Bayerischer Landtag

Bayerischer Landtag Landtagsamt Maximilianeum 81627 München

Herrn
Dr. Rainer Gottwald
St.-Ulrich-Str. 11
86899 Landsberg

Landtagsamt

16.03.2017
KI.0328.17

Neustrukturierung des Sparkassenwesens
Eingabe vom 25.10.2016

Referat P II Ausschüsse
Maximilianeum
Max-Planck-Straße 1
81627 München
Telefon +49 (89) 41262207
Fax +49 (89) 41261768
petitionen@bayern.landtag.de

Sehr geehrter Herr Dr. Gottwald,

der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport hat Ihre Eingabe in der öffentlichen Sitzung vom 08.03.2017 beraten und beschlossen,

die Eingabe aufgrund der Erklärung der Staatsregierung als erledigt zu betrachten (§ 80 Nr. 4 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag).

Der Ausschuss hat sich nach eingehender Beratung den Darlegungen des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr - vgl. beigefügte Stellungnahme - angeschlossen, wonach Ihren Forderungen nicht entsprochen werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Franz Segl

Anlagen: 1 Stellungnahme

Kommunikation allgemein
Telefon +49 89 4126-0
Fax +49 4126-1392
landtag@bayern.landtag.de
www.bayern.landtag.de

Öffentliche Verkehrsmittel
U-Bahn U4/U5,
Max-Weber-Platz
Tram Linie 19, Maximilianeum

Zertifikat seit 2007
audit berufundfamilie

Umweltfreundlich 100% Altpapier

Bayerisches Staatsministerium des
Innern, für Bau und Verkehr

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
80524 München

Bayer. Landtag
– Landtagsamt –
Maximilianeum
81627 München

Bayern.
Die Zukunft.

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Bearbeiterin	München
KI.0328.17 26.10.2016	IB2-1467-3-5 Telefon / - Fax 089 2192-2618 / -12618	Frau Holzer Zimmer WPL6 0246	27.12.2016 E-Mail christine.holzer@stmi.bayern.de

Eingabe des Herrn Dr. Gottwald in Landsberg am Lech vom 25.10.2016; Neustrukturierung des Sparkassenwesens in Bayern

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu der Eingabe nehme ich wie folgt Stellung:

1. Neuordnung des Sparkassenrechts

1.1 Der Petent moniert, dass Bayern angeblich das einzige Bundesland sei, in dem das Sparkassenrecht nicht nur durch ein Gesetz, sondern auch in einer Verordnung geregelt sei. Er macht geltend, dass durch die Verordnung dem Landtag die Gestaltung wichtiger Punkte wie Gewinnausschüttung entzogen sei und diese nur durch eine „Entschließung des Innenministeriums" geregelt würden. Er fordert, dass alle Vorschriften im Sparkassenrecht in einem Sparkassengesetz zu regeln seien.

1.2. Bei der vom Petenten monierten Sparkassenordnung handelt es sich nicht um eine „Entschließung des Innenministeriums", sondern um eine Rechtsverordnung, die in einem rechtsförmlichen Verfahren erlassen worden ist. Die gesetzliche Ermächtigung hierfür ist Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 1 SpkG.

Die Regelungssystematik, grundlegende Entscheidungen in einem formellen Gesetz zu treffen und konkretisierende Regelungen hierzu in einer Rechtsverordnung, ist von Verfassungswegen vorgesehen (Art. 80 GG), in der Staatspraxis durchgängig üblich und hat sich im bayerischen Sparkassenrecht bewährt. Ein Änderungsbedarf wird hier nicht gesehen. Im Übrigen gibt es auch in anderen Bundesländern Sparkassenverordnungen neben den Sparkassengesetzen.

2. Verlagerung der Sparkassenaufsicht vom Innenministerium zum Finanzministerium (oder auch Wirtschaftsministerium)

2.1 Der Petent bemüht sich bereits seit längerem, bayernweit die Mitglieder von Sparkassenverwaltungsräten davon zu überzeugen, für Ausschüttungen zu stimmen. Da diese Bemühungen erfolglos waren, versuchte er danach über die Bezirksregierungen als Rechtsaufsichtsbehörden die Aufhebung einer Vielzahl von Jahresabschlüssen von Sparkassen zu erreichen, um auf diesem Wege Ausschüttungen an die Kommune zu erzwingen. Nachdem dies ebenfalls scheiterte, fordert er nun eine Zuständigkeitsverlagerung an ein anderes Ministerium.

2.2 Sparkassen sind kommunale Einrichtungen. Das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr ist als oberste Aufsichtsbehörde über die Kommunen in Bayern folgerichtig auch für die Sparkassen ressortmäßig zuständig (§ 3 Nr. 2 der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung). Auch die Ausübung der Sparkassenaufsicht durch die Bezirksregierungen unter der Aufsicht des Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Art. 13 Abs. 1 SpkG) ist in Bayern als einem großen Flächenstaat mit derzeit 69 Sparkassen (ab 1.1.2017: 68 Sparkassen) sachgerecht und angemessen.

Die Sparkassenaufsicht ist als Rechtsaufsicht ausgestaltet (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 SpkG). Die risikoorientierte Bankenaufsicht über die Funktionsfähigkeit der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute wird für alle privaten Banken, Sparkassen und genossenschaftlichen Institute hingegen von der Bundesan-

stalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bzw. der Deutschen Bundesbank ausgeübt.

Das Ob und die etwaige Höhe einer Ausschüttung von Gewinnen der Sparkasse an ihre Träger ist regelmäßig keine Frage der Rechtsaufsicht. Vielmehr liegt – innerhalb des Rahmens des § 21 SpkO – die Entscheidung über Ausschüttungen in der Verantwortung des jeweiligen Verwaltungsrats. Dieser hat einen weiten Entscheidungsspielraum, er ist unabhängig und weisungsfrei und nur dem Wohle der Sparkasse verpflichtet.

3. Entscheidung des Finanzministerium in Nordrhein-Westfalen

3.1 In einer singulären Entscheidung hat das Finanzministerium NRW mit Bescheid vom 9. Juni 2016 den Beschluss des Verwaltungsrats der Stadtsparkasse Düsseldorf zur Feststellung des Jahresabschlusses 2014 aufgehoben. Hieraus zieht der Petent den Schluss, dass auch in Bayern ein großer Teil der Jahresabschlüsse der vergangenen Jahre aufzuheben sei und die betroffenen Sparkassen nach den vom Petenten aufgestellten Berechnungen Ausschüttungen von mehreren Millionen Euro pro Sparkasse vornehmen müssten.

3.2 Entgegen der Meinung des Petenten sind das Sparkassengesetz NRW und das Sparkassengesetz Bayern nicht identisch. Die Vorschriften zur Gewinnausschüttung sind sowohl materiell wie auch verfahrensmäßig unterschiedlich geregelt.

In Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2008 das Sparkassengesetz geändert. Bis dahin galt eine Regelung, vergleichbar wie sie derzeit im bayerischen Sparkassenrecht besteht (begrenzte Ausschüttungsmöglichkeit zum Schutze der Kapitalsituation der Sparkassen). Die Neuregelung des Sparkassengesetzes in NRW sollte dazu beitragen, die Dispositionsmöglichkeit des Trägers über Ausschüttungen zu erweitern. In NRW besteht demnach seit 2008 bereits gesetzlich eine großzügigere Ausschüttungsregelung als dies in Bayern der Fall ist.

Darüber hinaus lag in Düsseldorf ein spezieller Fall vor. Hier hat die Sparkasse durch einen Beteiligungsverkauf einen außerplanmäßigen Erlös von über

100 Mio. Euro erzielt. Auch insoweit ist der Sachverhalt nicht auf die Sparkassen in Bayern übertragbar.

Die vom Petenten dargelegte Auffassung zur Auslegung von § 340g HGB, die auf den Bescheid des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen vom 9. Juni 2016 Bezug nimmt, wird nicht geteilt. Bei der Anwendung des Bilanzierungswahlrechtes nach 340g HGB ist von einem weiten Ermessensspielraum des Vorstands auszugehen. Bei den Tatbestandsmerkmalen „nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung wegen der besonderen Risiken des Geschäftszweigs der Kreditinstitute" handelt es sich unbestimmte Rechtsbegriffe, die bewusst weit gefasst sind. Die Beurteilung und Bewertung dieser Risiken erfolgt durch den Vorstand als Geschäftsführungsorgan im Rahmen der Aufstellung des Jahresabschlusses. Durch das Erfordernis der Notwendigkeit soll eine willkürliche Übersicherung des Instituts vermieden werden.

Die Ausübung des Bilanzierungswahlrechtes nach § 340g HGB ist Gegenstand der Abschlussprüfung und wurde in den vom Petenten monierten Jahresabschlüssen von der Prüfungsstelle des Sparkassenverbandes Bayern (als gesetzlicher Abschlussprüfer der bayerischen Sparkassen) uneingeschränkt testiert.

Derzeit werden seitens der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht im Rahmen des Supervisory Review and Evaluation Process (SREP) sog. SREP-Bescheide an die Institute verschickt. In diesen werden gem. § 10 Abs. 3 Satz 1 und 2 Nr. 1 KWG i. V. m. § 6b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KWG zusätzliche Eigenmittelanforderungen angeordnet, die zu erfüllen sind. Die Höhe der Zuschläge variieren, bisher haben sie in der Spitze bis zu 5 % betragen. Dies bedeutet, dass dieses Institut nunmehr nicht mehr nur 8,0% sondern 13,0 % Eigenkapitalquote vorweisen muss (bankaufsichtliche Mindesteigenkapitalanforderung). Darüber hinaus steigen die Eigenmittelanforderungen ab 2016 bis 2019 auf dann 10,5 % plus SREP-Zuschlag an. In o.g. Beispiel würde die bankaufsichtliche Mindesteigenkapitalquote ab 2019 dann 15,5 % betragen. Neben den Eigenmitteln, die zur Erfüllung der regulatorischen Mindestkapitalquoten erforderlich sind, müssen die Institute zusätzlich über ausreichend internes Kapital verfügen, um ihre Risiken abdecken zu können (MaRisk AT 4.1. Risikotragfähigkeit, Kapitalplanung). Ein wesentlicher Bestandteil des in-

ternen Kapitals sind die aus versteuerten Gewinnen einbehaltenen Kapitalbestandteile, die nicht für die Erfüllung regulatorischer Mindestquoten benötigt werden („CRR-freies" Kapital). Im o. g. Beispiel werden nach der Kapitalplanung des Instituts im Zeitverlauf rund 5 % CRR-freies Kapital als zusätzliches internes Kapital benötigt. Anders ausgedrückt, bei diesem Institut reicht eine Eigenmittelquote von ca. 20 % knapp aus, die Kapitalanforderungen (regulatorisches und internes Kapital) zu erfüllen.

Aufgrund dieser auch weiter steigenden Eigenkapitalanforderungen und der derzeitigen Niedrig-/Null-, teilweise sogar Negativzinsphase ist eine Eigenkapitalbildung nicht nur wünschenswert, sondern objektiv notwendig. Ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist nicht gegeben, wenn eine Sparkasse mit Rücksicht auf die steigenden Eigenkapitalanforderungen und das voraussichtlich auch in den nächsten Jahren schwierige wirtschaftliche Umfeld von einer Ausschüttung absieht.

4. Einbindung des Bayerischen Obersten Rechnungshofes

4.1 Der Petent hat mehrfach versucht, den ORH zu veranlassen, die Ausschüttungspolitik der Sparkassen zu prüfen. Wie aus den Antwortschreiben des ORH an den Petenten vom 26.07.2016 und 25.10.2016 hervorgeht, die der Eingabe beigefügt wurden, hat dieser die Prüfung abgelehnt, da es sich um kommunale Angelegenheiten handelt und insoweit keine Prüfungsrechte des ORH bestehen. Dies moniert der Petent und regt eine Ausweitung der Kompetenzen des ORH an.

4.2 Eine solche Ausweitung der Kompetenz wird nicht für notwendig erachtet. Die Sparkassen unterliegen neben der Rechtsaufsicht bereits jetzt einer engmaschigen Überprüfung durch die BaFin und die Deutsche Bundesbank.

5. Vergütung von Sparkassenvorständen und Verwaltungsräten

5.1 Bei den Vorstandsvergütungen moniert der Petent, dass bei der Bemessungsgrundlage das Kreditvolumen berücksichtigt wird, obwohl dieses bereits in der Bilanzsumme enthalten ist. Außerdem hält er den Steuerkurswert der Kundenwertpapiere – da dieser nicht veröffentlicht werden muss – als Be-

messungsgrundlage für ungeeignet. Darüber hinaus geht er davon aus, dass sich die Gehälter bei Fusionen in einigen Fällen fast verdoppeln und dies deshalb dringend überarbeitet werden muss.

5.2 Die Gesamtbezüge des Vorstands und des Verwaltungsrats sind im Anhang zum Jahresabschluss der jeweiligen Sparkasse (vgl. § 285 Nr. 9a HGB; § 286 Abs. 4 HGB) veröffentlicht.

Der Sparkassenverband hat Richtlinien für die Vergütung und Versorgung der Mitglieder von Sparkassenvorständen im Arbeitnehmerverhältnis auf Zeit erlassen. Sie enthalten verbindliche Rahmensätze, die sich vor allem an der Größe der Sparkasse, die aufgrund der Bilanzsumme, dem Kreditvolumen und dem Steuerkurswert der Kundenwertpapiere errechnet wird, orientieren. Diese Kriterien wurden gewählt, weil sie die Größe des Instituts und die Aktivität des Vorstandes bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags widerspiegeln. Die Richtlinien wurden 2013 letztmalig überarbeitet und hierbei auch dem Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr vorgelegt. Neben einigen Verbesserungen wurden insbesondere Einschränkungen in der Versorgung gemacht, die für alle Neuverträge bindend sind. Die Sparkassen stehen bei der Personalgewinnung im Wettbewerb mit andern Banken und müssen branchenübliche und marktgerechte Bezüge bieten. Innerhalb der Rahmensätze entscheidet der Verwaltungsrat der jeweiligen Sparkasse über die Festlegung der Vergütung. Die Prüfungsstelle als Abschlussprüfer der bayerischen Sparkassen prüft jedes Jahr die Einhaltung der Vergütungsrichtlinien. Sollte es Abweichungen geben, würde dies formell beanstandet werden.

Die Möglichkeiten, die Vergütung von Sparkassenvorständen nach einer Fusion zu erhöhen, sind nach den Vergütungsrichtlinien deutlich begrenzt und nur zeitlich gestreckt möglich. Der Gesamtaufwand der Vorstandsvergütungen darf im Fusionsjahr die Summe der Vorstandsvergütungen der fusionierten Sparkassen nicht überschreiten. Selbst wenn durch das Ausscheiden von Mitgliedern genügend freie Mittel zur Verfügung stehen, darf die Erhöhung der Vergütung der einzelnen Mitglieder des Vorstands im Fusionsjahr – und auch in den Folgejahren – 10 % pro Jahr bis zum Erreichen des neuen Rahmensatzes nach der Fusion nicht überschreiten.

Es handelt sich hierbei auch nicht um einen Automatismus, sondern über etwaige Anhebungen der Vergütung entscheidet zu gegebener Zeit der Verwaltungsrat des Fusionsinstituts. Insgesamt ist dabei aber auch zu berücksichtigen, dass mit der Zusammenführung von Sparkassen zu einem Fusionsinstitut ein erheblicher zusätzlicher Aufwand mit erhöhter unternehmerischer Verantwortung verbunden ist und Anhebungen daher sachlich zu rechtfertigen sind.

5.3 Die Verwaltungsräte haben nach § 12 Abs. 2 Satz 1 SpkO Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Hierzu gibt es Richtlinien des Sparkassenverbands Bayern, die festlegen, bis zu welcher maximalen Höhe Entschädigungen für Verwaltungsratsmitglieder gezahlt werden können. Die Sparkassen werden hierzu nach bestimmten Kriterien größenabhängig in ein Stufensystem eingeteilt, wobei für jede Stufe Höchstgrenzen für die Entschädigungen gelten. Zu den Einstufungskriterien gehören dabei insbesondere die Bilanzsumme der Sparkasse sowie ihr Kreditvolumen. Der Verwaltungsrat der Sparkasse trägt ein hohes Maß an Verantwortung für deren Aufgabenerfüllung und Erfolg. Die derzeitigen Entschädigungsregelungen sind angemessen.

Die Einhaltung der Richtlinien wird jedes Jahr durch die Prüfungsstelle des Sparkassenverbands überprüft.

6. Qualität der Prüfungsstelle

6.1 Der Petent hat am 15.12.2016 Leserbriefe und Zeitungsberichte an den Landtag nachgereicht und angeregt, dass auch die Rolle der Wirtschaftsprüfer der Prüfungsstelle behandelt werden sollte, denen er mangelhafte Fachkenntnis vorwerfe.

6.2 Die Prüfungsstelle führt ihre Prüfungen nach dem Berufsrecht für Wirtschaftsprüfer und deren Standards für die Berufsausübung durch. Der Leiter der Prüfungsstelle und sein Stellvertreter müssen öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer sein. Der Leitung der Prüfungsstelle obliegen die Verantwortung für die fachliche Arbeit sowie die Qualitätssicherung. Mit der Qualitätssicherung werden die Voraussetzungen für die Einhaltung, Überwachung und Durchsetzung der Berufspflichten für Wirtschaftsprüfer geschaffen (internes Qualitätssiche-

rungssystem). Das interne Qualitätssicherungssystem der Prüfungsstelle ist Gegenstand der externen Qualitätskontrolle gemäß § 57 a Abs. 2 Satz 2 Wirtschaftsprüferordnung (Peer Review). Im Außendienst sind Wirtschaftsprüfer und Verbandsprüfer, die die Prüfungen vor Ort durchführen. Verbandsprüfer durchlaufen eine ca. zweijährige fachspezifische Ausbildung mit einer dem Wirtschaftsprüferexamen nachgebildeten Prüfung (Verbandsprüferexamen).

Die Prüfungsstelle leistet nach Einschätzung des StMI fachlich überzeugende und zuverlässige Arbeit, die keinen Anlass zu Zweifeln an ihrer Kompetenz gibt. Dies ist auch durch den regelmäßigen Peer Review bestätigt worden.

Sollte eine ergänzende Stellungnahme für erforderlich gehalten werden, wird um entsprechende Mitteilung gebeten

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Braese
Ministerialrat