



Sachstand

Gemeinwohlorientierung von Sparkassen

Gemeinwohlorientierung von Sparkassen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 121/18
Abschluss der Arbeit: 31. August 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Rechtsform und Grundsätze der Geschäftspolitik	4
3.	Gemeinwohlorientierung bei Beteiligungen der Sparkassen	4
3.1.	Bayern	5
3.2.	Land NRW	5

1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt die Frage, inwieweit die Sparkassen in Deutschland einer gesetzlichen Gemeinwohlorientierung unterliegen und wie diese in Gesetzgebung und Rechtsprechung jeweils definiert wird.

Außerdem will er wissen, inwieweit die Gemeinwohlorientierung für Aktivitäten außerhalb des Geschäftsgebietes der jeweiligen Sparkasse und für Tochtergesellschaften, Verbundunternehmen und Beteiligungen gilt.

2. Rechtsform und Grundsätze der Geschäftspolitik

Sparkassen sind öffentlich-rechtliche Kreditinstitute. Sie werden von einer Gebietskörperschaft oder einem Zweckverband errichtet. Die Sparkasse ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts.

Die Bezeichnung „Sparkasse“ ist in Deutschland in den §§ 39 und 40 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) geschützt.

Sparkassen unterscheiden sich von privaten Banken dadurch, dass die „Erzielung von Gewinnen nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes“ ist.¹ Leitmotiv ist die Gemeinwohlorientierung, sowie regionale Beschränkung des Geschäftsbetriebs auf Stadt- oder Gemeindegebiet. Dieser Grundsatz ist in den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen normiert (vergleiche § 4 Sparkassengesetz Berlin).

Zudem ergibt sich die Gemeinwohlorientierung aus § 40 KWG, wonach „eine am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung“ erforderlich ist, um die Bezeichnung Sparkasse zu tragen.

Die Geschäftstätigkeit üben sie auf der Grundlage eines öffentlichen Auftrags und des Gemeinnützigkeitsprinzips aus. Danach sollen sie das Geschäftsgebiet mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen versorgen, Sparen und allgemeine Vermögensbildung fördern und für die Bevölkerung und die mittelständische Wirtschaft Dienstleistungen erbringen.

Die Verwendung der entstandenen Gewinne ist in den jeweiligen Sparkassengesetzen der Länder unterschiedlich geregelt. In der Regel wird ein erzielter Gewinn an den Träger ausgeschüttet oder von der Sparkasse direkt für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt.

3. Gemeinwohlorientierung bei Beteiligungen der Sparkassen

Die Rechtslage soll nachfolgend für den Freistaat Bayern und das Land Nordrhein-Westfalen erläutert werden. Nur für wenige Sparkassengesetze bzw. -verordnungen der Länder sind Kommentierungen verfügbar.²

1 VG Darmstadt, Urteil vom 30.08.2011 – 5 K 1554/09.DA

2 Weitergehende Literatur zur Regulierung von Beteiligungen der Sparkassen im Landesrecht war nicht auffindbar. Der Sparkassen- und Giroverband konnte auf telefonische Nachfrage ebenfalls keine weiterführenden Informationen liefern.

3.1. Bayern

Im bayerischen Landesrecht finden sich die Regelungen für die Beteiligungen von Sparkassen an anderen Unternehmen in § 9 der Bayerischen Sparkassenordnung (BaySpkO). Gemäß § 9 Abs. 1 BaySpkO darf die Sparkasse Beteiligungen (§ 271 Abs. 1 des Handelsgesetzbuchs) an Unternehmen und Einrichtungen der Sparkassen-Finanzgruppe eingehen. Absatz 2 sieht weiterhin vor, dass die Sparkasse im Rahmen ihrer Aufgabe (§ 1) auch Beteiligungen (§ 271 Abs. 1 des Handelsgesetzbuchs) eingehen darf an

1. Grundstückserschließungs-, Wohnungsbau-, Grundstücksverwertungs- und Immobilienverwaltungsunternehmen,
2. Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die sich an mittelständischen Unternehmen beteiligen,
3. sonstigen Unternehmen, wenn ihre Beteiligung 50 v.H. des Unternehmenskapitals nicht übersteigt.

§ 9 Absatz 3 BaySpkO enthält zudem eine Renditeorientierung für Beteiligungsgeschäfte. Beteiligungen sind demnach nur zulässig an Unternehmen, für deren Verbindlichkeiten den Gläubigern nur das Vermögen des Unternehmens haftet und etwaige Nachschusspflichten betragsmäßig begrenzt sind. Bei diesen Beteiligungen ist darauf zu achten, dass sie nach kaufmännischen Grundsätzen zumindest mittelfristig eine marktübliche angemessene Rendite erwarten lassen.

3.2. Land NRW

Für das Land NRW stellt der Kommentar von Heinevetter u.a. fest, dass das Eingehen von Beteiligungen nicht zum traditionellen Geschäftsfeld der Sparkassen gehört. „Bis 1988 bestand ein grundsätzliches Beteiligungsverbot. Mit der Sparkassen-Verordnungs-Novelle vom 31.8.1988 wurde dies geändert.“³

Über die Beteiligung von Sparkassen außerhalb des Geschäftsgebietes enthält nunmehr das Sparkassengesetz NRW (SpkG NRW) eine landesrechtliche Vorschrift. Nach § 3 Abs. 3 SpkG NRW dürfen sich Sparkassen an Unternehmen grundsätzlich dann beteiligen, wenn deren Sitz im Satzungsgebiet gelegen ist. Ausnahmsweise sind Beteiligungen außerhalb des Satzungsgebietes zugelassen.

Außer der Beteiligung an Auslagerungsunternehmen können sich die Sparkassen in Erfüllung ihres öffentlichen Auftrages (§ 2 Abs. 1 SpkG NRW) an anderen, insbesondere kleinen oder mittelständischen, einen beliebigen Geschäftszweck erfüllenden, Unternehmen unmittelbar oder mittelbar beteiligen.⁴

3 Heinevetter/Engau/Menking, SpkG NRW, 3.Auflage, § 3 S. 29.

4 Heinevetter/Engau/Menking, SpkG NRW, 3.Auflage, § 3 S. 35.

Eine unmittelbare Gemeinwohlorientierung für Tochterunternehmen bzw. Beteiligungen lässt sich aus dem Gesetz nicht entnehmen. Die unternehmerische Führung von Unternehmen und Einrichtungen, die einen beliebigen, sparkassenfremden Geschäftszweck verfolgen, ist vom öffentlichen Auftrag der Sparkassen gemäß § 2 Abs. 1 SpkG NRW gerade nicht erfasst.⁵

Etwas anderes gilt für renditelose Beteiligungen. Aus der Gemeinwohlorientierung der Sparkassen folgt, dass die Sparkasse nur unter bestimmten Voraussetzungen renditelose Beteiligungen eingehen kann.⁶ Nach Nr. 2,3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Sparkassengesetz NRW (AVV SpkG NRW) muss die Beteiligung der Verbesserung der regionalen Struktur des Trägergebietes dienen (1). Der Anschaffungswert aller Beteiligungen einschließlich vereinbarter Nachschuss- und Kostentragungspflichten darf 5% des haftenden Eigenkapitals der Sparkasse nicht übersteigen (2) und der Wert einer einzelnen Beteiligung darf höchstens 300.000 Euro betragen (3).

„Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 SpkVO a. F. konnte ein Beteiligungserwerb nur nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung von Renditegesichtspunkten erfolgen. Diese Bestimmung wurde zwar nicht in das Sparkassengesetz aufgenommen, ihr materieller Gehalt gilt aber weiterhin. Er folgt bereits aus § 2 Abs. 3 Satz 1 SpkG, wonach die Sparkassen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen, d. h. auch mit der Absicht der Gewinnerzielung, führen und ergibt sich zudem aus Nr. 2.3 AVV-SpkG (abgedruckt unter C 1.1), die von rentierlichen Sparkassenbeteiligungen als Regelfall ausgeht. Dabei kommt es nicht darauf an, dass die Beteiligung bereits bei Eingehung rentabel ist. Entscheidend ist vielmehr, dass sie potentiell, wenn auch unter Umständen erst längerfristig, also nach mehr als fünf Jahren, zur Erwirtschaftung von Erträgen geeignet ist (so das Ergebnis der Beratungen, die zur Streichung des Begriffes „mittelfristig“ in der Renditeregelung der § 7 Abs. 3 Satz 1 SpkVO 1999 voraufgehenden Vorschrift führten). Die Renditeerwartung beruht auf einer günstigen Prognose für die zukünftige Entwicklung des Beteiligungsunternehmens. Im Einzelfall kann diese Prognose mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden sein, so dass ein beträchtliches Verlustrisiko bestehen kann. Das Renditekriterium hat daher besondere Bedeutung für Prüfung und Auswahl von Beteiligungsprojekten.“⁷

„Es soll nicht jedes Risiko in dem Sinne vermieden werden, dass nur hundertprozentig sichere Beteiligungen erworben werden dürfen. Eine solche Vorgabe wäre mit dem Betreiben der Beteiligungsfinanzierung unvereinbar. Vielmehr sollen Beteiligungsvorhaben unterbleiben, die von vornherein keinen wirtschaftlichen Erfolg versprechen (vgl. auch Lohmiller, aaO., S. 74). Derartige Beteiligungen können nur ausnahmsweise unter besonderen Voraussetzungen erfolgen.“⁸

5 Heinevetter/Engau/Menking, SparkG NRW, 3.Auflage, § 3 S. 36.

6 Heinevetter/Engau/Menking, SparkG NRW, 3.Auflage, § 3 S. 37.

7 Heinevetter/Engau/Menking, SparkG NRW, 3.Auflage, § 3 S. 36 f.

8 Heinevetter/Engau/Menking, SparkG NRW, 3.Auflage, § 3 S. 36 f.