

14.06.2023

Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

**Parlamentarische Gestaltungsmöglichkeiten des Landtags dauerhaft beibehalten –
Für eine faire Ausgestaltung des Drei-Säulen-Modells im Bereich der Bausparkassen**

zu dem „**Gesetz zur Zustimmung zum Staatsvertrag über die Vereinigung der LBS Westdeutsche Landesbausparkasse, Anstalt des öffentlichen Rechts, und der LBS Norddeutsche Landesbausparkasse Berlin-Hannover, Anstalt des öffentlichen Rechts, zur LBS Landesbausparkasse NordWest, Anstalt des öffentlichen Rechts, und über die LBS Landesbausparkasse NordWest und zur Änderung der Landeshaushaltsordnung**“

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 18/3482
Beschlussempfehlung des Hauptausschusses
Drucksache 18/4627

I. Ausgangslage

Unter den bisherigen Gegebenheiten einer langanhaltenden Niedrigzinsphase, erheblicher Marktveränderungen und eines verschärften Wettbewerbsumfelds, dem sich die Landesbausparkassen ausgesetzt sahen und das von zunehmenden regulatorischen Anforderungen geprägt ist, wurden Überlegungen zur Verschmelzung der LBS West und der LBS Nord befördert. Im Verbund würde ein öffentliches Finanzinstitut entstehen, das mit einer Bilanzsumme von über 22 Mrd. Euro in einem Einzugsgebiet von rund 30 Mio. Einwohnern in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Berlin und Bremen gemeinsam 2,6 Mio. Kunden mit 3,1 Mio. Verträgen über eine Bausparsumme von rund 95 Mrd. Euro betreuen könnte. Damit würde unter Beachtung der parallelen Konzentrationsbewegungen anderer Landesbausparkassen der Bilanzsumme nach das zweitgrößte Institut im öffentlichen Sektor und das fünftgrößte aller Bausparkassen in ganz Deutschland entstehen.

Seit Juli 2022 hat sich aber dieses Marktumfeld durch die stark angehobenen Leitzinsen der Europäischen Zentralbank massiv verändert, und Bausparen ist wieder zu einem attraktiven Modell geworden, um sich heute planbare Konditionen etwa für den zukünftigen Eigentumserwerb zu sichern. Folglich zeichnete sich noch im vergangenen Jahr eine entsprechend günstige Entwicklung beim Anstieg der Bausparsummen der eingelösten Bausparverträge ab. Vor dieser Entwicklung scheint jedenfalls kein akuter Fusionsdruck mehr zu bestehen.

Datum des Originals: 14.06.2023/Ausgegeben: 14.06.2023

Das neu entstehende Institut wird vielmehr mit einer Bilanzsumme von gut 22 Mrd. Euro und der günstigen Geschäftsentwicklung viel schneller als vermutet an neue regulatorische Hürden stoßen, die bereits bei konkurrierenden Fusionsvorhaben integrale Bedenken hervorgerufen haben. Ab einer Bilanzsumme von 30 Mrd. Euro kann die Europäische Zentralbank die Aufsicht über ein Finanzinstitut übernehmen. Hieraus erwächst das immanente Risiko, dass das Bausparen als Ausdruck der deutschen Sparneigung in einem konservativen Anlagemodell durch die europäische Regulierung leidet.

Die Übertragung der LBS Nord als einer öffentlichen Aufgabe des Landes Niedersachsen auf ein Institut, das nordrhein-westfälischer Gesetzgebung folgt, wird durch einen Staatsvertrag geregelt. Dieser schreibt zum einen materiell die Regelungen des Gesetzes über die LBS Westdeutsche Landesbausparkasse (LBSG) fort, ersetzt diese allerdings gleichzeitig und konserviert sie damit. Dies bedeutet unter anderem, dass eine neue LBS NordWest alle juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts übernehmen kann. Diese Regelung ermöglicht es, entgegen dem bewährten Drei-Säulen-Modell mit seiner Aufteilung in öffentliche, genossenschaftliche und private Anbieter, zukünftig auch Institute aus anderer Träger- und Eigentümerschaft als der öffentlichen zu übernehmen.

§ 8 des Staatsvertrags ermöglicht Verschmelzungen der LBS NordWest als übernehmendem Rechtsträger mit einer oder mehreren juristischen Person(en) des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts. Dafür maßgeblich wäre im konkreten Fall das anstaltsrechtliche Umwandlungsrecht, das durch die Bestimmungen dieses Staatsvertrags und ergänzend durch die auf diesem Staatsvertrag beruhenden satzungsrechtlichen Bestimmungen festgelegt wird (Drs. 18/3482 (Neudruck), Seite 29). Sofern eine solche Verschmelzung nicht gleichzeitig Anlass zur Änderung des Staatsvertrags gibt, bedürfte sie keiner Zustimmung des Landtags. Eine Eingrenzung der für eine solche Verschmelzung in Betracht kommenden übertragenden Rechtsträger ergibt sich nach den Regelungen des Staatsvertrags lediglich im Innenverhältnis durch die Normierung der Aufgaben der LBS NordWest in § 4 Absatz 1 des Staatsvertrags und damit mittelbar nach § 4 des Gesetzes über Bausparkassen, der die zulässigen Geschäftsaufgaben einer Bausparkasse aufzählt. Auch insofern nicht ausgeschlossen sind daher Verschmelzungen von privaten oder genossenschaftlichen Bausparkassen, nicht einmal von Unternehmen, die selbst keine Bausparkassen sind, deren Geschäftstätigkeit sich aber im Rahmen der in § 4 Absatz 1 des Staatsvertrags bzw. § 4 des Gesetzes über Bausparkassen beschriebenen Aufgaben bewegt, auf die LBS NordWest. Dieser weite Anwendungsbereich des § 8 des Staatsvertrags erscheint ohne einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Landtags nicht opportun.

Ebenso wenig sachgerecht ist der Verzicht auf prozedurale Regelungen zu eventuellen zukünftigen Änderungen des Staatsvertrags. In § 15 wird lediglich cursorisch geregelt, dass es eines weiteren Staatsvertrags bedarf die LBS NordWest aufzulösen. Auch wenn nachvollziehbar erscheint, dass aufgrund des Geschäftsgegenstandes der LBS NordWest - die LBS NordWest unterliegt als Kreditinstitut in vollem Maße dem Kreditwesengesetz (KWG) und ist damit der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterstellt - die Vereinbarung sowohl einer festen Laufzeit sowie einer bloßen Kündigungsklausel ausscheidet, erscheint insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Staatsvertrag sämtliche Regelungen des LBSG mit entsprechender Regelungstiefe ablöst, im Staatsvertrag der Fall nicht angemessen berücksichtigt, dass entweder das Land Niedersachsen oder das Land Nordrhein-Westfalen einseitig Änderungsbedarf an dem Staatsvertrag als Ganzem oder einzelnen seiner Vorschriften geltend machen. Vielmehr führt der Verzicht auf entsprechende Regelungen zu einer vermeidbaren Rechtsunsicherheit.

Der im Landesrecht anzuwendende Staatsvertrag steht im Rang des Zustimmungsrechts, das heißt des Gesetzes. Demgemäß kann das durch Staatsvertrag gesetzte Recht nach

herrschender Meinung entsprechend der auf dem Demokratieprinzip basierenden Lex-posterior-Regel durch nachfolgendes Recht aufgehoben werden, wenn dies auch zugleich gegebenenfalls zugleich einen Vertragsbruch gegenüber dem Vertragspartner bedeuten kann (Handbuch des Staatsrechts, Band VI Der Bundesstaat, 2008, § 141 Rdnr. 62; Heusch/Schönenbroicher; Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage 2020, Artikel 66 Rdnr. 33; Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage 2020, Art. 66 Anm. 4; Geller/Kleinrahm/Dickers, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage 2. Ergänzungslieferung 1994, Artikel 66 Anm. 15b).

Nach welchen rechtlichen Regeln Staatsverträge zwischen Ländern zu beurteilen sind, ist umstritten. Überwiegend wird von einem ungeschriebenen bundesverfassungsrechtlichen Rechtsregime ausgegangen, in welches allgemeine Rechtsgrundsätze, beispielsweise der Grundsatz der Bundestreue, Verfassungsgewohnheitsrecht sowie – in analoger Anwendung bzw. durch gewohnheitsrechtliche Rezeption – völkerrechtliche Regeln einfließen sollen (vgl. im Einzelnen bei: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rdnrn. 51 ff.). Wann unter diesen Umständen gegebenenfalls ein Anspruch eines Landes auf Anpassung des Staatsvertrags, etwa nach der *clausula rebus sic stantibus* (vgl. BVerfGE 34, 216 (232)) vorliegen könnte, lässt sich nicht sicher prognostizieren.

Die zuvor genannten Punkte stellen klare Defizite des neuen LBS-Staatsvertrags dar.

II. Handlungsnotwendigkeiten

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat sich in den letzten Wochen auf Veranlassung der FDP-Landtagsfraktion in mehreren Sitzungen mit der bevorstehenden Verschmelzung der LBS Westdeutsche Landesbausparkasse und der LBS Norddeutsche Landesbausparkasse zur LBS Landesbausparkasse NordWest befasst. Bei den schriftlichen Stellungnahmen der LBS Westdeutsche Landesbausparkasse (18/567), des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes sowie des Sparkassenverbandes Westfalen-Lippe (18/568) und des Verbands der Privaten Bausparkassen (18/570) und der mündlichen Anhörung sind einige Mängel in der rechtlichen Konstruktion des Staatsvertrages zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen und der Aufhebung des bisherigen Gesetzes sowie der daraus resultierenden Wettbewerbssituation und regulatorischen Risiken zutage getreten, deren genauerer Betrachtung es noch bedarf.

Einige wesentliche Kritikpunkte am vorliegenden Regelungswerk betreffen nachfolgende Aspekte:

- Die Fusion würde einen rechtlichen Sonderstatus für die LBS NordWest bedeuten, der ihr einen Übernahmeschutz durch andere Institute gewährt, während sie selbst beliebig viele andere Unternehmen nicht nur im öffentlichen, sondern auch im privaten und genossenschaftlichen Segment erwerben könnte. Dies wäre eine ungerechtfertigte Bevorzugung eines einzelnen Instituts, die dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Säulen und Marktteilnehmer widerspricht.
- Die Fusion würde das Risiko erhöhen, dass die LBS NordWest unter die europäische Bankenaufsicht fallen dürfte, sobald sie voraussichtlich schon in näherer Zukunft die Bilanzsumme von 30 Mrd. Euro überschreitet. Dies wird zu regulatorischen Prozessen und Anforderungen führen, die nicht mit dem spezifischen deutschen Geschäftsmodell des Bausparens vereinbar sind und die Interessen der Bausparer gefährden.

Ein Erhalt bei gleichzeitig klarer Abgrenzung der drei Säulen des Bausparens zur Wahrung des Wettbewerbs der Institute intra- und intersektional sollte das Ziel der Landespolitik sein, um eine echte Angebotsvielfalt an Bausparprodukten für die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen zu bewahren und dauerhaft zu gewährleisten.

III. Beschlussfassung

Der Landtag Nordrhein-Westfalen

- erkennt die Besonderheiten des Geschäftsmodells des deutschen Bausparens für die notwendige Belebung und Modernisierung des Immobilienmarktes und möchte einen Transfer der Aufsicht über die Landesbausparkasse von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hin zur Europäischen Zentralbank (EZB) und die damit verbundenen regulatorischen Kosten vermeiden.
- lehnt die dauerhafte rechtliche Bindungswirkung des vorgeschlagenen Staatsvertrages ab, der nicht ausreichend sicherstellt, wie zukünftig einseitigem Änderungsbedarf des Landes Nordrhein-Westfalen an dem Staatsvertrag als Ganzem oder einzelnen seiner Vorschriften rechtssicher Rechnung getragen werden kann.
- beauftragt die Landesregierung dafür Sorge zu tragen, den Fortbestand des Drei-Säulen-Modells auch im Bausparkassensektor sicherzustellen und die Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb zwischen privaten, genossenschaftlichen und öffentlichen Bausparkassen zu schaffen, indem mögliche Übernahmen der LBS NordWest auf den öffentlichen Sektor begrenzt werden.

Henning Höne
Marcel Hafke
Dirk Wedel
Ralf Witzel

und Fraktion