Dr. Rainer Gottwald
St.-Ulrich-Str. 11
86899 Landsberg am Lech
Tel. 08191/922219
Mail: info@stratcon.de

Landsberg, den 4.4.2017

Bayerischer Landtag
Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport
Maximilianeum
Max-Planck-Str. 1
81675 München

Petition: „Neustrukturierung des Sparkassenwesens“
KI.0328.17
Nochmalige Behandlung der Petition

Sehr geehrter Herr Herrmann,

die o. a. Petition stand am 8. März auf der Tagesordnung und wurde einstimmig abgelehnt, d.h. als erledigt erklärt.

Nachdem ich nun seit einigen Tagen im Besitz der Stellungnahme des Innenministeriums bin, kann ich diese Ablehnung nicht akzeptieren.

Die Gründe dafür sind im Folgenden beschrieben. Vorausschicken möchte ich aber einige Ausführungen zur Sitzung selbst.

0. Persönliche Betroffenheit von Ausschussmitgliedern

Da ich im Besitz aller Geschäftsberichte der bayerischen Sparkassen bin, konnte festgestellt werden, wer von den Mitgliedern des Innenausschusses im Verwaltungsrat einer Sparkasse ist. Es sind:

- Alexander Flierl (CSU) – Sparkasse Schwandorf
- Joachim Hanisch (FW) – Sparkasse Schwandorf
- Max Gibis (CSU) – Sparkasse Freyung-Grafenau
- Manfred Ländner (CSU) – Sparkasse Mainfranken – Würzburg

Berichterstatter waren: Norbert Dünkel (CSU) und Joachim Hanisch (FW)

Gegenstand der Petition war ein generelles Anprangern von Missständen bei Innenministerium und Sparkassen.

Nach normalen Maßstäben hätten sich die vier genannten Personen wegen Betroffenheit nicht an Beratung und Abstimmung nicht teilnehmen dürfen. Als 2. Berichterstatter hätte nicht Herr Hanisch benannt werden dürfen.

Als einzige Stellungnahme gab es nur eine Stellungnahme, und ausgerechnet die des Innenministeriums, dem Missstände vorgeworfen wurden. Es ist klar, dass eine solche Stellungnahme nicht objektiv sein kann und daher nicht akzeptiert werden darf.

Ich bitte Sie deshalb, diese grundsätzliche Thematik nochmals zu behandeln, allerdings in einem größeren Rahmen und mit mehr Sachverständigen (Kommunalverbände wie Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag)

Hier sind nun die einzelnen Punkte anhand der Stellungnahme des Innenministeriums:

1. Neuordnung des Sparkassenrechts

Behauptung Innenministerium:

1. Sparkassenordnung ist eine Rechtsverordnung, die in einem rechtsförmlichen Verfahren erlassen worden ist.
2. Andere Bundesländer haben Sparkassenverordnungen neben den Sparkassengesetzen.

Richtigstellung:

Zu 1.
Die Präambel der Sparkassenordnung lautet: *„Auf Grund von Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und Art. 20 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die öffentlichen Sparkassen – Sparkassengesetz – SpkG – (BayRS 20251I), zuletzt geändert durch § 9 des Gesetzes vom 24. Dezember 2002 (GVBl S. 962), erlässt das Bayerische Staatsministerium des Innern folgende Verordnung: ...“*

Damit ist klar, dass der Bayerische Landtag nicht in wichtige Fragen, wie die Gewinnausschüttungsgestaltung an die Träger, eingeschaltet ist. In den anderen Bundesländern werden diese weitreichenden Bestimmungen innerhalb des jeweiligen Sparkassengesetzes durch den Gesetzgeber (Landtag) geregelt.

Zu 2.
Bei der Durchsicht der Sparkassenregelungen der anderen Bundesländer wurden keine Verordnungen neben dem Sparkassengesetz gefunden. Das Innenministerium sollte die Bundesländer nennen, wo das der Fall ist. Das einzige, was in den Bundesländern gefunden wurde, ist eine Ermächtigung im Sparkassengesetz. Beispiel Sachsen-Anhalt*: „Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern durch Verordnung eine Mustersatzung für die Sparkassen zu erlassen.“*

2. Verlagerung der Sparkassenaufsicht vom Innenministerium zum Finanzministerium

Behauptung Innenministerium:

1. Bisheriges Gescheitertes Erzwingen von Ausschüttungen des Petenten
2. Bisherige Aufsichtsregelung ist sachgerecht und angemessen; Gewinnausschüttung obliegt Verwaltungsrat

Richtigstellung:

Zu 1.
Der Ablauf wurde vom Innenministerium nicht komplett dargestellt.
Es verhielt sich richtig folgendermaßen:

Anhand des Düsseldorfer Bescheids vom 9.6.2016 wurden alle Sparkassen Bayerns auf die dortige Relevanz geprüft. Bei fast allen Sparkassen waren Düsseldorfer Verhältnisse festzustellen (minimaler Jahresgewinn; ein Vielfaches davon Zuführung zum Fonds für allgemeine Bankrisiken).

Für jeden Regierungsbezirk wurde eine Sparkasse ausgewählt und der Jahresabschluss der Sparkassenaufsicht geschickt, damit diese den Jahresabschluss analog zu Düsseldorf behandeln sollte. Zurück kam von allen Sparkassenaufsichten ein gleichlautend knappes und ablehnendes Schreiben, das mit dem Innenministerium abgestimmt war. Dieses Schreiben enthielt eine Menge sachlicher Fehler, so dass an alle Regierungsbezirke eine Korrektur geschickt wurde. Daraufhin erhielt ich ein detailliertes Schreiben von der Sparkassenaufsicht der Regierung von Schwaben, das die Ablehnung begründen sollte.

Nur diesen Sachverhalt bis dahin hat das Innenministerium in seiner Stellungnahme gebracht.

Die Angelegenheit ging aber weiter.

Das Schreiben aus Schwaben wurde einem Professor für Bankwirtschaftslehre vorgelegt. Dieser erstellte am 9.10.2016 ein Gutachten und widerlegte das Schreiben aus Schwaben komplett, d.h. er ließ kein gutes Haar daran. Dieses Gutachten wurde dem Innenausschuss mit Mail vom 25.10.2016 und den 7 Sparkassenaufsichten der Regierungsbezirke mitgeteilt. Bis heute erfolgte aber keine Reaktion. Das bedeutet, dass mir Recht gegeben wurde (Schweigen ist Zustimmung). Das Innenministerium hätte in seiner Stellungnahme vom 27.12.2016, knapp drei Monate nach diesem Gutachten, darauf eingehen müssen.

Zu 2.
Eine Rechtsaufsicht hat auch zu prüfen, ob die Sparkassenordnung eingehalten wird. Nun wird nur der Jahresüberschuss ausgeschüttet. Dieser wurde manipuliert, indem - wie schon gesagt - nach dem Düsseldorfer „Vorbild“ ein Vielfaches des Gewinns in einen Fonds gesteckt wurde und nur ein Bruchteil in den Jahresüberschuss. Dieses muss die Sparkassenaufsicht monieren (vgl. 3.).

Der Verwaltungsrat entscheidet über Ausschüttungen und hat dabei einen weiten Entscheidungsspielraum.

Dass er dabei „unabhängig und weisungsfrei“ handelt und „nur dem Wohle der Sparkasse verantwortlich verpflichtet“ ist, gehört seit dem Düsseldorfer Bescheid der Vergangenheit an. Der Verwaltungsrat ist auch dem Wohle seiner Träger verpflichtet, d.h. Ausschüttung für gemeinnützige Zwecke. Fünf Sparkassen in Bayern schütten aus, sie handeln bekanntlich nicht gesetzeswidrig.

3. Entscheidung des Finanzministeriums in NRW

Behauptung Innenministerium:

1. NRW ist singuläre Entscheidung
2. Sparkassengesetze NRW und BY sind nicht identisch
3. Bilanzierungswahlrecht ist Gegenstand der Abschlussprüfung
4. SREP usw.
5. Weitere Eigenkapitalbildung notwendig

Richtigstellung:

Zu 1.
Das Innenministerium verkennt die Bedeutung der Entscheidung. Anlass war zwar ein erwarteter Gewinn von 60 Mio. Euro, dann gab es aber noch einen nicht vorhergesehenen zusätzlichen außerordentlichen Gewinn der Sparkasse in Höhe von rund 45 Mio. Euro, zusammen also 105 Mio. Euro. Der Sparkassenvorstand wollte alles in Rücklagen stecken (Fonds für allgemeine Bankrisiken und Sicherheitsrücklage), der Verwaltungsratsvorsitzende dagegen wollte etwas vom Gewinn für seine Stadt Düsseldorf. Die Uneinsichtigkeit des Sparkassenvorstands führte zum Eingreifen des Finanzministeriums NRW, das dort die Sparkassenaufsicht hat. Ergebnis war die Entscheidung vom 9.6.2016 mit dem Ergebnis, dass sowohl der Vorstand falsch gehandelt hatte (zuviel in den Fonds und Unterlaufen der Rechte der Verwaltungsrats) als auch der Verwaltungsrat (kam seiner Aufsichtspflicht gegenüber dem Vorstand nicht nach).

Das Zustandekommen der 105 Mio. Euro wird nur kurz im Tatbestand erwähnt, spielt aber in der Begründung der Entscheidung überhaupt keine Rolle.

Vielmehr wurden hier die Grenzen und Beschränkungen für eine Dotierung des Fonds für allgemeine Bankrisiken (340g HGB) in einer umfangreichen, juristisch-ökonomisch beispielhaften Analyse festgestellt. Ferner wurden Rechte und Pflichten von Sparkassenvorstand und Verwaltungsrat klargestellt:

„Eine Dotierungsentscheidung nach § 340g HGB, die sich allein auf eine Risiko- und Eigenkapitalstrategie stützt, die ihrerseits im Ermessen des Vorstandes liegt, leidet unter einem Ermessensfehler. Im Grundsatz gilt dabei: Je konservativer und risikoadverser eine vom Vorstand langfristig angestrebte Risiko- und Eigenkapitalstrategie ist, desto eher kann eine Dotierung in Rechte und Zuständigkeiten des Verwaltungsrates und der Versammlung des Trägers eingreifen und umso sorgfältiger ist das Ermessen bei der Dotierung nach § 340g HGB auszuüben." (Entscheidung, S. 20).

Zu 2.
HGB ist Bundesrecht und auch für Bayern gültig. Es geht also nicht um das Sparkassenrecht in NRW, das nach Meinung des Innenministeriums nicht auf Bayern anzuwenden ist. Diese Frage ist völlig deplaziert.

Bei der Überprüfung der 71 Geschäftsberichte der bayerischen Sparkassen musste leider festgestellt werden, dass hinsichtlich des § 340g HGB sich die meisten Sparkassenvorstände ähnlich verhalten haben wie ihre Kollegen in Düsseldorf.

Zu 3.
Dass der Vorstand einer Sparkasse einen „weiten Ermessensspielraum" bei der Anwendung des §340gHGB habe, entspricht nicht aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen. Vielmehr handelt es sich nach herrschender Meinung der Bankwissenschaft bei den „allgemeinen Bankrisiken" um sog. latente Risiken, deren Ansatz nach dem handelsrechtlichen Grundsatz der Richtigkeit und der Willkürfreiheit zu ermitteln ist (Kodifizierung in §239 Abs. 2 HGB).

Daher ist das bilanzierungsfähige Ausmaß dieser Risiken mit Hilfe geeigneter und wissenschaftlich anerkannter Schätzmethoden zu ermitteln. Eines dieser Verfahren ist die Methode des Value at Risk, das allerdings bislang von den Sparkassen nicht angewendet zu werden pflegt, weil dadurch nur sehr geringe Zuführungen zu dem Sonderposten für allgemeine Bankrisiken zu rechtfertigen wären.

In diesem Zusammenhang wäre es Aufgabe der Wirtschaftsprüfung, die Anwendung des 340g HGB darauf zu prüfen, ob die Dotierung notwendig ist. Die Notwendigkeit muss begründet werden. In den Geschäftsberichten steht regelmäßig der Satz: „Der bestehende Fonds für allgemeine Bankrisiken gemäß § 340g HGB wurde im Geschäftsjahr weiter dotiert" (z.B. Sparkasse Landsberg-Dießen, Geschäftsbericht 2015, S. 6). Das ist keine Begründung! Auch das Testat eines Wirtschaftsprüfers kann diesen Mangel nicht heilen.

Zu 4.
Die Stellungnahme zu SREP sind nicht auf der Höhe der Zeit. Die Stellungnahme des Innenministeriums stammt vom 27.12.2016. Die Regelung von SREP durch die BaFin erfolgte am 23.12.2016.

Die SREP-Regelung beendete die wilden Gerüchte um die Höhe dieses Zuschlags zur Kapitalquote. Statt der von den Sparkassen erwarteten Zuschlags in Höhe von 5%-Punkten und mehr sind es im Extremfall 2,6%-Punkte. Hat eine Sparkasse gut gewirtschaftet, so kann das Zinsänderungsrisiko auch zu einem Zuschlag von 0 %-Punkten führen.

Das Gros der bayerischen Sparkassen liegt 2015 bei einem Zuschlag von 1,4% oder 1,9%-Punkten. Hier wurde also seitens der Sparkassen maßlos übertrieben! Außerdem wird dieser Zuschlag jedes Jahr neu festgesetzt. Die Sparkasse kann also gegensteuern und hat es in der Hand, den Zuschlag möglichst auf Null reduzieren.

Die Eigenmittelzuschläge steigen bis 2019 auf 10,5% an. Nimmt man noch die 1,9% dazu, so kommt man auf eine Kapitalquote von 12,4% im Jahr 2019.

Zugegebenermaßen, die BaFin kann noch ab 2018 einen antizyklischen Puffer vorschreiben und einen Zuschlag von weiteren 2,5%-Punkten verlangen. Damit kommt man im Extremfall 2019 auf eine erforderliche Kapitalquote von 14,9%.

Ein Blick auf das Ranking der Kapitalquoten der 71 Sparkassen zeigt, dass 2015 insgesamt 57 Sparkassen eine über 15% liegende Kapitalquote haben. Die vom Innenministerium genannte Zahl einer Kapitalquote von 20% ist völlig aus der Luft gegriffen.

Wie gesagt, konnte das Innenministerium bei der Abfassung der Stellungnahme diesen neuen Sachverhalt nicht wissen. Allerdings war der Termin der Sitzung des Ausschusses für Kommunale Fragen erst der 8. März 2017. Bis dahin ist genug Zeit gewesen – zwei Monate - , um dem Ausschuss und den Berichterstattern eine Ergänzung der Stellungnahme vorzulegen. Das wurde nicht getan. **Insofern wurde der Ausschuss unzureichend bzw. falsch informiert.**

Zu 5.
Die steigenden Eigenkapitalanforderungen sind nicht in dem Maße gegeben, wie vom Innenministerium vorgetragen.

Wie soeben gezeigt, haben drei Viertel der Sparkassen bereits jetzt die Kapitalquote, die erst ab 2019 maximal vorgeschrieben ist. Die Sparkasse wird auch nicht geplündert, je nach Kapitalquote bleiben bei einer Gewinnausschüttung mindestens 25% davon bei der Sparkasse zur Dotierung von Rücklagen.

Die Niedrigzinsphase ist zu Ende, denn die Darlehenszinsen steigen seit Sommer 2016 wieder an. Wie die Erfahrung zeigt, werden die Sparerzinsen nicht parallel zu den Darlehenszinsen angehoben sondern mit zum Teil extrem langer Verzögerung. Somit steigt ab jetzt der Zinsüberschuss. Berichte über Bilanz-Pressekonferenzen der Sparkassen bestätigen dies.

Die Höhe der zu entrichtenden Negativzinsen (genannt wurden 560 Mio. Euro von den Sparkassen an die EZB) ist übrigens eine Zeitungsente und beruht auf einem Missverständnis bei der Pressekonferenz des DSGV. Negativzinsen werden nur für die Guthaben verlangt, die über dem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestguthaben bei der EZB liegen.

4. Einbindung des Bayer. Obersten Rechnungshofs

Nachdem der niedersächsische Rechnungshof die Sparkassen komplett prüfen kann, sollte dies auch in Bayern möglich sein. Dort wurden 2015 richtungweisende Prüfungen über die Ausschüttungsmöglichkeiten der Sparkassen und dem dazu vorhandenen Wissen bei den Kommunen untersucht. Das Ergebnis war fatal, die wenigsten Kommunen wussten etwas von den Ausschüttungsmöglichkeiten.

5. Vergütung von Sparkassenvorständen und Verwaltungsräten

Bemängelt wurde hier die Tatsache, dass bei der Berechnung der Vergütung Doppelzählungen vorkommen (Bilanzsumme und zusätzlich Kreditvolumen) und eine Größe „Steuerkurswert der Kundenwertpapiere“ überhaupt nicht nachvollzogen werden kann.

In der Stellungnahme geht das Innenministerium mit keinem Wort auf diese Einwände ein, sondern antwortet mit Floskeln.

Die Ausführungen zur Gehaltserhöhung bei Fusionen sind ebenfalls irreführend. Bei Fusionen werden die Vergütungen der einzelnen Vorstände um 10% pro Jahr erhöht. Die 10% Erhöhung beziehen sich allerdings auf seine vorige Vergütung.

Beispiel: Ein Vorstand hat vor der Fusion jährlich 250.000 Euro, nach der Fusion 350.000 Euro. Sein neues Gehalt ist daher um 100.000 Euro höher. Die 10%-Steigerung bezieht sich auf die 250.000 Euro, so dass sein Gehalt jährlich um 25.000 Euro steigt. Nach vier Jahren hat er sein neues Gehalt von 350.000 Euro erreicht. Beim Lesen der Stellungnahme hat man den Eindruck, dass sich die 10% auf die 100.000 Euro beziehen, also erst nach 10 Jahren das neue Gehalt erreicht wird.

Verschwiegen wird auch, dass ein Vorstand, der in dieser Zeit in den Ruhestand geht, sofort seine Altersbezüge nach der fusionierten Sparkasse erhält.

Nachdem die Gehaltsfestsetzungen von ca. 30 Personen des Bayer. Sparkassenverbands (10 Sparkassenvorstände, 20 Landräte, Oberbürgermeister usw.) getroffen werden, handelt es sich hier, wie die Wirtschaftswoche schrieb, um einen „Selbstbedienungsladen“. Diesem Vorwurf muss der Boden entzogen werden werden.

6. Prüfer

In der freien Wirtschaft ist es üblich, die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach rund 5 Jahren zu wechseln, damit keine Seilschaften entstehen. Das ist in Bayern nicht der Fall, der Prüfungsverband ist immer der gleiche, nur die (begrenzte) Anzahl der Prüfer wechselt in geringem Maße die zu prüfende Sparkasse.

Zusammenfassung

Neben der Zusammensetzung des Ausschusses und der persönlichen Betroffenheit einiger Ausschussmitglieder, vor allem des 2. Berichterstatters, sind zur Stellungnahme des Innenministeriums folgende wichtigen Punkte einzuwenden:

- unvollständige Darstellung der Nichtigkeitserklärung von Jahresabschlüssen der bayerischen Sparkassen (vgl. 2.)

- falsche Interpretation der Entscheidung von Düsseldorf und der Nichtberücksichtigung (bzw. Nachreichung) der Neuregelung von SREP (vgl. 3.)

- Vergütungsfragen ausweichend behandelt (vgl. 5)

Eine objektive erneute Behandlung des Themas ist erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr

(Dr. Rainer Gottwald)