

Bürgerforum Landsberg am Lech e.V.

Dr. Rainer Gottwald (Sprecher), St.-Ulrich-Str.11, 86899 Landsberg am Lech, Tel. 08191/922219; info@stratcon.de
Dipl.Ing. Henryk Bednarek, Tobias-Unfried-Str. 23, 86899 Landsberg am Lech, Tel. 08191/46247
Edgar Grüner, Fliederweg 7, 86899 Landsberg am Lech, Tel. 08191/21618

VR 201414 Amtsgericht Augsburg | Sitz des Vereins: Landsberg am Lech; Finanzamtsnummer: 125/107/30745
Bankverbindung: VR-Bank Landsberg-Ammersee eG, Konto-Nr. 5212570, BLZ 700 916 00

Landsberg am Lech, 6. 2. 2017

**Herrn
Dr. Andreas Dombret
Vorstandsmitglied
Deutsche Bundesbank
Postfach 10 06 02
60006 Frankfurt am Main**

Leitlinienvorschläge der EBA und der EZB auf dem Gebiet der Governance – Kritische Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsorganen in Instituten

Sehr geehrter Herr Dr. Dombret,

Wir sind ein ehrenamtlich tätiger Verein, der nur von Mitgliedsbeiträgen (20 € jährlich) lebt. Seit rund drei Jahren beschäftigen wir uns mit Struktur und Aufgaben der Sparkassen und dem Verhältnis zu ihren Trägern. Anlass war damals die finanzielle Schieflage unserer Stadt Landsberg und die Suche nach Einnahmequellen. Wir wurden fündig als wir auf die Möglichkeit der Gewinnabführung der Sparkasse an die Träger stießen.

Was als Einzelfall begonnen hat, wurde bald über die Landkreisgrenze hinaus bekannt. So haben wir ab Bilanzjahr 2012 die Jahresberichte aller 71 bayerischen Sparkassen unter die Lupe genommen um anhand der Bayerischen Sparkassengesetze mögliche Gewinnabführungen an die Träger zu ermitteln.

Es hat sich leider gezeigt, dass hier eine „Wagenburg“ besteht aus 71 Sparkassen, dem Sparkassenverband, den Wirtschaftsprüfern des Sparkassenverbands, den Politikern (Landräte, Oberbürgermeister, Verwaltungsräte), der Sparkassenaufsicht bei den Regierungen, dem Innenministerium als der Aufsichtsbehörde in Bayern. Uns drängt sich der Verdacht auf, dass sich dieses Konglomerat gegenseitig deckt und die derzeitigen Strukturen beibehalten will.

Es ist äußerst schwer in diese „Wagenburg“ einzudringen und sich die notwendigen Informationen zu beschaffen. Gott sei Dank gibt es die EU, die mit ihrem Zwang zur Publizierung wichtiger Daten im Offenlegungsbericht für eine gewisse Transparenz gesorgt hat: Eigenkapital, Risikogewichtete Aktiva, Kernkapitalquote und seit 23.12.2016 auch der Quotenzuschlag des Zinsänderungsrisikos.

Mit umfangreichen Analysen sind wir an alle bayerischen Landräte und Bürgermeister herangetreten und klären sie über die Qualität ihrer Sparkasse auf. Sie finden einiges dazu unter Google (Stichwort: „Sparkassenkritiker Gottwald“).

Bei allen Analysen ist uns eines aufgefallen:

Die fachliche Qualität der Verwaltungsräte kann stark in Zweifel gezogen werden und zwar sowohl in finanzfachlicher als auch in kommunalfachlicher Hinsicht.

Nun haben wir von den geplanten Leitlinien der EU erfahren, welche die Qualität der Verwaltungsräte und deren fachliche Qualifikation zum Gegenstand haben. Diese soll auf das Fachniveau von Sparkassenvorständen angeglichen werden.

Dem Brief an Sie ist nun zu entnehmen, dass sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu diesem Thema in zwei Punkten und einer Empfehlung geäußert hat.

Wir zitieren diese Punkte:

1. Interessenskonflikt bei politischem Einfluss

„Sowohl die EZB als auch die EBA vermuten einen Interessenkonflikt, wenn ein Mitglied im Aufsichtsrat eine Position mit hohem politischen Einfluss bekleidet. Befürchtet wird insoweit wohl eine von politischen Zielen geprägte Einflussnahme, die mit den institutseigenen Interessen im Konflikt stehen könnte. Als mögliche Fälle werden ausdrücklich Bürgermeister, Regierungsmitglieder, Beschäftigte im Öffentlichen Dienst oder Repräsentanten des Staates genannt. Die Vermutung hat zur Folge, dass die Institute die Situation ausführlich beurteilen und „angemessene Maßnahmen ergreifen“ müssen.

Die Vermutung eines Interessenkonfliktes mit den entsprechenden Folgen passt jedoch nicht auf die sparkassenspezifische Konstellation. Die kommunalen Vertreter in den Verwaltungsräten üben der Natur der Sache nach keinen „institutsfremden“ Einfluss auf die Institute aus. Vielmehr ist ihre Einbindung in die Kontrollgremien der Sparkassen ihrer besonderen kommunalen Anbindung und der Sicherstellung des spezifischen Auftrags dieser Institutionen geschuldet und stellt ein zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unverzichtbares Systemelement im öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesen dar.“

2. Fachliche Qualifikation

„Nach den Plänen der EZB sollen zudem die Mindestanforderungen an die Qualifikation von Mitgliedern in Aufsichtsorganen deutlich angehoben und an die der Vorstände angeglichen werden. So sollte beispielsweise die Ausbildung des Mitglieds einen Bezug zu Bank- und Finanzdienstleistungen oder zu anderen relevanten Bereichen (z. B. BWL, VWL, Recht, Ver-

waltung) aufweisen. Hinzu kommt, dass nach dem Vorschlag der EZB – anders als im aktuellen BaFin-Merkblatt – keine Erleichterungen bei geborenen Mitgliedern, Kaufleuten oder Beschäftigtenvertretern im Aufsichtsorgan vorgesehen sind.

Diese strengen Anforderungen sind unseres Erachtens zwar für Vorstände angemessen, aber für Mitglieder von Aufsichtsorganen inadäquat. Sie blenden die spezifischen öffentlich-rechtlichen Strukturen der Sparkassen aus und reduzieren die notwendige Kontrolle auf die bankwirtschaftlichen Aspekte der kommunalen Sparkassen. Nach unserer Erfahrung üben im Übrigen rein nach fachlicher Qualifikation besetzte Gremien keine effektivere Kontrolle aus. Im Gegenteil haben sich kommunale Mandatsträger – wie z. B. Oberbürgermeister, Landräte und Bürgermeister – in den Kontrollgremien neben Fachexperten der Finanzwirtschaft seit Jahrzehnten bewährt. Die kommunalen Vertreter bringen sowohl eine breite Diversität an Kenntnissen aus ihren Berufen – als Unternehmer, Handwerker, Dienstleister oder Arbeitnehmer – als auch besondere Kenntnisse der örtlichen Strukturen und Marktgebiete sowie Lebenserfahrung und gesunden Menschenverstand mit. Dadurch erhöht sich die Qualität der Beaufsichtigung der im operativen Sparkassengeschäft handelnden Vorstände.

Der dem EZB-Vorschlag zugrunde liegende Fachexperten-Ansatz hätte zur Folge, dass gut funktionierende und gerade im Bereich der kommunalen Sparkassen eben auch systemnotwendige Kontrollstrukturen beschädigt werden.“

3. Empfehlungen

„Hinsichtlich der Vermutung eines Interessenkonfliktes bei Personen mit politischem Einfluss sieht der EZB-Vorschlag eine Ausnahme für Vertreter von Anteilseignern vor. Da die Sparkassen weder Eigentümer noch Anteilseigner haben, sondern dem Prinzip der kommunalen Trägerschaft unterliegen, ist zur Herstellung eines Gleichlaufes eine **Ausnahme für Trägervertreter** dringend erforderlich – und zwar in beiden Konsultationsdokumenten.

Wir empfehlen zudem, dass bei den Anforderungen an die entsprechende Sachkunde und Ausbildung **zwischen Mitgliedern der Geschäftsleitung und des Aufsichtsorgans unterschieden** wird. Zudem sollte die Qualifikation der Oberbürgermeister, Landräte und Bürgermeister und sonstigen kommunalen Vertreter regelmäßig ausreichend sein, soweit sie die nationalen spezialgesetzlichen Anforderungen, wie sie etwa in den Sparkassengesetzen der Länder aufgeführt sind, erfüllen.

Wir wären sehr dankbar, wenn das BMF sowie die BaFin und die Bundesbank im Rahmen der weiteren Beratungen innerhalb der zuständigen Organe der EZB und der EBA unsere Empfehlungen weitertragen und unterstützen. Wir bitten Sie, sich mit Nachdruck dafür einzusetzen.“

Unsere Stellungnahme zum Schreiben der Bundesvereinigung:

Eigentümer der Sparkasse:

Die Träger sind die Eigentümer der Sparkasse, denn die wichtigsten Merkmale dafür sind erfüllt:

- Die Träger haben eine zwei Drittel Mehrheit im Verwaltungsrat und dieser beschließt mit einfacher Mehrheit
- Der Verwaltungsrat entscheidet über die Gewinnverwendung, ob und wieviel an die Träger abgeführt und was in eine Sicherheitsrücklage eingestellt wird (vgl. „Bericht des Verwaltungsrats“ in den Jahresberichten der Sparkassen).

An dieser Realität ändert sich nichts, auch wenn man statt „Eigentümer“ den Begriff „Träger“ verwendet. Daher sind die Leitlinien auch bezüglich des politischen Einflusses anzuwenden.

Fachwissen der Verwaltungsräte

Dem Schreiben der Verbände ist deutlich anzumerken, dass es von Theoretikern geschrieben ist, die nicht wissen, was an der Basis bei den einzelnen Sparkassen vor sich geht.

Alle deutschen Sparkassengesetze definieren die Aufgabenverteilung zwischen Sparkassenvorstand und Verwaltungsrat so:

Der **Verwaltungsrat** ist zuständig für das **strategische Geschäft**. Dabei handelt es sich um die unternehmerische Transaktionen mit den langfristigen Auswirkungen auf die Sparkasse (s. oben Gewinnverwendung).

Der **Sparkassenvorstand** ist zuständig für das **operative Geschäft**, er führt die Beschlüsse des Verwaltungsrats aus und ist tätig im Kerngeschäft der Sparkasse.

Strategische Geschäfte erfordern andere Entscheidungen als die operativen Geschäfte.

Soweit die Gesetzeslage.

Nach unseren Erfahrungen sind die Verwaltungsräte allerdings ein Spielball des Sparkassenvorstands. Wegen mangelnder Fachkenntnisse muss alles geglaubt werden, was der Vorstand sagt. Die gesetzlich vorgegebene Aufgabenverteilung ist also genau ins Gegenteil verkehrt.

Um einem Vorstand auf Augenhöhe begegnen zu können sind auf jeden Fall Fachkenntnisse gefragt, „allgemeine Lebenserfahrung und gesunder Menschenverstand“ sind völlig unzureichend, wenn es um komplexe Strategien geht.

Diese sind aber bislang nicht vorhanden, so dass der Sparkassenvorstand sowohl strategisches Geschäft als auch operatives Geschäft betreibt. Bis 2014 war diese Vermengung auch augenscheinlich, da der Sparkassenvorstand bei den Verwaltungsrats-sitzungen Stimmrecht hatte. Gott sei dank hat das die EU abgeschafft, seither darf ein Sparkassenvorstand nur noch Empfehlungen abgeben.

Zur Illustration des Gesagten haben wir von einem Protokollführer bei Verwaltungsratssitzungen folgende Information erhalten (Das Original liegt uns vor):

„Jeder Vorstand, der sauber arbeitet, müsste froh sein um einen fachlich gebildeten Aufsichts- (Verwaltungs-) rat. Dieser Verwaltungsrat erkennt nämlich gute Arbeit. Praxis ist aber schon das Abnicken nach mehr oder weniger Erklärung zu den Tagesordnungspunkten in den Sitzungen durch den Vorstand. Ich weiss, wie oft gefragt wird, ob jemand eine Frage hat zu einem TOP. Wenn nicht, dann geht der Punkt ohne Erläuterung durch. In den Gemeinderatssitzungen ist es ja auch so. Nicht nachfragen heißt zustimmen. Und nachfragen heißt auch "etwas nicht verstanden haben". Darum lässt man meist die Nachfrage. Man sollte sich die Tagesordnung z.B. einer Dezember-Verwaltungsratssitzung anschauen. Sie ist immer besonders lang. Dafür ist die Sitzungszeit dann aber auch besonders kurz (damit man nicht zu spät zur Weihnachtsfeier kommt). In diese Sitzung kann man deshalb immer alles Komplexere hineintun. Man wusste, es gab so keine Probleme. Bei wenigen TOP's hat man sich schon unterhalten in der Verwaltungsratssitzung. Das musste auch sein, sonst wäre es zu dürrtig gewesen bei den hohen Sitzungsgeldern.“

Was fehlende Fachkenntnisse bedeuten, kann in der Düsseldorfaffäre letzten Sommer nachgelesen werden als es um die Ausschüttung von Sparkassengewinnen an den Träger, die Stadt Düsseldorf, ging. Das Finanzministerium von NRW hob die Bilanz 2014 auf, weil sowohl der Sparkassenvorstand (Ermessensmissbrauch bei der Rücklagenzuführung gem. 340g HGB) als auch der Verwaltungsrat (hat den Vorschlag des Sparkassenvorstands zur Gewinnverwendung durchgewunken) rechtswidrig gehandelt haben. Wir nehmen an, dass Sie den Bescheid des Finanzministeriums haben, wenn nicht, erhalten Sie ihn sicher von der Stadtparkasse Düsseldorf.

Wir haben uns die Mühe gemacht und von allen bayerischen Sparkassen aus den Jahresbilanzen 2015 die Verwaltungsratsmitglieder herausgeschrieben.

Diese Liste ist beigelegt und umfasst rund 900 Verwaltungsräte, auch mit der Berufsbezeichnung.

Anhand der in der Aufstellung befindlichen Berufsangabe lässt sich leicht ablesen, ob hier eine fachliche Qualifikation vorliegen könnte, die dem Fachwissen der Vorstände adäquat ist. Sicher sind einige Verwaltungsräte dabei, die diese Qualifikation mitbringen oder sich angeeignet haben.

Grundsätzlich sollte man aber unterstellen, dass eine Kontrollinstanz über ein mindestens ebenso hohes Fachwissen, wenn nicht noch ein höheres, verfügen muss als die Instanz, die kontrolliert werden soll. Von der strategischen Richtlinienkompetenz des Verwaltungsrats ist hier noch nicht einmal die Rede.

Allein schon die Tatsache, dass die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) ein derartiges

Schreiben an Sie verfasst haben, erhärtet bei uns den Verdacht, dass es sich hier um eine „Wagenburg“ handelt.

Eine gründliche Prüfung der Argumente unseres Schreibens ist Ihrerseits dringend erforderlich.

Das Fachwissen aller Verwaltungsräte (Vorsitzende, Stellvertreter und einfache Mitglieder) ist grundlegende Voraussetzung für eine funktionierende Sparkasse. Wir werden daher die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet sehr aufmerksam verfolgen.

Gleichlautende Schreiben erhalten auch Herr Dr. Thomas Steffen (BMF) und Herr Raimund Röseler (BaFin).

Herzliche Grüße
Ihr
Dr. Rainer Gottwald