

Unterrichtung

Hannover, den 21.11.2017

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Sparkassen und Volksbanken in Niedersachsen - eine Erfolgsgeschichte mit kommunaler Beteiligung bzw. genossenschaftlicher Eigentumsstruktur erhalten

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 17/7682

Beschluss des Landtages vom 14.06.2017 - Drs. 17/8288 (nachfolgend abgedruckt)

Die Europäische Zentralbank (EZB) veröffentlichte am 14. November 2016 den Entwurf eines Leitfadens zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit von Mitgliedern der Leitungsorgane von Banken. Der Leitfaden gilt unmittelbar für alle „bedeutenden“, d. h. unter der direkten Aufsicht der EZB stehenden Institute. Er soll damit einen Beitrag zur Steigerung der Stabilität einzelner Finanzinstitute sowie des Bankensystems insgesamt leisten. Die Institutionen der Europäischen Union zeigen damit Handlungsfähigkeit infolge der Banken- und Finanzkrise.

Der Leitfaden basiert auf den Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA. Diese stellte zuletzt am 28. Oktober 2016 zusammen mit der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA einen neuen Entwurf für allgemeine Leitlinien zur Beurteilung der Eignung von Mitgliedern des Leitungsorgans und von Inhabern von Schlüsselfunktionen vor, der somit auch für Sparkassen und Volksbanken gültig werden könnte. Der Leitfadentwurf erstreckt sich dabei nicht nur auf die Mitglieder der Geschäftsführung, sondern ganz wesentlich auch auf die Mitglieder von Aufsichts- oder Verwaltungsräten. Die Europäische Bankenaufsicht will damit auch vermeintlichen Interessenkonflikten von Gremienmitgliedern begegnen, wenn diese eine Position mit hohem politischem Einfluss (z. B. in der Lokal-, Regional- oder Bundespolitik) bekleiden.

In der Vergangenheit sind EBA-Leitlinien häufig in die Regulierung der Bankenaufsicht übernommen worden. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass sich die nationale Aufsicht im Zuge der Umsetzung der Vorgaben der EBA zukünftig an den Anforderungen orientiert, die der EZB-Leitfadentwurf in Bezug auf Mitglieder von Leitungsorganen bedeutender Kreditinstitute vorsieht. Für die gesamte Bankenlandschaft ist dies im Grundsatz auch sinnvoll, denn die fachliche Eignung der Organe muss gesichert und Interessenskonflikte müssen ausgeschlossen sein. Einschränkungen bei der Besetzung der demokratisch legitimierten kommunalen Verwaltungsräte der Sparkassen bzw. über die Vertreterversammlung (Mitgliederversammlung) gewählten Aufsichtsräte der Volksbanken durch die neuen Regelungen gilt es jedoch vorzubeugen.

Der Landtag stellt fest:

- Nach der Banken- und Finanzkrise hat die Europäische Union (EU) ihre Aufsichtsstrukturen für den Finanzmarkt angepasst und verschärfte Regelungen für eine Vielzahl bankenrechtlicher Aspekte durchgesetzt. Diese Verschärfungen sind weitgehend begrüßenswert, um die Folgen von in Schieflage geratenen Banken für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu reduzieren.
- Europäische Regelungen bei der Bankenaufsicht sollten die Besonderheiten des deutschen Sparkassensystems berücksichtigen. Die EZB-Leitlinien sind daher in dieser Form für die Sparkassen nicht geeignet. Die Banken- und Finanzkrise wurde nicht durch die niedersächsischen Sparkassen ausgelöst. Die Sparkassen in kommunaler Trägerschaft sowie Volksbanken in genossenschaftlicher Organisation sind auch hier bei uns in Niedersachsen feste und verlässliche Partner für die Bürgerinnen und Bürger und für den Mittelstand.
- Die Sparkassen in Deutschland haben einen öffentlichen Auftrag und sind dem Gemeinwohl verpflichtet. Deshalb können an sie besonders hohe Anforderungen gestellt werden, beispielsweise bei der Offenlegung der Vorstandsvergütung und der Nachhaltigkeit von Investments.

Diese besondere Verantwortung, die über die Profitmaximierung hinausgeht, spiegelt sich auch in der Zusammensetzung der Verwaltungsgremien der öffentlichen Sparkassen wider. Der öffentliche Auftrag der Sparkassen und ihre kommunale Trägerschaft erfordern daher die Präsenz der demokratisch legitimierten kommunalen Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsräten. Ähnlich verhält es sich mit den Volksbanken.

- Die persönliche Eignung der Aufsichtsratsmitglieder sowie das Nichtvorliegen von Interessenskonflikten werden nach den Maßgaben des Kreditwesengesetzes (KWG) und entsprechenden Bestimmungen der BaFin bereits heute vorausgesetzt und geprüft.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, sich dafür einzusetzen,

1. dass unser gewachsenes und bewährtes kommunales bzw. genossenschaftliches Aufsichtssystem und der öffentliche Auftrag der Sparkassen bzw. der Volksbanken nicht dadurch gefährdet werden, dass an die Sparkassen bzw. Volksbanken die Maßstäbe angelegt werden, die der neue, durch die EZB herausgegebene Entwurf des „Leitfadens zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit“ für „bedeutende“ Kreditinstitute formuliert,
2. dass vor dem Hintergrund der jeweiligen Aufgabenstellung bei den Anforderungen zwischen Mitgliedern der Geschäftsleitung der Sparkassen bzw. Volksbanken und des Aufsichtsorgans zu unterscheiden ist und
3. dass auch zukünftig gewählte kommunale Hauptverwaltungsbeamtinnen/Hauptverwaltungsbeamte und kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ihre Erfahrung und ihr Wissen in den Verwaltungsräten als Mitglieder einbringen können.

Antwort der Landesregierung vom 20.11.2017

Zu den Nummern 1 bis 3 der Landtagsentschließung wird zusammenfassend Folgendes ausgeführt:

Die Landesregierung stand den regulatorischen Bestrebungen der EZB und EBA/ESMA in Bezug auf die Anforderungen, die von den Mitgliedern von Leitungsorganen in der Aufsichtsfunktion gemäß den Konsultationspapieren erfüllt werden sollen, kritisch gegenüber. Um beachtliche Erschwernisse bei der Besetzung von Verwaltungs- und Aufsichtsgremien von Sparkassen und genossenschaftlichen Kreditinstituten vorzubeugen, setzte sich die Landesregierung deshalb frühzeitig und umfassend für einen Erhalt der bisherigen und bewährten Regulatorik zur Besetzung von Verwaltungs- bzw. Aufsichtsgremien ein.

Bereits mit Schreiben vom 22.02.2017 informierte Finanzminister Schneider Bundesfinanzminister Dr. Schäuble darüber, dass mit Inkrafttreten des o. g. regulatorischen Vorhabens eine Änderung der Aufsichtspraxis der nationalen Aufsichtsbehörden zulasten der Sparkassen und anderer „weniger bedeutender“ Kreditinstitute zu befürchten sei, und ersuchte ihn gleichzeitig als den für die Fach- und Rechtsaufsicht über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zuständigen Ressortminister dafür Sorge zu tragen, dass die Anforderungen des durch die EZB herausgegebenen Entwurfs eines Leitfadens zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit von Mitgliedern von Leitungsorganen sogenannter bedeutender Kreditinstitute weiterhin keine Anwendung auf „weniger bedeutende“ Kreditinstitute finden.

Darüber hinaus wurde die Landesregierung gemeinsam mit Baden-Württemberg auch im Bundesrat initiativ tätig. Der anlässlich der Vorschläge der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der europäischen Bankenregulierung gemeinsam mit Baden-Württemberg zur Bundesratsdrucksache 38/17 gestellte Antrag sah u. a. die an die Bundesregierung gerichtete Aufforderung vor, unionsrechtlich auf die Berücksichtigung der besonderen Struktur von Sparkassen und anderen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ebenso wie bei Genossenschaftsbanken hinzuwirken. Hierfür wurde hinsichtlich der Anforderungen, die an ein Leitungsorgan gestellt werden, ausdrücklich auch eine unionsrechtliche Verankerung einer Unterscheidung zwischen Geschäftsleitung und Aufsichts- oder Verwaltungsorgan gefordert. Zudem enthielt der gemeinsame Antrag die an die Bundesregierung gerichtete Aufforderung, im Rahmen des Überarbeitungsprozesses des Regulierungsrahmens darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedschaft in einem Aufsichts- oder Verwaltungsrat bei Personen, die

Anteilseigner oder Träger des Kreditinstituts vertreten, nicht den unionsrechtlichen Vorschriften über die Anforderungen an Mitglieder von Leitungsorganen widerspricht. Letzteres erfolgte zur Sicherstellung, dass Vertretern von Trägern einer Sparkasse, die regelmäßig aus der Lokalpolitik oder aus dem öffentlichen Dienst stammen, nicht alleine aufgrund dieser Tatsache fehlende Unvoreingenommenheit und Integrität unterstellt werden können und diese weiterhin Mitglieder von Aufsichts- und Verwaltungsräten sein können. Schließlich enthielt der Antrag die an die Bundesregierung gerichtete Aufforderung, darauf hinzuwirken, dass die aktuell von der EBA und EZB konsultierten Leitlinienentwürfe keine Anwendung finden, bis die Änderung des unionsrechtlichen Rahmens in Kraft tritt.

Mit dem gemeinsam von den Ländern Niedersachsen und Baden-Württemberg gestellten Antrag befasste sich der Bundesrat in seiner 956. Sitzung am 31.03.2017 unter TOP 55 a. In diesem Rahmen wurde zudem eine Erklärung von Finanzminister Schneider zu Protokoll gegeben, in der die Positionen der Landesregierung gerade auch zur Thematik der regulatorischen Bestrebungen der EZB und EBA/ESMA hinsichtlich der Anforderungen an Gremienmitglieder erneut hervorgehoben wurden. Feststellen lässt sich dazu, dass sämtliche von Finanzminister Schneider in seiner Erklärung eingenommenen Positionen im Einklang mit den im Landtagsbeschluss getroffenen Feststellungen und Forderungen stehen.

Die Thematik „Europäische Leitlinienvorschläge auf dem Gebiet der Corporate Governance - Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsorganen“ war ferner Gegenstand der Konferenz der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder am 04.05.2017 in Berlin, in deren Rahmen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen für eine länderinterne Beschlussfassung auf Ebene der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) geworben wurde, die die Länderpositionen unterstreicht.

Ebenfalls wurden die regulatorischen Vorschläge der EZB und EBA/ESMA in der Besprechung der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder mit dem Chef des Bundeskanzleramtes am selben Tag in Berlin erörtert. Seitens des Bundes wurde in diesem Zuge durch Vertreter des Bundesfinanzministeriums versichert, die Besonderheiten der Sparkassen und Genossenschaftsbanken im Blick zu haben. Zudem gehe die BaFin davon aus, die derzeitige Verwaltungspraxis hinsichtlich der Sparkassen und Genossenschaftsbanken weiterführen zu können.

Mit dem Ziel, die Aufmerksamkeit auch der Bundesregierung auf die regulatorischen Aktivitäten von EZB und EBA/ESMA in Bezug auf die in ihren Konsultationspapieren formulierten Anforderungen an Mitglieder von Leitungsorganen von Kreditinstituten zu lenken, brachte Ministerpräsident Weil in einem an Bundeskanzlerin Dr. Merkel gerichteten Schreiben vom 11.05.2017 erhebliche Einwände gegen die Entwürfe von EZB und EBA/ESMA vor. Zum einen wies Ministerpräsident Weil daraufhin, dass nicht hinreichend zwischen den Aufgaben der Geschäftsleitung und denen des Aufsichts- und Verwaltungsrates unterschieden würde. Zum anderen wandte der Ministerpräsident sich gegen den bei Funktionsträgern mit politischer Rolle vermuteten Interessenkonflikt.

Auf gemeinsame Initiative der Finanzminister der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen hin fand im Rahmen der Finanzministerkonferenz am 19.05.2017 eine Aussprache zu dem Thema „Europäische Leitlinienvorschläge auf dem Gebiet der Corporate Governance - Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsorganen in Finanzinstituten“ statt. Im Mittelpunkt dieser standen die Ausführungen des Vertreters des Bundesfinanzministeriums, der die Position der Bundesregierung darlegte. Diese sei der Auffassung, dass bei sogenannten geborenen Mitgliedern von Aufsichtsorganen öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute sowie aus Kommunal-, Landes- oder Bundespolitik stammenden Personen nicht automatisch ein Interessenkonflikt angenommen werden dürfe, der die Mitgliedschaft in diesen Gremien ausschließt.

In der Besprechung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit der Bundeskanzlerin am 01.06.2017 in Berlin bat Ministerpräsident Weil die Bundesregierung ausdrücklich, sich bei der Thematik „Europäische Leitlinienvorschläge auf dem Gebiet der Corporate Governance - Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsgremien in Finanzinstituten“ frühzeitig Fehlentwicklungen entgegenzustellen und betonte gleichzeitig die Wichtigkeit, dass aus Kommunal-, Landes- oder Bundespolitik stammende Vertreter auch zukünftig als Mitglieder des Aufsichts- bzw. Verwaltungsrates akzeptiert würden. Die Bundeskanzlerin machte in diesem Rahmen deutlich, dass sie die Auffassung der Länder teilt und die Bundesregierung sich weiterhin für die Besonderheiten des deutschen Bankensektors einsetzen werde.

In der 206. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 12. bis 14.06.2017 befassten sich schließlich auch die Innenminister und -senatoren der Länder mit der durch Niedersachsen in die Sitzung eingebrachten Thematik „Anforderungen an die Mitglieder von Sparkassen-Verwaltungsräten / Europäische Leitlinienvorschläge auf dem Gebiet der Corporate Governance“. In dem gefassten Beschluss sprachen sich die Innenminister und -senatoren dafür aus, kommunalen Vertretern einschließlich Hauptverwaltungsbeamten auch weiterhin den Zugang zu den Kontrollgremien der Sparkassen zu ermöglichen, ohne dass an sie überzogene Qualifikationsanforderungen gestellt werden, die denen der Sparkassenvorstände angeglichen sind. Darüber hinaus wurde der Bundesminister des Inneren gebeten, innerhalb der Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Einfluss in den Gremien der Europäischen Union dahin gehend geltend macht, dass die Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesens bei der Regulierung der Finanzmärkte, insbesondere aber auch bei den anstehenden Beratungen der EBA und der EZB im Bereich der Corporate Governance gewahrt bleiben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Landesregierung bereits im Vorfeld der Beschlussfassung des Landtages erschöpfend den seitens des Landtages geforderten Einsatz erfüllte, indem sie sämtliche Landesinteressen und Positionen gegenüber der Bundesregierung platzierte. Seitens der Bundesregierung, der nicht nur die Fach- und Rechtsaufsicht über die BaFin, sondern gerade auch die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland auf Ebene der Europäischen Union obliegt, wurde durchweg Unterstützung für die von der Landesregierung geforderten Positionen signalisiert. Mit Schreiben vom 30.06.2017 an Ministerpräsident Weil erklärte die Bundeskanzlerin ausdrücklich, dass sie die Einschätzung des Ministerpräsidenten teile, dass das dreigliedrige Bankensystem aus Privatbanken, Sparkassen und Landesbanken sowie Genossenschaftsbanken von großer Bedeutung für Deutschland und für seine Wirtschaftskraft sei. Zugleich stelle dieses ausgeprägte dreigliedrige Bankensystem eine Besonderheit im europäischen Vergleich dar. Daher setze sich die Bundesregierung nachdrücklich für die angemessene Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Bankensystems auf europäischer Ebene ein.

Vor diesem Hintergrund erscheint nach Auffassung der Landesregierung die Gefahr der Erstreckung der für sogenannte bedeutende Kreditinstitute durch die EZB in ihrem Leitfadentwurf vom 14.11.2016 bzw. in dem am 15.05.2017 veröffentlichten Leitfaden in finalisierter Form formulierten Anforderungen durch die BaFin auf die für Sparkassen und Genossenschaftsbanken geltende Aufsichtspraxis als gebannt.

Überdies ist darauf hinzuweisen, dass von einzelnen Vertretern von EZB und EBA Verlautbarungen festzustellen waren, die grundsätzlich auf eine deutliche Entschärfung der im Zusammenhang mit den Entwürfen von EZB und EBA auftretenden Problemen schließen ließen. So führte beispielsweise im Rahmen der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema „Europäisches System der Finanzaufsicht“ in seiner 117. Sitzung vom 31.05.2017 der Vertreter der EZB zur Problematik des Vorliegens eines Interessenkonflikts aus, dass der zwischenzeitlich in finalisierter Form veröffentlichte und nur für die Aufsicht von sogenannten bedeutenden Kreditinstituten geltende Leitfaden der EZB in keiner Weise verhindere, dass Kommunalpolitiker weiterhin in den Aufsichtsgremien tätig sein könnten. Gefordert würden seitens der EZB lediglich mitigierende Maßnahmen.

Auch die jüngste Veröffentlichung der gemeinsamen Leitlinien von EBA und ESMA in finalisierter Form vom 26.09.2017 gebietet aktuell keine weiteren Maßnahmen der Landesregierung. Die ab dem 30.06.2018 anzuwendenden Leitlinien differenzieren hinsichtlich der Anforderungen an Mitglieder von Leitungsorganen deutlich danach, ob es sich um ein Leitungsorgan mit Geschäftsführungsfunktion oder um ein Leitungsorgan mit Aufsichtsfunktion handelt. Auch stellte die EBA ausdrücklich klar, dass trotz der Annahme eines Interessenkonflikts von Gremienmitgliedern mit politischer Rolle eine Mitgliedschaft der betroffenen Personen in Aufsichts- oder Verwaltungsgremien nicht per se ausgeschlossen ist.

Mit der Veröffentlichung der Leitlinien haben EBA und ESMA in wesentlichen Punkten den vom Landtag geforderten Regelungsrahmen eingehalten. Die Landesregierung sieht deshalb derzeit keine Notwendigkeit, weiter tätig zu werden, wird jedoch die Anwendung der EBA-/ESMA-Leitlinien durch die Aufsichtsbehörden aufmerksam verfolgen.

(Verteilt am 30.11.2017)