesetz bestehende SparkassenVO in das Gesetz überführt werden sollte. Die neue Landesregierung hat diese Überlegungen aufgegriffen und darüber hinaus - versehen mit dem Begriff "Modernisierung" - zusätzliche qualitative Reformziele benannt. Zurzeit werden vor allem folgende Aspekte diskutiert:

- Präzisierung der kommunalen Eigentümerstellung
Im nordrhein-westfälischen Sparkassengesetz werden die Kommunen als Träger definiert. Gemessen an den ihnen im Gesetz zugewiesenen Verfügungsrechten und ihrer herausgehobenen Organpräsenz kommt den Kommunen allerdings bereits jetzt Eigentümerstatus zu. Insofern hat die Absicht der Landesregierung, die Eigentümerstellung der Kommunen stärker zu betonen, primär präzisierenden Charakter. Daneben kann sie aber auch als eine Stärkung des Regionalprinzips und als ein Signal gegen eine schleichende Konzernbildung interpretiert werden.
- Erweiterung der Ausschüttungsmöglichkeiten
Die Landesregierung beabsichtigt, Ausschüttungen verstärkt in die Verantwortlichkeit der Träger zu stellen und dabei die im Sparkassengesetz festgeschriebene Konditionierung der Ausschüttungen an die Höhe der Sicherheitsrücklage aufzulösen. Erklärtes Ziel ist es, die Ausschüttungsmöglichkeiten zu erleichtern. Zum einen soll so der seit dem "Fall Stralsund" immer wieder beschworene Veräußerungsdruck reduziert werden, und zum anderen sollen die Entscheidungsmöglichkeiten des "Eigentümers Gemeinde" weiter gestärkt werden. Diesen Überlegungen der Landesregierung lässt sich weitgehend zustimmen. Voraussetzung ist allerdings, dass die erweiterten Ausschüttungsmöglichkeiten nicht zu einer substantziellen Beeinträchtigung der Kapitalbasis und damit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Sparkassen führen. Insofern bedarf es einer Regelung, durch die Sparkassen mit besonders geringer Kapitalausstattung (= sog. Ampelsparkassen) von der Möglichkeit einer Ausschüttung ausgenommen werden.
- Schaffung einer Stammkapitaloption
Die Überlegungen der Landesregierung zielen darauf ab, den Kommunen eine Option zur Stammkapitalbildung einzuräumen. Das ggf. eingerichtete Stammkapital soll allerdings (anders als in Rheinland-Pfalz [bereits Gesetz] und in Hessen [geplant]) nicht fungibel gestellt werden. Begründet wird die Stammkapitaloption mit

der Schaffung zusätzlicher Transparenz. Diese Argumentation ist nicht schlüssig, denn eine mögliche Ausweisung von Stammkapital stellt keinen wirklichen Transparenzgewinn dar. Stattdessen könnte eine solche Option den Boden für eine vertikale Integration mit der WestLB AG bereiten oder im Endeffekt gar das Einfallstor einer Privatisierung sein. Überdies birgt sie die Gefahr eines Konflikts mit der EU.

- Aufhebung der Vorgabe der gemeinnützigen Gewinnverwendung
Die Landesregierung plant, die im nordrhein-westfälischen Sparkassengesetz formulierte Vorgabe einer gemeinnützigen Gewinnverwendung aufzuheben. Zukünftig soll der Träger Ausschüttungen "*für seine Aufgaben und Zwecke*" verwenden dürfen. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass es sich bei dieser Vorgabe um eine "trägerbezogene Regelung" handele, die für die Sparkassenstruktur und ihr gemeinwohlorientiertes Geschäftsmodell nicht konstitutiv und insofern - auch mit Blick auf das EU-Recht - entbehrlich sei. Mit dieser Einschätzung gibt die Landesregierung ein wichtiges Wesensmerkmal der Sparkassenstruktur preis und konterkariert darüber hinaus die deutsche Verhandlungsposition im Streit mit der EU-Kommission bezüglich § 40 KWG.
- Einrichtung eines Risikoausschusses
Der bisherige Kreditausschuss soll durch einen Risikoausschuss ersetzt werden. Der Risikoausschuss soll als eine verbesserte Plattform für eine Erörterung der grundsätzlichen Risikostrategie der Bank mit dem Vorstand fungieren und dabei nicht zwangsläufig als ein Unterausschuss des Verwaltungsrats konzipiert werden müssen. Die Entkoppelung von Verwaltungsrat und Risikoausschuss ist aus unserer Sicht zu begrüßen, da sie speziell kleinen Kommunalfraktionen über eine verbesserte Gremienpräsenz eine stärkere Einbeziehung in die Risiko- und Kreditentscheidungen der Bank eröffnen könnte.
- Einbeziehung der Sparkassen in das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF)
Allen gegenteiligen Äußerungen zum Trotz hat die Landesregierung den Gedanken, die Sparkassen in eine NKF-Bilanz einzubeziehen, noch nicht ad acta gelegt. Wir lehnen eine solche Einbeziehung ab, da sie eine Vermögensverfügbarkeit durch die Kommunen signalisieren würde, die de facto nicht besteht. Ergebnis wäre eine Vermischung des Sparkassenvermögens mit dem kommunalen Haushalt. Eine solche Vermischung aber soll durch den Rückgriff auf die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts gerade vermieden werden. Überdies würde eine NKF-Aktivierung der Sparkassen die kommunale Verschuldungsgrenze erhöhen und so einer Ausweitung der Kreditaufnahme Vorschub leisten. Diese erhöhte Kreditaufnahme wiederum könnte zu einem späteren Zeitpunkt zu einem zusätzlichen Veräußerungsdruck bezüglich der Sparkassen führen. Speziell für hoch verschuldete Kommunen würde eine NKF-Aktivierung der Sparkassen somit einen falschen Anreiz setzen.

Diskutiert wird ferner, die Voraussetzungen für ein sog. Verbundrating (von WestLB AG und NRW-Sparkassen) zu schaffen. Ein Verbundrating könnte das Rating der WestLB AG um eine Stufe ("notch") steigern und so die Refinanzierungskonditionen der Bank an den Kapitalmärkten verbessern. Insofern könnte auch aus unserer Sicht das Vorantreiben eines Verbundmodells in die richtige Richtung gehen. Grundlegende Voraussetzung ist jedoch, dass die dezentrale Steuerungsfähigkeit der einzelnen Sparkassen uneingeschränkt erhalten bleibt. Dies gilt vor allem auch für die Risikosteuerung. Das für ein Verbundmodell konstitutive gemeinsame Risikomonitoring (= Frühwarnsystem) darf nicht zu einem die Eigenständigkeit der Institute gefährdenden gemeinsamen Risikomanagement avancieren, bei dem die Entscheidung für oder gegen die Aufnahme eines Risikos nicht mehr von der Risikotragfähigkeit des jeweiligen Instituts, sondern von bestimmten Risikoparametern des gesamten Verbundes abhängt. Dabei ist auch zu klären, inwieweit und mit welchen konkreten Folgen für die einzelnen Institute im Zuge eines solchen Verbunds bestimmte von der WestLB AG übernommene Risiken (stärker als schon jetzt) über die Sparkassen

"abgefedert" würden. Überdies muss sichergestellt sein, dass ein Verbundrating, das anders als ein Floorrating keinen Ratingboden (= Untergrenze) begründet, nicht zu einem Ratingrückschritt einzelner Institute - z. B. Spk Düsseldorf und Spk Aachen - führt.

Auf die Agenda zur aktuellen Novellierung des Sparkassengesetzes gehört aus unserer Sicht auch eine Stärkung der Kontrollrechte von Trägerversammlung und Verwaltungsrat gegenüber dem Vorstand. So bedarf es vor allem einer Einschränkung des zunehmend praktizierten "Outsourcing" von Prüf- und Kontrollrechten auf Unterausschüsse des Verwaltungsrates. Zu überlegen ist, die fakultative Bildung eines Hauptausschusses an eine bestimmte Institutsgröße zu knüpfen.

Reformbedarf besteht überdies bei der Frage der Gremientransparenz. So kann und darf es nicht länger sein, dass die Sitzungsgelder der Verwaltungsratsmitglieder einer Veröffentlichung entzogen sind. Und es kann und darf auch nicht länger sein, dass die diesbezüglichen Vergütungen der kommunalen WahlbeamtInnen nicht den gleichen Abführungsregelungen unterliegen, die für alle anderen Gremientätigkeiten gelten.