

**Stellungnahme
anlässlich der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
des Nordrhein-Westfälischen Landtags
zum Gesetz zur Änderung aufsichtsrechtlicher,
insbesondere sparkassenrechtlicher Vorschriften
Gesetzentwurf der Landesregierung – DS 14/6831**

in Verbindung mit

**"Reform des Sparkassenrechts darf nicht zur Zerschlagung des Sparkassensystems
in Nordrhein-Westfalen führen"
Antrag der SPD-Fraktion – DS 14/202**

am 11. September 2008 in Düsseldorf

A) Grundsätzliches zum Entwurf der Landesregierung

Zeitpunkt der Novellierung

Die Vorlage des Entwurfs des Sparkassengesetzes¹ verweist zu Recht auf die notwendigen Anpassungen der Rahmenbedingungen im Finanzdienstleistungsbereich zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der dort tätigen Unternehmen. Allerdings greifen Überlegungen zu kurz, die nur einen Teil der Kreditwirtschaft betreffen. Vielmehr muss es das Ziel sein, die Rahmendaten so zu gestalten, dass sich ein marktgesteuertes, leistungsstarkes Bankwesen herausbilden kann. Damit würde eine Entwicklung ermöglicht, die in anderen europäischen Ländern schon zu einem erheblichen Teil vollzogen worden ist. So sind die größten europäischen Banken in den letzten 10 – 15 Jahren aus Fusionen entstanden, bei denen die traditionellen Sektoren stark verändert, wenn nicht gar aufgelöst wurden². Die deutschen Banken fielen demgegenüber z.B. bei Kennziffern wie der Marktkapitalisierung oder der Bilanzsumme deutlich zurück.

Eine wesentliche Ursache hierfür ist in der segmentierten und nur einseitig durchlässigen³ Struktur der deutschen Kreditwirtschaft. Auf die negativen Folgen dieser Struktur sowohl für die deutsche Wirtschaft im Allgemeinen und die deutsche Kreditwirtschaft im Besonderen

¹ Vgl. DS 14/6831, S. 27.

² Vgl. Helaba: Auf den Punkt gebracht, Die Entwicklung des Sparkassenwesens in Europa im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und staatlicher Gestaltung am Beispiel von Italien, Frankreich, Spanien, Österreich und Schweden, Frankfurt, Februar 2008.

³ Einseitig, weil öffentlich-rechtliche (Landes)Banken private Banken kaufen können. Beispiele: Kauf der Werberbank und der readybank durch die WestLB. Der Kauf einer Sparkasse durch eine private Bank ist demgegenüber nicht möglich.

wurde in den letzten Jahren wiederholt hingewiesen⁴. Deshalb würde eine Öffnung der Sparkassen wie in anderen Ländern zu vergleichbaren positiven Effekten für die Wirtschaft, die privaten Haushalte und die öffentliche Hand führen. Auch vor diesem Hintergrund erscheint Handeln zum jetzigen Zeitpunkt notwendig.

Öffentlicher Auftrag und Gemeinwohlorientierung

Der öffentliche Auftrag wird im § 2 des Gesetzentwurfs definiert u. a. anhand der Kriterien

- Förderung der finanziellen Eigenvorsorge und Selbstverantwortung und die Versorgung insbesondere der Bevölkerung und des Mittelstands im Kreditgeschäft im Geschäftsgebiet des Instituts,
- Stärkung des Wettbewerbs.

Auch wenn dieser öffentliche Auftrag in der Vergangenheit durchaus berechtigt gewesen sein mag, hat er sich inzwischen überholt. Produkte zur kurzfristigen **Ersparnis** und längerfristig angelegten finanziellen **Eigenvorsorge** werden von allen Kreditinstituten angeboten. Hinzu kommen staatliche Anreize zur Vermögensbildung (Riester- und Rürüprente, vermögenswirksame Leistungen u. a.). Außerdem bieten Kapitalanlagegesellschaften und Versicherungen ebenfalls ein breites Angebot an entsprechenden Produkten. Insoweit bedarf es zur Deckung der Nachfrage keiner öffentlich-rechtlichen Banken.

Ähnliches gilt für die **Kreditvergabe**. Der klassische Unternehmenskredit bleibt ein Kernprodukt für alle in der Unternehmensfinanzierung tätigen Kreditinstitute. (Zu den Marktanteilen vgl. S. 5ff). Entgegen der immer wieder einmal geäußerten Behauptung ist auch der Mittelstand eine wichtige Zielgruppe für die privaten Banken. Denn dem Mittelstand in NRW gehören rund 748.000 kleine und mittlere Unternehmen an. Zusammen erwirtschaften sie 42 Prozent der Nettowertschöpfung des Landes. Keine universell tätige Geschäftsbank wird es sich leisten, auf diese Kundengruppe zu verzichten.

Die schwache wirtschaftliche Entwicklung in den ersten Jahren dieses Jahrhunderts mit ihrer Vielzahl an Unternehmensinsolvenzen hat aber deutlich gemacht, dass die damals vorherrschende Finanzierungsstruktur mit ihrer geringen Eigenkapitalquote nicht optimal war. Es waren gerade die privaten Banken, die in den letzten Jahren maßgeblich zur stärkeren Nutzung **alternativer Finanzierungsformen** wie mezzanines Kapital, Private Equity, IPOs, Un-

⁴ Vgl. zuletzt Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen, Expertise im Auftrag der deutschen Bundesregierung, Juni 2008.

ternehmensanleihen, Schuldscheindarlehen und anderen innovativen Finanzierungsformen auch bei mittelständischen Unternehmen beigetragen haben. Damit haben sie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung dieser Unternehmen geleistet.

Als Beleg für die **Gemeinwohlorientierung** der Sparkassen wird auch auf die Ausgaben für gemeinnützige Zwecke verwiesen. Diese Ausgaben, die sich nach Angaben der beiden NRW-Sparkassenverbände im Jahre 2007 auf rd. 168 Mio. € beliefen, können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die „Ausschüttungsrendite“ des Vermögenswertes „Sparkasse“ für die Kommunen mit knapp 1,3 %⁵ in etwa die Höhe der durchschnittlichen Zinsen für Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist entspricht. Die aktuellen Konditionen für Kommunalkredite liegen demgegenüber aktuell über 4 %. Allein diese Differenz zeigt, dass eine (Teil)Veräußerung eine Reduzierung der kommunalen Verschuldung mit entsprechenden Entlastungen beim Schuldendienst zu Folge hätte. (Vgl. auch S. zur Ausschüttung 10f)

Eine Möglichkeit, Gemeinnützigkeit und gesteigerte wirtschaftliche Effizienz zu verbinden, könnte die Umwandlung von Sparkassen in privatrechtliche Gesellschaften mit öffentlich-rechtlichen Trägerstiftungen sein. Diese könnten ihre Anteile zeitlich gestreckt verkaufen und die Erträge aus dem so gewonnenen Stiftungsvermögen für gemeinnützige Zwecke verwenden. Diesen Weg ist man in Italien mit der Reform des dortigen Bankwesens gegangen. Das Nettovermögen der italienischen Sparkassenstiftungen beziffert die Landesbank Hessen-Thüringen für das Jahr 2005 auf knapp 46 Mrd. €, die daraus fließenden Spenden und Zuwendungen auf 1,37 Mrd. €.⁶ Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband beziffert die entsprechenden Ausgaben der S-Finanzgruppe für das Jahr 2006 auf 415 Mio. €

Das Stiftungsmodell ist auch in Deutschland ein gangbarer Weg. Dies zeigt die Gründung der „Stiftung Polytechnische Gesellschaft“, Frankfurt. In diese Stiftung wurden (teilweise) die Verkaufserlöse der Anteile der Polytechnischen Gesellschaft an der Frankfurter Sparkasse

⁵ Ausgaben für gesellschaftliches Engagement als Prozentsatz des in den Geschäftsberichten der Sparkassenverbände bezifferten Eigenkapitals.

⁶ Dies entspräche dem Vorgehen bei der Anfang der 1990er Jahre eingeleiteten Reform des italienischen Bankwesens. Vgl. hierzu Helaba, Die Entwicklung.. Die Helaba kommt zu der Bewertung: „Die Reformen wurden von staatlicher Seite betrieben und durch Gesetze verwirklicht. Dabei war die Verringerung des staatlichen Einflusses auf die Sparkassen, sprich deren Privatisierung, wesentliches Anliegen der Reformtätigkeit. Die vormals häufig gebotene Rücksichtnahme der Sparkassen auf politische Interessen hat sich im Ergebnis deutlich verringert. Durch die Errichtung von Stiftungen gelang dieser Schritt ohne Verzicht auf die Segnungen der vormaligen Gemeinwohlorientierung. Außerdem gelang es über das Vehikel der Stiftungen, politische Widerstände gegen die Reformen gering zu halten. Die im Zuge der Reformen einsetzende Konsolidierung unter den italienischen Sparkassen hat sich weder für die Institute noch für die Bevölkerung erkennbar nachteilig ausgewirkt: ...“. Allerdings äußert die Helaba in einem Satz Zweifel, ob dieses Modell auf Deutschland übertragen werden könne, ohne dies aber näher zu begründen.

eingebraucht. Schon im ersten Jahr ihres Bestehens konnte diese Stiftung Erträge ausschütten, die weit über den Erträgen aus der direkten Beteiligung an der Sparkasse resultierten.⁷

Im Übrigen entfalten die privaten Banken ebenfalls ein erhebliches **soziales Engagement**. Dieses reicht von der Bildung über den Sport bis hin zur Kultur und vielem anderen. Zusammengefasste Zahlen hierfür sind jedoch nicht verfügbar. In einem Fall, in dem eines unserer großen Mitgliedsinstitute Zahlen für Deutschland veröffentlicht, liegen die Ausgaben pro Mitarbeiter über dem Vergleichswert der S-Finanzgruppe. Grundsätzlich anzumerken ist jedoch, dass die Rechtfertigung einer Sonderstellung durch Sponsoring verfehlt ist. (Ablasszahlungen für ordnungspolitische Sünden).

Wie frühzeitig private Banken auch das Thema Nachhaltigkeit erkannt haben, zeigt folgendes Zitat aus einem Kommunalrundbrief von Bündnis 90/Die Grünen „Überhaupt fällt auf, dass einige private Banken die Nachhaltigkeitsfrage mutiger und entschlossener aufgreifen als öffentliche Banken“⁸.

B) Allgemeine Fragen zur Situation der Banken und Sparkassen

Wettbewerb und Regionalprinzip

Der **Wettbewerb** in der deutschen Kreditwirtschaft ist zweifellos sehr hoch und hat sich in den letzten Jahren weiter erhöht. Wesentliche Ursachen hierfür sind die Einführung des Euro und die voranschreitende Vollendung des Finanzbinnenmarktes. Ausländischen Finanzdienstleistern wurde der Marktzutritt damit weiter erleichtert. So stieg die Zahl der Kreditbanken von 357 im Jahr 2005 auf 373 im Jahr 2007 u.a. durch den Zuzug ausländischer Institute; auch hierin ist ein Grund für den zunehmenden Wettbewerb zu sehen. Zudem ermöglichen Fortschritte in der Kommunikationstechnik die Erledigung von Bankgeschäften zu jeder Zeit von jedem Ort und bieten eine nie zuvor gekannte Markttransparenz.

In diesem internationalen Wettbewerb ist die deutsche Kreditwirtschaft deutlich zurückgefallen. Sie belegt im Renditevergleich hintere Ränge und weist ungünstige Kosten/Ertragsverhältnisse auf. Unter den nach Marktkapitalisierung 30 größten Banken befindet sich kein deutsches Kreditinstitut mehr. Daran hat auch die Subprime-Krise, die die deutschen (privaten) Banken relativ weniger stark betroffen hat, nichts Grundlegendes geändert.

⁷ Vgl. Bundesverband deutscher Banken, Die positiven Wirkungen einer Veräußerung von Sparkassen, Eine Fallstudie am Beispiel der Stiftung Polytechnische Gesellschaft, Frankfurt am Main, Juli 2008.

⁸ Kommunalbrief, Banken und Nachhaltigkeit – ein kommunales Thema! Auch Sparkassen brauchen ein Nachhaltigkeitskonzept, das genaue Datum war nicht mehr festzustellen, etwa 2003.

Die wesentliche Ursache hierfür ist die Säulenstruktur mit ihrer nur einseitigen Durchlässigkeit. Hinzu kommt die offensichtliche Wettbewerbsbeschränkung durch das im Sparkassengesetz normierte **Regionalprinzip**. Dieses hat die Wirkung eines gesetzlich vorgeschriebenen Gebietskartells. Dass diese Beschränkungen aber auch für die betroffenen Institute als nachteilig angesehen werden, zeigen die Begründungen zu den Ausnahmen vom Regionalprinzip. Wenn aber eine Lockerung des Regionalprinzips mit Bundes- oder Ländergrenzen überschreitenden Wirtschaftsräumen begründet wird, so müsste dies konsequenterweise auch für benachbarte Wirtschaftsräume wie Köln/Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis oder Bochum und Dortmund gelten.

Private Banken hingegen kennen keine gesetzlichen Beschränkungen ihres Geschäftsgebietes. Dabei stehen sie nicht nur mit den Instituten anderer kreditwirtschaftlicher Gruppen im Wettbewerb, sondern auch untereinander. Es ist diese Konkurrenz zu allen anderen Banken und Sparkassen und die damit erreichte Vielzahl von Anbietern, die für die Wettbewerbsintensität wichtig ist. Auch ist die bei den privaten Banken festzustellende Vielfalt der Geschäftsmodelle ein wichtiger Faktor. Denn gerade hier zeigt sich die dynamische Funktion des Wettbewerbs bei der Schaffung neuer Produkte, Dienstleistungen und Vertriebswege.

So sind beispielsweise das Online- und das Direktbanking, das Directbrokerage oder das mobile Banking maßgeblich von privaten Banken eingeführt und vorangetrieben worden. Mit diesen Formen des mobilen Angebots und deren Nutzung durch Kunden unabhängig vom Wohnort tun sich Institute, deren Geschäftstätigkeit nicht durch Verwaltungsgrenzen beschränkt wird, leichter als Häuser mit solchen Beschränkungen. Verwiesen sei weiterhin auf die Einführung von kostenlosen Girokonten durch zahlreiche private Banken oder den Vertrieb von Investmentanteilen anderer Anbieter.

Marktanteile Kredite

Die Angaben zu den Krediten und Einlagen basieren auf der Regionalstatistik der Deutschen Bundesbank für Nordrhein-Westfalen, Stand 31. März 2008. Genaue Angaben finden sich in den als **Anlage 1** beigefügten Übersichten zu den Krediten. Sofern entsprechende Angaben fehlen, wurde auf Bundesbankzahlen für Deutschland zurückgegriffen.

Die Kreditbanken (**private Banken**) in NRW haben im Zeitraum von Ende 2006 bis März 2008 z. T. deutliche **Marktanteilsgewinne** zu verzeichnen. Dies gilt insbesondere für die Kredite an inländische Unternehmen und inländische öffentliche Haushalte. Bei Unternehmenskrediten sind sie mit einem Marktanteil von 31,7 % die größte Anbietergruppe vor den Sparkassen mit 29,8 %. Bei den Krediten an inländische öffentliche Haushalte haben sie

einen Anteil von 11 %, die Sparkassen von 10,7 %. Einen überdurchschnittlichen Marktanteil von 27,4 % haben die privaten Banken auch bei Krediten an wirtschaftlich unselbständige Privatpersonen.

Bei den **Marktanteilen** der Kreditbanken ist zu berücksichtigen, dass sie nicht den Anteil der **privaten Pfandbriefbanken** (Realkreditinstitute) enthalten. Dieser ist in den Geschäftsfeldern Immobilienfinanzierung und Kredite an öffentliche Haushalte erheblich. So beläuft sich allein das Volumen der von ihnen durch Hypothekendarlehen refinanzierten Immobilienkredite in Nordrhein-Westfalen auf eine Größenordnung von gut 27 Mrd. €. Dadurch erreicht der Marktanteil am gesamten Kreditvolumen der NRW-Kreditwirtschaft (einschl. Ausland) über 30 %. Berücksichtigt man noch die anderweitig refinanzierten Kredite, so dürften keine signifikanten Unterschiede zum Marktanteil der Sparkassen (31,7 %) der von der NRW-Kreditwirtschaft vergebenen Kredite mehr feststellbar sein.

Auch bei den Krediten an öffentliche Haushalte ergibt sich unter Einbeziehung der privaten Hypothekendarlehenbanken ein wesentlich höherer Marktanteil.

Die Entwicklung der Kreditvolumina seit Ausbruch der „Finanzmarktkrise“ im Juli letzten Jahres zeigt ganz deutlich, dass von **einer Kreditverknappung nicht die Rede** sein kann. Sie sind in NRW seit dem 2. Quartal bei den Unternehmenskrediten der Sparkassen um 7,1 % und bei den Kreditgenossenschaften um 4,3 % gestiegen. Mit 17,6 % stiegen die Unternehmenskredite bei den **Kreditbanken** jedoch **deutlich stärker**.

Im Übrigen spielen bei der Verteilung der Marktanteile historisch gewachsene Bankverbindungen eine immer noch nicht zu unterschätzende Rolle. Diese Beziehungen bestanden bei der Deutschen Wiedervereinigung nicht. Insoweit bestanden für alle Institutsgruppen in den neuen Bundesländern gleiche Startchancen. Die privaten Banken haben die Chancen in den neuen Bundesländern erfolgreich genutzt. Bei Unternehmenskrediten sind sie mit 51 % unangefochtener Marktführer, bei Krediten an Privathaushalte mit 41 % die größte Anbietergruppe vor und mit einem Anteil von 33 % bei Selbständigen die zweitgrößte Anbietergruppe nach den Sparkassen.

An den von nordrhein-westfälischen Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Kreditbanken **an ausländische Nichtbanken** vergebenen Krediten in Höhe von 19,4 Mrd. € haben die privaten Banken einen Marktanteil von fast 89 %. Für die stark außenhandelsorientierte nordrhein-westfälische Wirtschaft ist zudem das umfassende Beratungs- und Dienstleistungs-Know how der privaten Banken im **Auslandsgeschäft** von erheblicher Bedeutung.

Dazu gehören die Abwicklung des Auslandszahlungsverkehrs, das Dokumenten- und Akkreditivgeschäft, Export- und Importfinanzierungen. Dabei profitieren die Unternehmen auch von der Präsenz der privaten Banken in den Wirtschaftsräumen der Welt: Ende 2007 unterhielten die privaten Banken 67 % der von deutschen Kreditinstituten betriebenen ausländischen Zweigstellen und 78 % der Auslandstöchter.

Andere Finanzierungsformen

Kredite bilden weiterhin einen zentralen Bestandteil der Unternehmensfinanzierung. Neben Krediten sind allerdings andere Finanzierungsformen für Unternehmen zunehmend bedeutsam geworden. So sind **Eigenkapitalfinanzierungen** wie Private Equity, mezzanines Kapital aber auch IPOs im Rahmen der Unternehmensfinanzierung von erheblicher Bedeutung. Im **Fremdkapitalbereich** hat die Emission von Unternehmensanleihen und Schuldscheindarlehen an Bedeutung gewonnen. Inzwischen kommen diese zunächst bei Großunternehmen anzutreffenden Finanzierungsformen in immer größerem Maße mittelbar und unmittelbar bei mittelständischen Unternehmen zur Anwendung.

Hier haben die privaten Banken (einschließlich der Auslandsbanken/Banken im Mehrheitsbesitz von ausländischen Instituten) eine klar dominierende Stellung.

NRW.Bank/Bürgschaftsbank NRW

Mit der **NRW.Bank** verfügt unser Bundesland über eine leistungsfähige und wettbewerbsneutrale Förderbank zur Förderung des Strukturwandels. Zugleich hat die Landesregierung durch die stärkere Wachstumsorientierung der Förderpolitik wichtige neue Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung gesetzt. Die privaten Banken haben diese Neuorientierung positiv begleitet und nutzen das angebotene Instrumentarium sehr rege. Beachtliche Marktanteile weisen sie bei verschiedenen Förderinstrumenten der NRW.Bank auf. Dieser liegt beim Mittelstandskredit gemessen an den Volumina bei 21 %, beim Universalkredit bei 56 %.

Am Darlehensbestand der **Bürgschaftsbank** NRW, an der die privaten Banken sowohl über den Verband als zahlreiche Institute direkt beteiligt sind, haben sie einen Anteil von 22 %.

Einlagen (vgl. auch Anlage 2)

Die privaten Banken in Nordrhein-Westfalen konnten ihren Anteil an den gesamten Einlagen in Höhe von 495 Mrd. € (März 2008) seit Ende 2006 um 3 Prozentpunkte auf 26,5 % steigern. Darin spiegeln sich ihre Erfolge bei Wettbewerbsvorstößen wie z. B. attraktive Zinssätze bei Geldanlagen wieder. Im gleichen Zeitraum ging der Marktanteil bei den Sparkassen von 35,3 auf 33,1 % zurück.

Andere Anlageformen

Die privaten Banken haben eine führende Stellung bei der Vermögensanlage in Wertpapieren. So wurden bundesweit Ende 2007 bei ihnen 9,3 Mio. Wertpapierdepots geführt, bei Kapitalanlagegesellschaften 9,0 Mio., bei Landesbanken 4,8 Mio. und bei Sparkassen 3,0 Mio. Gemessen an den verwalteten Kurswerten waren dies 62 % bei den privaten Banken, 11 % bei den Landesbanken und 9 % bei den Sparkassen.

Bankstellen

Zum Jahresende 2007 bestanden in Deutschland 42.110 Bankstellen, davon entfielen 11.564 (27,5 %) auf private Banken, 13.724 (32,7 %) auf Genossenschaftsbanken und 14.070 (33,5 %) auf Sparkassen. Dabei lässt sich im Zeitablauf ein Rückgang in allen drei Sektoren feststellen. So hat laut Bankstellenbericht der Deutschen Bundesbank im Zeitraum 1996 bis 2007 die Zahl der Zweigstellen aller Bankensektoren um 40,3 % abgenommen. Weiter schreibt die Bundesbank: „Der Sparkassensektor, der Genossenschaftssektor und die Kreditbanken (ohne Deutsche Postbank AG, die erst seit 2004 zu den Großbanken zählt) haben die Zahl ihrer jeweiligen Zweigstellen in diesem Zeitraum um jeweils knapp 28 % reduziert.“⁹ Dies zeigt, dass sich die andern Sektoren in ihrer Zweigstellenpolitik nicht weniger betriebswirtschaftlich verhalten als private Banken. Weiterhin verweist die Bundesbank auf die Ergebnisse einer Untersuchung aus der Zeitschrift Bank und Markt¹⁰ - Heft 5: „Insbesondere Sparkassen und Kreditgenossenschaften sehen es als Problem, dass viele kleine Zweigstellen nur noch als einfache Zahlstellen fungieren. Da der Ausbau des „Kompetenz- und Servicegrades“ für die Sparkassen und Kreditgenossenschaften Vorrang vor der Unterstützung der vielen Kleinstfilialen hat, die vertriebsineffizient und wegen der geringen Beratungskompetenz auf Dauer imageschädigend sind, planen der Sparkassensektor und der genossenschaftliche Bereich weitere Filialschließungen. Im Gegensatz dazu wollen künftig 18 % der Kreditbanken in die Erweiterung ihres Filialnetzes investieren.“

Die Beteiligung privaten Kapitals würde insoweit nicht zu einer wesentlich veränderten Zweigstellenpolitik führen.

Trägerkapital

Die **Klarstellung**, dass die Kommunen **Eigentümer sind**, ist zu begrüßen. Der Ausweis von Trägerkapital ist insofern ein konsequenter Schritt, dies zu dokumentieren. Noch deutlicher wäre es jedoch gewesen, dies auch durch einen Ausweis in der Bilanz von Kommunen zumindest auf freiwilliger Basis zu ermöglichen. Entsprechende Ausweise und eine mögliche

⁹ Deutsche Bundesbank, Entwicklung des Zweigstellennetzes im Jahr 2007, Frankfurt.

¹⁰ Heft 5; S. 2008, S. 28-32.

Berichterstattung in lokalen Medien hätten den Bürger und Steuerzahler dann ein zutreffendes Bild vom Wert seiner Sparkasse vermittelt. Verglichen mit der Wertermittlung von vielen sonst in der kommunalen Bilanz anzusetzenden Positionen wirkt die Wertermittlung von Kreditinstituten keine besonderen Probleme auf. Dieser Ansicht scheint auch der Gesetzgeber zu sein, denn in § 29 SpKG-E bestimmt er, dass bei der Übertragung von Sparkassenzweigstellen aufgrund von Gebietsänderungen der Träger ein angemessener Ausgleich herbeizuführen sei.

Problematisch erscheint, dass für den Ausweis von Trägerkapital **keine näheren Ausführungen zu dessen Bemessung** gemacht werden. Insoweit wird die Steuerungsfunktion beeinträchtigt und auch ein Vergleich von Ausschüttungs- und Ertragszielen verschiedener Instituten wird erheblich erschwert.

C) Verbundzusammenarbeit

Die näheren Einzelheiten der Kooperationsvereinbarung von WestLB und Sparkassen sind uns nicht bekannt. Eine gesetzliche Fixierung des Verbundprinzips wird aber kaum ohne Auswirkungen auf den Wettbewerb geschehen. Dies gilt hinsichtlich einer Vielzahl von Punkten wie beispielsweise:

- eine gemeinsame Produktentwicklung ist geeignet, den **Wettbewerb** um das beste Produkt zu **reduzieren**; damit wird tendenziell der Innovationswettbewerb in diesem Bereich vermindert,
- ein gesetzlicher Verbund verringert die Möglichkeit, Kunden aktiv Produkte anderer Anbieter zu offerieren.

Deshalb sollten Sparkassen frei über die Art der Zusammenarbeit mit geeigneten Partnern entscheiden können. Vertikale und horizontale Kooperation bis hin zu Fusionen sind dabei betriebswirtschaftlich positiv zu beurteilen.

Die Landesregierung strebt ein **Rating des S-Finanzverbundes** von mindestens „A“ (Standard & Poor's) an. Bei Verbundratings fordern die Ratingagenturen die Möglichkeit zu Maßnahmen, welche die Entscheidungsfreiheit einer Sparkasse einschränken können. So gehören zu den Beurteilungskriterien eines Haftungsverbunds u. a. die Vollmachten eines zentralen, für das Unterstützungssystem verantwortlichen Organs sowie die mögliche praktische Handhabung von Präventivmaßnahmen. Bei der Beurteilung des Risikomanagements des Haftungsverbunds sind die Befugnis, geschäftspolitische Veränderungen bei Mitgliedsban-

ken vorzunehmen oder Sanktionen zu verhängen und Möglichkeiten zum Austausch des Managements wichtige Kriterien.

D) Vereinigung und Auflösung von Sparkassen, Verbandssparkasse und Beleihung der Sparkassenzentralbank mit der Trägerschaft einer Sparkasse

Die Zusammenschlussregelungen stehen nicht in Einklang mit der immer wieder beschworenen regionalen Nähe der Sparkassen. Die Möglichkeit eines zwangsweisen Zusammenschlusses muss zudem als ein starker Eingriff in die Eigentumsrechte der Kommunen angesehen werden. Dies steht im Gegensatz zu dem Ziel, die kommunale Verantwortung zu stärken. Dieser faktische Institutsschutz verhindert auch, dass das wirksamste Sanktionsinstrument einer auf Wettbewerb basierenden Wirtschaft, der Marktaustritt, nicht greifen kann. So lange dies verhindert wird, kann auch von Wettbewerbsgleichheit mit privaten Banken nicht die Rede sein.

Auch wird keine Prüfung vorgesehen, ob es wirklich einen Bedarf für eine Sparkasse gibt. Der wahre Grund für diese Vorschrift findet sich in der Begründung zu § 31 des Gesetzentwurfs (Auflösung von Sparkassen). Dort heißt es: „Damit soll verhindert werden, dass der Träger in Anlehnung an den Fall der damaligen Sparkasse Stralsund **eigenmächtig (!)**¹¹ die Auflösung einer Sparkasse beschließen kann.“ Der Träger wird repräsentiert durch den gewählten Stadtrat oder den Kreistag und muss offensichtlich vor sich selbst geschützt werden. Mit Blick auf die Sparkasse Stralsund sei noch ergänzend in Erinnerung gerufen, dass ein Beschluss der gewählten Bürgerschaft durch eine rückwirkend wirksame Änderung des Sparkassengesetzes Mecklenburg-Vorpommern aufgehoben und somit die kommunale Selbstverwaltung ad absurdum geführt wurde.

Weiterhin ist bei der Trägerschaft durch einen Sparkassenverband bzw. die WestLB zu berücksichtigen, dass beide Institutionen für alle (!) Sparkassen wettbewerbsneutral Dienstleistungen erbringen sollen. Die durch die Trägerschaft gegebene Eigentümerfunktion an einer einzelnen Sparkasse birgt somit potentielle Interessenkonflikte. Auch sollte bei einer Rückübertragung auf einen kommunalen Träger klargestellt werden, dass die Restrukturierungsaufwendungen angemessen entgolten werden.

Verwendung des Jahresüberschusses, Ausschüttung

Die **Erweiterung der Ausschüttungsmöglichkeiten ist positiv** zu beurteilen. Da Sparkassen wegen der in der Regel schwachen Finanzlage der Träger und der leider weiterhin nicht möglichen Aufnahme privaten Kapitals ihr Eigenkapital durch einbehaltene Gewinne selbst

¹¹ Hervorhebung durch den Verfasser.

erwirtschaften müssen, sollten sie Kern- und Gesamtkapitalquoten veröffentlichen. Anhand dieser Kennziffern kann dann abgeschätzt werden, ob die Kapitalausstattung für die Finanzierung des weiteren absehbaren Wachstums ausreicht oder ob ein größerer oder kleinerer Teil des Gewinns an den Träger ausgeschüttet werden kann oder einbehalten werden sollte.

In diesem Zusammenhang interessant sind die Ergebnisse der an der Universität Paderborn durchgeführten Untersuchung „Rückzahlungspotentiale bei Sparkassen“¹². Diese Untersuchung wertete die Geschäftsberichte des Jahres 1996 von 605 Sparkassen aus. Auf der Basis einer als angemessen angesehene Kernkapitalquote von 5,5 %¹³ (der bankaufsichtsrechtlich vorgeschriebene Mindestwert liegt bei 4 %) wurde ein Rückzahlungspotential von 26,6 Mrd. DM errechnet. Auch wenn die „angemessene“ Kernkapitalquote angesichts der gestiegenen Bedeutung des Eigenkapitals heute höher liegen dürfte, wird deutlich, dass diese Quote ein wichtiges Kriterium bei der Bemessung der Ausschüttung oder der Einbehaltung von Gewinnen ist.¹⁴

Eine Verwendung der Ausschüttung für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist nach unserer Auffassung sachgerecht. Denn der Haushalt unterliegt der Billigung des Rates und insoweit sollte eine Verwendung im Interesse der Bürger sichergestellt sein. Damit ist auch eine höhere Transparenz über die Verwendung der Mittel verbunden. Eine Verwendung der Mittel zur Schuldentilgung/Reduzierung der Neuverschuldung würde auch die künftigen Belastungen durch Zinszahlungen reduzieren. Eine Verringerung der Schuldenlast würde im Zeitverlauf auch dazu führen, dass Kommunen aus der Haushaltssicherung bzw. der vorläufigen Haushaltswirtschaft entlassen werden können. Damit würden sie ihre eigenständige politische Gestaltungskraft zurückgewinnen.

Das insgesamt niedrige Ausschüttungsniveau an die Träger wurde in der Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Becker und Rüdiger Sagel¹⁵ deutlich. Danach hatten im Jahr 2004 von 114 Sparkassen lediglich 19 an ihre Träger Gelder in Höhe von 24,7 Mio. € ausgeschüttet (Bilanzsumme 250 Mrd. €, Eigenkapital 12 Mrd. €). Dies hat sich nicht grundlegend geändert. So schütteten nach einem Bericht der Wirtschaftswoche vom 9. Juni 2008 im Jahr 2007 nur ein Drittel der rheinischen Sparkassen Gewinne an ihrer Kommune in Höhe von 14,2 % des Überschusses dieser Sparkassen aus.

¹² Werner, Thomas / Padberg, Thomas, Rückzahlungspotentiale bei Sparkassen, Universität Paderborn, 1998.

¹³ Dies war etwas mehr als der Mittelwert der Kernkapitalquoten von Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank, Bayerische Vereinsbank und Bayerische Hypotheken- und Wechsel-Bank.

¹⁴ Das im August 2008 ergangene Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW hat den grundsätzlichen Anspruch von Abgeordneten auf vollständige und zutreffende Beantwortung einer an die Landesregierung gerichteten parlamentarischen Anfrage gestärkt. Dies sollte ggf. auch die Auskunftsrechte von Stadträten stärken.

¹⁵ DS 14/811 vom 28. November 2005.

E) Kontrahierungspflichten

Die Vorschrift ist entbehrlich. Mit der ZKA-Empfehlung „Girokonto für jedermann“ erklären sich die Banken aller Institutsgruppen bereit, jeder Person grundsätzlich auf Wunsch ein Girokonto zur Verfügung zu stellen, das zumindest die Entgegennahme von Gutschriften, Barein- und Barauszahlungen sowie die Teilnahme am Überweisungsverkehr ermöglicht. Dies gilt nicht, wenn im Einzelfall schwerwiegende Gründe dagegen sprechen. Die im Entwurf des Sparkassengesetzes genannten Ablehnungsgründe sind inhaltlich denen in der ZKA-Empfehlung vergleichbar.

Diese Vereinbarung wird von den Mitgliedern aller Institutsgruppen angewandt. Nach aktuellsten Zahlen bestehen in der deutschen Kreditwirtschaft insgesamt 2.207.463 Girokonten für Jedermann, davon

- BdB 507.842 = 23,0 %
- DSGV 951.565 = 43,1 %
- BVR 687.762 = 31,2 %
- VÖB 60.294 = 2,7 %

Der Anteil der privaten Banken entspricht, gemessen an ihrem Anteil an den umlaufenden Bankkarten, mit 23 % ihrem Anteil am Privatkundengeschäft.

Deshalb ist auch die Aussage der Sparkassenverbände¹⁶ „Sparkassen versorgen alle Menschen mit Finanzdienstleistungen – ohne Ausnahme. Sparkassen haben sich – als einzige Gruppe im Kreditsektor – verpflichtet, ein Girokonto für alle zu führen.“ schlichte Irreführung.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass nach übereinstimmenden Angaben aller kreditwirtschaftlichen Verbände die Zahl der Beschwerden zum „Girokonto für Jedermann“ sehr gering ist. Bei den Ombudsleuten der privaten Banken gingen im Jahr 2007 386 Beschwerden (10,7 % aller Beschwerden) zu diesem Punkt ein. Davon wurden von den Kunden nach Eingang 49 Beschwerden nicht weiterverfolgt. Von den verbleibenden 377 gingen 77 % zugunsten der Kunden aus.

Insoweit besteht kein sachlicher Grund für eine gesetzliche Regelung. Ein Verzicht auf eine derartige Vorschrift entspräche deshalb ebenfalls dem mit der Neufassung des Sparkassengesetzes angestrebten Bürokratieabbau. Weiterhin stünde dies im Einklang mit der Aussage

¹⁶ Vgl. <http://www.gutbleiben.de/>; direkte Verlinkung von den Homepages des RSGV, des WLSGV, des DSGV und weiteren regionalen Sparkassenverbänden.

von Verbraucherschutzminister Uhlenberg, dass die Landesregierung auch im Verbraucherschutz nach dem Subsidiaritätsprinzip handeln werde.¹⁷

F) Aufsicht und Kosten der Kontrolle

Alle Kreditinstitute in Deutschland unterliegen der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen. Insoweit eine gesonderte Landesaufsicht über Sparkassen für erforderlich gehalten wird, erscheint die Verlagerung der Kosten auf die der zusätzlichen Aufsicht unterliegenden Häuser als sachgerecht.

¹⁷ Pressekonferenz am 5. August 2005.