

Beschluss B09 – LVS 8.3.17

Positionspapier - Vertreter der Kommunen in Verwaltungsräten der Sparkassen

Sachverhalt:

Die Europäische Bankenaufsicht (EBA) und die Europäische Zentralbank (EZB) wollen - ohne Erleichterungen für „geborene“ Mitglieder - die Anforderungen an Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen an die Anforderungen für Vorstände angleichen. Es wird zudem ein wesentlicher Interessenkonflikt, dem mit „angemessenen Maßnahmen“ begegnet werden muss, vermutet, wenn ein Mitglied im Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan bzw. eine ihm nahestehende Person aktuell (oder in den letzten 2 Jahren) eine Position mit hohem politischem Einfluss bekleidet. Als mögliche Fälle werden hier Bürgermeister, Regierungsmitglieder, Beschäftigte im Öffentlichen Dienst oder Repräsentanten des Staates genannt. Eine Ausnahme ist lediglich für Anteilseignervertreter, nicht jedoch für Trägervertreter vorgesehen.

Positionsbestimmung:

Die avisierten Regelungen sind mit dem öffentlichen Bankenwesen in Deutschland nicht vereinbar. Die kommunalen Spitzenverbände haben entsprechend Stellung genommen und das Bundesministerium der Finanzen, die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht um Unterstützung gebeten.

Kommunalrelevant war v.a. die seinerzeit geplante einseitige Ausrichtung der Anforderungen an die Mitglieder von Kontrollgremien an der fachlichen Eignung, die die kommunale Vertretung in den Verwaltungsräten der kommunalen Sparkassen und in den Aufsichtsräten der Kommunalversicherer und Volks- und Raiffeisenbanken in Frage gestellt und die sie tragenden Eignungsprofile völlig an den Rand gedrängt hätte.

Wie der Deutsche Landkreistag (DLT) mitteilt, konnte, nachdem sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auf seine Initiative mit einer kritischen Stellungnahme an den federführenden Finanzausschuss des Deutschen Bundestages gewandt hatte, im Ergebnis eine Korrektur des damaligen Vorhabens bei Berücksichtigung der kommunalen Petiten erreicht werden.

Wie von DSGVO-Präsident Fahrenschon in der DLT-Präsidiumssitzung vom 10./11.1.2017 angesprochen, haben nunmehr die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) als auch die Europäische Zentralbank im Oktober und November 2016 Leitlinien-Entwürfe auf dem Gebiet der Corporate Governance zur Konsultation vorgelegt, die u.a. auch kritische Anforderungen an Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen vorsehen.

Entwürfe der EBA und der EZB

Nach den Plänen der europäischen Behörden sollen u.a. die Mindestanforderungen an die Qualifikation von Mitgliedern in Verwaltungs- und Aufsichtsorganen deutlich angehoben und an die Anforderungen für Vorstände angeglichen werden. So sollte die Ausbildung einen Bezug zu Bank- und Finanzdienstleistungen oder zu anderen relevanten Bereichen (z.B. BWL, VWL, Recht, Verwaltung) aufweisen.

Gefordert werden sollen darüber hinaus zumindest Kenntnisse der Finanzmärkte, der rechtlichen Anforderungen, der Geschäftsstrategie und des Risikomanagements des Instituts, Kenntnisse zur Beurteilung der effektiven Unternehmensführung und Überwachung sowie hinsichtlich der Auswertung von Finanzinformationen eines Instituts.

Diese Anforderungen sind zwar für Vorstände, nicht aber für Mitglieder von Aufsichtsorganen, insbesondere nicht die Verwaltungsräte von Sparkassen, angemessen. Die aktuelle Verwaltungspraxis der BaFin (Merkblätter vom 4.1.2016) sieht für Aufsichtsorganmitglieder keine Spezialkenntnisse vor. Sie verlangt lediglich, dass die Aufsichtsorganmitglieder die Vorstände angemessen kontrollieren können, d.h. die Geschäfte des Instituts verstehen, deren Risiken angemessen beurteilen und ggf. eigenen Beratungsbedarf erkennen.

Im Vorschlag der EZB - anders als im aktuellen BaFin-Merkblatt - sind keine Erleichterungen bei geborenen Mitgliedern, Kaufleuten oder Beschäftigtenvertretern im Aufsichtsorgan vorgesehen. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf.

Weiterhin ist kritisch zu bewerten, dass nach den Vorschlägen ein wesentlicher Interessenkonflikt vermutet wird, wenn ein Mitglied im Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan bzw. eine ihm nahestehende Person aktuell (oder in den letzten 2 Jahren) eine Position mit hohem politischem Einfluss bekleidet, sofern das politische Amt mit spezifischen Machtbefugnissen ausgestattet ist, die ein Handeln im Interesse des Instituts hindern würden. Als mögliche Fälle werden hier Bürgermeister, Regierungsmitglieder, Beschäftigte im Öffentlichen Dienst oder Repräsentanten des Staates genannt. Folge ist, dass die Institute diese Situation ausführlich beurteilen und „angemessene Maßnahmen ergreifen“ müssen. Eine Ausnahme ist lediglich für Anteilseignervertreter, nicht jedoch für Trägervertreter vorgesehen. Diese Regelung ist nach Auffassung des DLT so mit dem öffentlichen Bankenwesen in Deutschland, u.a. der demokratischen Legitimation in Sparkassen nicht vereinbar und erfordert deshalb unbedingt eine Anpassung.

Gemeinsame Stellungnahme

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband auf gemeinsame Inhalte einer Stellungnahme im Konsultationsverfahren gegenüber den europäischen Institutionen und ein entsprechendes gemeinsames Schreiben an das Bundesministerium der Finanzen, die Deutsche Bundesbank sowie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verständigt.

Sie verdeutlichen, dass die europäischen Vorschläge Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsorganen enthalten, die mit dem öffentlichen Bankenwesen in Deutschland nicht vereinbar sind. Sie berücksichtigen insbesondere nicht die besonderen Strukturelemente der kommunal getragenen Sparkassen. Die Präsenz der kommunalen Vertreter in den Verwaltungsräten ist ihrer kommunalen Trägerschaft und dem spezifischen hieraus ableitbaren auf das Trägergebiet bezogenen öffentlichen Auftrag dieser Institutionen geschuldet.

Die Vermutung eines Interessenkonfliktes mit den entsprechenden Folgen ist daher nicht zutreffend. 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.

Die verschärften Mindestanforderungen an die Qualifikation von Mitgliedern in Aufsichtsorganen werden zwar für Vorstände als angemessen, aber für Mitglieder von Aufsichtsorganen als deutlich zu weitgehend beurteilt. Sie blenden zudem die spezifischen öffentlich-rechtlichen Strukturen der Sparkassen aus und reduzieren die notwendige Kontrolle auf den betriebswirtschaftlichen Ast der kommunalen Sparkassen. Dargelegt wurde auch, dass nach der Erfahrung im Übrigen rein nach fachlicher Qualifikation besetzte Gremien keine effektivere Kontrolle ausüben, und der dem EZB-Vorschlag zugrunde liegende Fachexperten-Ansatz zur Folge hätte, dass gut funktionierende und gerade im Bereich der kommunalen Sparkassen eben auch systemnotwendige Kontrollstrukturen unnötig beschädigt würden.

Es werden hieraus abgeleitet folgende Forderungen ausweislich der gemeinsamen Stellungnahme gestellt:

- 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.
- Es wird zudem empfohlen, dass bei den Anforderungen an die erforderliche 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.

BMF sowie BaFin und Bundesbank sind gebeten worden, im Rahmen der weiteren Beratungen innerhalb der zuständigen Organe der EZB und der EBA die Empfehlungen weiterzutragen und zu unterstützen.