

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 07.07.2015

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Sparkassengesetzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Finanzministerium.

Mit freundlichen Grüßen
Stephan Weil

Entwurf**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Sparkassengesetzes**

Artikel 1

Das Niedersächsische Sparkassengesetz vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 609), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 13. Oktober 2011 (Nds. GVBl. S. 353), wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Abs. 4 Satz 2 wird die Verweisung „§ 29 Abs. 4“ durch die Verweisung „§ 29 Abs. 3“ ersetzt.
2. In § 14 Abs. 2 werden die Worte „eidesstattliche Versicherung nach § 807“ durch die Worte „Vermögensauskunft nach § 802 c“ ersetzt.
3. § 24 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 erhält folgende Fassung:
„¹Die Sparkasse kann den ausgewiesenen Bilanzgewinn an den Träger abführen.“
 - b) Satz 2 wird gestrichen.
 - c) Der bisherige Satz 3 wird Satz 2.

Artikel 2

¹Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. ²Abweichend von Satz 1 tritt Artikel 1 Nr. 3 mit Wirkung vom 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil****I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Entwurfs**

Als Folge der im Jahr 2007 ausgebrochenen Finanzmarktkrise forderten die Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten im Rahmen der Gipfeltreffen 2009 in London und Pittsburgh eine weltweit nachhaltige Stärkung der Widerstandskraft des Bankensystems durch Erhöhung von Qualität, Quantität und internationaler Vergleichbarkeit der Eigenmittel sowie der Liquidität der Kreditinstitute. In Erfüllung eines entsprechenden Arbeitsauftrages der G20 veröffentlichte der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht im Dezember 2010 eine Empfehlung für neue Eigenkapital- und Liquiditätsstandards für international tätige Kreditinstitute (Basel III). Basel III verfolgt das Ziel, die Widerstandskraft der Kreditinstitute gegenüber Schocks aus Stresssituationen im Finanzsektor und in der Wirtschaft zu stärken.

Basel III wird auf europäischer Ebene durch zwei Rechtsakte umgesetzt: Zum einen durch die sogenannte CRD IV-Richtlinie und zum anderen durch die hier einschlägige, am 28. Juni 2013 in Kraft getretene Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (im Folgenden: CRR-Verordnung). Die CRR-Verordnung ist ab dem 1. Januar 2014 unmittelbar geltendes Recht in jedem Mitgliedstaat der EU. Sie regelt im Wesentlichen die Höhe und die Anforderungen an die aufsichtsrechtlich bereitzuhaltenden Eigenmittel, die eigenmittelbezogenen Risikovorschriften, die Großkreditvorschriften, die Liquiditätsvor-

schriften, die Offenlegungspflichten und enthält Vorgaben zur künftigen Ausgestaltung einer Verschuldungsquote.

Hervorzuheben sind die neuen Regelungen zur Stärkung sowohl der Quantität als auch der Qualität der Eigenmittel der Kreditinstitute im Wege der europaweiten Harmonisierung. Die CRR-Verordnung enthält eine vollständig überarbeitete Definition der regulatorischen Eigenmittel.

National bedeutete dies Änderungsbedarf für das Gesetz über das Kreditwesen (KWG). Insbesondere § 10 KWG, der bisher die zentrale Eigenmittelnorm darstellte, musste an die CRR-Verordnung angepasst werden.

Der deutsche Gesetzgeber ist der Umsetzung der CRR-Verordnung mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2013/36/EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Anpassung des Aufsichtsrechts an die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRD IV-Umsetzungsgesetz) vom 28. August 2013 nachgekommen.

Dabei wurde das Gesetz über das Kreditwesen um alle Regelungen bereinigt, die in der CRR-Verordnung enthalten sind, und um Verfahrens- und sonstige Regelungen ergänzt, die für die praktische Anwendung der CRR-Verordnung erforderlich sind.

Von der bisher zentralen Eigenmittelnorm des § 10 KWG verbleiben als wesentliche Bestandteile insbesondere die Verordnungsermächtigung für die Solvabilitätsverordnung sowie die neu gefasste Ermächtigungsgrundlage zur Festsetzung erhöhter Eigenmittelanforderungen.

Das Niedersächsische Sparkassengesetz (NSpG) enthält bisher in § 24 Abs. 2 eine gleitende Verweisung auf die Regelung des § 10 Abs. 1 KWG. Ein Regelungszweck des § 24 Abs. 2 Satz 1 NSpG als Ausgangsnorm besteht darin, unter Bezugnahme auf gesetzlich geregelte Eigenmittelanforderungen und eigenmittelbezogene Risikovorschriften nach dem Gesetz über das Kreditwesen a. F. das Ermessen bezüglich der Abführung des ausgewiesenen Bilanzgewinns an den Träger einzuschränken. Durch den neuen Regelungsinhalt des § 10 Abs. 1 KWG unterscheiden sich nunmehr der Regelungszweck der Ausgangs- und der Bezugsnorm voneinander. Zudem ist nicht absehbar, inwieweit die Eigenmittelanforderungen weiterhin geändert werden, sodass die Gefahr fortlaufenden Änderungsbedarfs besteht. Mit der Änderung des Niedersächsischen Sparkassengesetzes soll auf eine gleitende Verweisung auf Vorschriften anderer Gesetzgeber daher verzichtet werden.

Gleichzeitig soll die Abführungsregelung modernisiert werden.

Darüber hinaus werden redaktionell notwendige Änderungen vorgenommen.

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Mit den vorgesehenen Regelungen können die verfolgten Ziele erreicht werden. Alternativen sind nicht erkennbar.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Menschen mit Behinderung und Familien

Keine.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

Für Gemeinden, Landkreise und Sparkassenzweckverbände ergeben sich durch die Neuregelung keine Kosten. Eine Aussage zur Einnahmeseite ist nicht möglich, weil die Abführung an den Träger von verschiedenen Faktoren abhängt, zu denen keine allgemeine Aussage getroffen werden kann.

V. Anhörungen

Folgende Gewerkschaft und folgende Verbände sind im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf beteiligt worden:

- Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di,
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (AG KSV),
- Niedersächsischer Sparkassen- und Giroverband (NSGV).

Die AG KSV erhebt gegen die angedachte Änderung des § 24 Abs. 2 NSpG keine Bedenken.

Der NSGV hält den Gesetzentwurf grundsätzlich für angemessen und sachgerecht.

Sofern sich die Stellungnahmen auf bestimmte Regelungen des Gesetzentwurfs beziehen, werden diese im Zusammenhang mit der jeweiligen Vorschrift erörtert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (§ 2):

Durch Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Sparkassengesetzes vom 8. Oktober 2008 (Nds. GVBl. S. 315) wurde versehentlich die Verweisung geändert. Der Fehler wird behoben.

Zu Nummer 2 (§ 14):

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an die durch das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung geänderte Paragrafenfolge in der Zivilprozessordnung.

Zu Nummer 3 (§ 24):

Zu den Buchstaben a und b:

Der bisherige § 24 Abs. 2 Satz 1 NSpG verweist gleitend auf die nach § 10 Abs. 1 KWG ermittelten und gewichteten Risikoaktiva und legt diese zusammen mit der Höhe der Sicherheitsrücklage als Kriterium für eine Abführung zugrunde. § 10 Abs. 1 KWG in der ab 4. September 2013 geltenden Fassung stellt - ausgehend von der Aufnahme von Regelungen zu Höhe und Anforderung an die aufsichtsrechtlich bereitzuhaltenden Eigenmittel in die CRR-Verordnung - nicht mehr die zentrale Eigenmittelnorm dar. Damit füllt § 10 Abs. 1 KWG nicht mehr den Inhalt aus, den der bisherige Verweis im Niedersächsischen Sparkassengesetz mit der Einführung zum 1. Januar 2005 bezweckt hat. Insoweit ist § 24 Abs. 2 Satz 1 NSpG zu ändern.

Auch wenn mit der CRR-Verordnung in Umsetzung der Basel III-Vorgaben auf europäischer Ebene unlängst eine Norm verabschiedet wurde, in der Quantität und Qualität der Eigenmittel von Kreditinstituten neu geregelt werden, ist nicht auszuschließen, dass sie alsbald aufgrund aufsichtlicher Entwicklungen angepasst wird. Insoweit besteht die Gefahr fortlaufenden Änderungsbedarfs, dem dadurch begegnet wird, dass auf eine gleitende Verweisung auf Vorschriften anderer Gesetzgeber an dieser Stelle verzichtet wird.

Ausgehend von der Änderung, die durch die Neufassung des Gesetzes über das Kreditwesen erforderlich ist, soll die Abführungsregelung für die niedersächsischen Sparkassen modernisiert werden. Das Sparkassengesetz regelt zukünftig keine dem Fachrecht entnommenen Beschränkungen zur Höhe der Abführungen an den Träger mehr. Die bisherige Staffelung in § 24 Abs. 2 Satz 2 NSpG entfällt. Die Sparkassen müssen zu jedem Zeitpunkt die gesetzlichen und aufsichtlichen Eigenmittelanforderungen erfüllen, die eigenmittelbezogenen Risikovorschriften beachten und diese ihren Planungen entsprechend zugrunde legen. Dabei haben sie insbesondere auch die sich aus der CRR-Verordnung ergebenden Eigenmittelanforderungen bis 2019 zu beachten. Diese Verpflichtung trifft beide Organe der Sparkasse.

Zuständig für die abschließende Entscheidung über die Vornahme einer Abführung bleibt weiterhin der Verwaltungsrat, der gemäß des bisherigen Absatzes 2 Satz 3 (Satz 2 - neu -) die Auswirkungen auf die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sparkasse zu beachten und sicherzustellen hat, dass die Sparkasse auch in Zukunft in der Lage sein wird, ihre betriebswirtschaftlichen Zwecke und ihren öffentlichen Auftrag im Geschäftsgebiet zu erfüllen. Dies entspricht der Systematik des Niedersächsischen Sparkassengesetzes.

Die Verantwortung der Verwaltungsräte wird durch diese Neuregelung gestärkt.

Zum Ergebnis der Anhörung - nicht berücksichtigte Vorschläge -:

Ver.di sieht in der Streichung der die Abführung begrenzenden Regelungen eine Gefahr dahingehend, dass zukünftige Entscheidungen über die Abführung des Bilanzgewinns maßgeblich von den finanziellen Interessen der Träger beeinflusst seien. Für eine progressive und nachhaltige Aufgabenerfüllung sei jedoch eine stetige Stärkung der Eigenmittel unerlässlich. Ver.di schlägt vor, die Gewinnthesaurierung als Regelfall zu definieren oder hilfsweise eine mögliche Abführung auf 25 Prozent des ausgewiesenen Bilanzgewinns zu begrenzen.

Die Verwaltungsratsmitglieder stehen in einem öffentlich-rechtlichen Organverhältnis zur Sparkasse, das Rechte und Treuepflichten unmittelbar gegenüber dem Institut begründet. Sie handeln nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl und die Aufgabe der Sparkasse bestimmten Überzeugung und sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Die Gefahr einer maßgeblich von Trägerinteressen beeinflussten Entscheidungsfindung des Verwaltungsrates besteht daher nicht.

Die Forderung nach einer Gewinnthesaurierung als Regelfall und einer Abführung nur im Ausnahmefall wird aus dem neuen Fachrecht hergeleitet. Das dem Verwaltungsrat bei seiner Entscheidung über eine Abführung eingeräumte Ermessen darf ohnehin nur unter Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Bedingungen und innerhalb der gesetzlichen Grenzen ausgeübt werden. Der vorgeschlagenen Ermessensbegrenzung bedarf es daher nicht.

Der hilfsweise gestellten Forderung nach einer prozentualen Begrenzung der Abführung wird ebenfalls nicht nachgekommen, weil eine Begrenzung dieser Höhe nach fachlich nicht zu begründen ist.

Der NSGV bittet in die Begründung aufzunehmen, dass zur Gewährleistung der künftigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Sparkasse auf Basis einer rollierenden Fünfjahresplanung die Erfüllung der künftigen aufsichtlichen Anforderungen an Qualität und Quantität des Eigenkapitals einer Sparkasse ermittelt wird und ihre jederzeitige Risikotragfähigkeit sichergestellt werden kann. Des Weiteren sollten Abführungsentscheidungen nur getroffen werden, wenn über die aufsichtlichen Mindestkapitalanforderungen hinaus angemessene Puffer vorhanden sind.

Der erste Ergänzungswunsch des NSGV leitet sich aus der sogenannten Säule II des Basel III-Pakets ab. Die Empfehlungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht beruhen auf drei Säulen, von denen die Säulen I und II hier relevant sind. Säule I beinhaltet Empfehlungen zum regulatorischen Kapital. Die Eigenmittel zur Darstellung der Risikotragfähigkeit, das interne Kapital, sind Inhalt der Empfehlungen der Säule II. In der Gesetzesbegründung sind die Anforderungen der Säulen I und II bereits berücksichtigt. Danach müssen die Sparkassen zu jedem Zeitpunkt die gesetzlichen und aufsichtlichen Eigenmittelanforderungen erfüllen sowie die eigenmittelbezogenen Risikovorschriften beachten und ihren Planungen zugrunde legen. Dabei haben sie insbesondere auch die sich aus der CRR-Verordnung ergebenden Eigenmittelanforderungen bis 2019 zu beachten.

Auch dem zweiten Ergänzungswunsch des NSGV wird nicht nachgekommen. Ein zusätzlicher, unbestimmter sparkassenrechtlicher Puffer läuft dem Gesetzesziel, einer Trennung von Sparkassenrecht und Fachrecht, zuwider. Ein über die Säulen I und II hinausgehender sparkassenrechtlicher Puffer ist fachlich nicht zu begründen und bedürfte einer materiellen Änderung.

Zu Buchstabe c:

Folgeänderung aus den Buchstaben a und b.

Zu Artikel 2:

Zu Satz 1:

Die Änderung der Verweisungen tritt am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft.

Zu Satz 2:

Die Vorschrift regelt das rückwirkende Inkrafttreten der Abführungsregelung. Die Änderung wirkt nicht belastend und steht mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes im Einklang.

Mit Inkrafttreten der CRR-Verordnung und der Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen zum 1. Januar 2014 konnten die Sparkassen auf den Fortbestand der Verweisungsregelung in § 24 Abs. 2 NSpG nicht vertrauen.