

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Auswirkungen der Bildung von Stammkapital im Sparkassenrecht

insb. in Hinblick auf Organstrukturveränderungen

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Die Auswirkungen der Bildung von Stammkapital im Sparkassenrecht - insb. in Hinblick auf Organstrukturveränderungen

Ausarbeitung WD 4 - 196/07

Abschluss der Arbeit: 25.10.07

Fachbereich WD 4: Haushalt und Finanzen

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste 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. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Vor dem Hintergrund der Stärkung des Marktwertes der Sparkassen gab es auf Länderebene bereits Ende der neunziger Jahre erste Bestrebungen hin zu einer partiellen Umstrukturierung des Sparkassenrechts. Das Bundesland Rheinland-Pfalz ermöglichte im Rahmen einer Gesetzesreform im Jahre 1999 eine bis zum damaligen Zeitpunkt in den Sparkassenrechten der Länder einmalige Bildung von Stammkapital bei öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Hessen sind dem Beispiel von Rheinland-Pfalz gefolgt. Hessen hat durch die Neuregelungen im aktuellen Sparkassengesetz die Bildung von Stammkapital eingeführt. In Nordrhein-Westfalen findet sich im Arbeitsentwurf zum Sparkassengesetz ein vergleichbarer Ansatz mit der Bezeichnung Trägerkapital.

Der Begriff Stammkapital stammt aus dem Gesellschaftsrecht und bezeichnet das auf einen Nennbetrag lautende Eigenkapital des Unternehmens, das sich aus der Summe aller Anteile der Eigner ergibt. Die Stammkapitalbildung bei Sparkassen ist dann problematisch, wenn mit ihr die Möglichkeit der Übertragung des Stammkapitals einhergeht.

Durch die Einführung der Stammkapitalbildung haben die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen ihre Landesgesetze bzw. den aktuellen Arbeitsentwurf modifiziert. Insbesondere das hessische Landesgesetz hat in besonderem Maße der Einführung der Bildung von Stammkapital Rechnung getragen hat. So räumt es dem Fall der Übertragung von Stammkapital einen eigenen Gesetzesabschnitt ein und regelt hierin umfangreich organstrukturelle Veränderungen in Hinblick auf Mitbestimmungsrechte der Anteilseigner.

Ob sich die Stammkapitalbildung im Sparkassenrecht langfristig auf die Geschäftspolitik der betroffenen Landessparkassen auswirkt wurde im Jahre 2001 bezüglich Rheinland-Pfalz verneint.

Der wissenschaftliche Diskurs beschäftigt sich aktuell mit der Frage, ob die landesrechtliche Begrenzung des Stammkapitalerwerberkreises europarechtswidrig ist.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Rahmenbedingungen des Sparkassenrechts	5
3.	Bildung von Stammkapital im Sparkassenrecht	6
4.	Auswirkungen	7
4.1.	Stammkapitalbildung und die Übertragung von Anteilen	7
4.1.1.	Regelungen des Sparkassengesetzes in Hessen	7
4.1.2.	Regelungen des Sparkassengesetzes in Rheinland-Pfalz	9
4.1.3.	Regelungen des Arbeitsentwurfes zum Sparkassengesetz in Nordrhein-Westfalen	9
4.2.	Organstruktur nach Übertragung	10
4.2.1.	Regelungen des Sparkassengesetzes in Hessen	10
4.2.2.	Regelungen des Sparkassengesetzes in Rheinland-Pfalz	13
5.	Mögliche Auswirkungen auf die Geschäftspolitik und Ausblick	13

1. Einleitung

Bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre verlief die Sparkassenpolitik in eher ruhigen Bahnen. Durch die Europäisierung des Rechts und die Liberalisierung der Märkte für Finanzdienstleistungen hat sich dies in den letzten Jahren geändert.¹ Spätestens der sog. Brüsseler Kompromiss vom 17. Juli 2001², der den beihilferechtlichen Streit um die Haftung der Länder und Kommunen für die Landesbanken und kommunalen Sparkassen beigelegt hat, war Auslöser einer neuen Sparkassenrechtdebatte.³ Durch den Wegfall der Gewährträgerhaftung gewann das Bestreben nach einer Weiterentwicklung der Sicherungssysteme der Sparkassen an Zustimmung. Damals geplante Änderungen der Eigenkapitalanforderungen (Basel II) sowie der allgemeine Kostendruck in der Kreditwirtschaft, aber auch das aufwendige Zweigstellensystem, mit dem die Sparkassen ihre Versorgungsaufgabe in der Fläche erfüllen, erhöhten zusätzlich den Veränderungsdruck für die Sparkassen. In den Brennpunkt der Diskussion gerieten daher neben Fragen zur Veräußerung von Sparkassen auch die Beteiligungsmöglichkeiten Dritter.⁴

Vor dem Hintergrund der Stärkung des Marktwertes der Sparkassen gab es auf Länderebene bereits Ende der neunziger Jahre erste Bestrebungen hin zu einer partiellen Umstrukturierung des Sparkassenrechts. Das Bundesland Rheinland-Pfalz ermöglichte im Rahmen einer Gesetzesreform im Jahre 1999 eine bis zum damaligen Zeitpunkt in den Sparkassenrechten der Länder einmalige Bildung von Stammkapital bei öffentlich-rechtlichen Sparkassen.⁵ In den vergangenen Jahren waren es insbesondere die Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen, die diesen Ansatz in den Dialog über eine Neugestaltung der Sparkassenorganisation aufnahmen und konkret in Gesetzesvorhaben einbrachten.

Im Folgenden wird nach kurzen Ausführungen zu den Rahmenbedingungen des Sparkassenrechts (unter 2.) und zur Stammkapitalbildung (unter 3.) dargestellt, inwieweit sich durch umgesetzte bzw. noch im Diskussionsprozess befindliche Novellierungen im Sparkassenrecht Strukturveränderungen der Sparkassen ergeben haben bzw. bevorstehen (unter 4.). Hierbei wird insb. auf rechtliche Veränderungen in der Organisations-

1 Vgl. *Oebecke*, Sparkassentätigkeit als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe, LKV 2006, 145.
2 *Kommission*, IP/02/343, abrufbar unter <http://www.europa.eu.int>.
3 Vgl. auch zum Folgenden *Helmrich/Schick*, Die beliebene Sparkassen-Holding AG - Ein Modell für die Zukunft, BKR 2003, 882.
4 Vgl. hierzu *Schuster/Sohns*, Zur Veräußerung von Sparkassen, ZBB 2006, 342 ff.; vgl. auch zur Position der EU-Kommission [REDACTED] Problematik und Lösungsmodelle zum Sparkassenverkauf, Sachbericht WD 4 - 215/06, vom 1. August 2006; [REDACTED] Auswirkung der Verständigung zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission im Sparkassenstreit auf § 40 KWG und Sparkassenprivatisierung, Ausarbeitung WD 4 - 009/07, vom 17. Januar 2007.
5 Vgl. hierzu ausführlich unter 3.

struktur eingegangen (unter 4.2.). Schwerpunkt der Begutachtung liegt hierbei auf der Berücksichtigung der Anteilseigner im neuen Sparkassensystem.



2. Rahmenbedingungen des Sparkassenrechts

Als Bestandteil des Kommunalrechts gehört das Sparkassenrecht nach Art. 30, 70 ff. GG zum Gesetzgebungskompetenzbereich der Länder. So regelt jedes Bundesland das Sparkassenrecht sondergesetzlich im eigenen Landessparkassengesetz (SpkG). Trotz dieser Gesetzgebungsautonomie stimmen die Grundstrukturen der Landesregelungen weitgehend überein. Abweichungen können sich jedoch in Einzelbestimmungen ergeben. So unterscheiden sich die Sparkassengesetze bzw. die aktuellen Gesetzesvorhaben der Länder Rheinland-Pfalz⁶, Hessen⁷ und Nordrhein-Westfalen⁸ maßgeblich von Sparkassengesetzen anderer Bundesländer des Bundesgebietes, indem sie den kommunalen Sparkassen⁹ die Bildung von Stammkapital bzw. Trägerkapital¹⁰ ermöglichen.

Gemein ist allen Sparkassenlandsgesetzen, dass sie Regelungen über Errichtung und Auflösung von Sparkassen und Zweigstellen, Rechtsnatur, Aufgaben, Satzungen, Haftung, die Verwaltung der Sparkassen, die Rechnungslegung und Entlastung, die Aufsicht über die Sparkassen und die Zusammenlegung von Sparkassen enthalten.

Die teilweise durch die Länder erlassenen Sparkassenverordnungen¹¹ enthalten Vorschriften über die allgemeinen Begrenzungen der Geschäftstätigkeit, besondere Begrenzungen der Geschäftstätigkeit, die innere Organisation sowie über Sparurkunden und Bekanntmachungen der Sparkasse. Neben den darüber hinaus bestehenden kommunalen Sparkassensatzungen, die der Satzungscompetenz der Vertretung des Trägers unterlie-

6 Sparkassengesetz von Rheinland-Pfalz vom 1. April 1982, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2006 (RLSpkG) (GVBl. S. 349) GVBl. 1982, S 113.

7 Hessisches Sparkassengesetz in der Fassung vom 24. Februar 1991, zuletzt geändert durch Siebentes ÄndG vom 29. März 2007 (HESSpK). Das Siebente Gesetz zur Änderung des Hessischen Sparkassengesetzes ist am 10. April 2007 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I (GVBl. I S.252) veröffentlicht worden und ist am Tag nach seiner Verkündung in Kraft getreten (GVBl. I S. 252).

8 Vgl. Arbeitsentwurf der Arbeitsgruppe SpkG Nordrhein-Westfalen vom 08. Mai 2007 (NRWSpkG-E), bisher nur abrufbar unter http://fidi.nrw.verdi.de/sparkassengesetz_nrw am 24. Oktober 2007.

9 In Abgrenzung zu den insgesamt sieben freien Sparkassen (Bordesholmer Sparkasse, Frankfurter Sparkasse AG, Hamburger Sparkasse, Sparkasse Bremen AG, Spar- und Leihkasse zu Bredstedt AG, Sparkasse Lübeck AG und Sparkasse Mittelholstein) sind die kommunalen Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechts konstituiert, so dass die Beteiligung Dritter nur durch besondere Konstruktionen realisiert werden kann, vgl. hierzu *Schuster/Sohns*, ZBB 2006, 342, 343.

10 So der ausdrücklich gewählte Wortlaut im NRWSpkG-E, vgl. zum Hintergrund auch *Linssen* in Pressemitteilung zur Pressekonferenz mit Finanzminister Dr. Helmut Linssen zum Entwurf zum Sparkassengesetz am 8. Mai 2007, abrufbar unter <http://www.presseservice.nrw.de>.

11 Nicht in Rheinland-Pfalz: Mit der Novellierung des Sparkassengesetzes vom 6. Juli 1999 wurde die Sparkassenverordnung (mit Wirkung vom 7. Juli 1999) und die Sparkassendirektoren-Vergütungsverordnung (mit Wirkung vom 1. Februar 2000) aufgehoben. Die Ermächtigungen bestehen jedoch fort, sodass bei Bedarf das zuständige Ministerium die Sachverhalte wieder per Verordnung regeln könnte.

gen, haben die Sparkassen vornehmlich auf privatrechtlicher Ebene die spezifischen Allgemeinen Geschäftsbedingungen sowie die allgemeinen Gesetze zu beachten. Für ihre bankgeschäftliche Tätigkeit gelten insbesondere das BGB, das HGB, das Wechsel- und Scheckgesetz, das Depotgesetz, das Gesetz über die allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Gewerbeordnung, die Preisangabenverordnung, das Kartellgesetz, das Datenschutzgesetz und das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Ebenso unterliegen auch die Sparkassen der allgemeinen Bankenaufsicht des Bundes nach dem KWG.

3. Bildung von Stammkapital im Sparkassenrecht

In Rheinland-Pfalz wurde durch die Novellierung des RLPSpkG vom 6. Juli 1999 erstmals und bis zum damaligen Zeitpunkt einmalig in den Sparkassenrechten der Bundesländer die Bildung von Stammkapital bei öffentlich-rechtlichen Sparkassen geregelt. Der Begriff Stammkapital stammt aus dem GmbH-Gesetz und damit aus dem Gesellschaftsrecht. Es ist das auf einen Nennbetrag lautende Eigenkapital des Unternehmens, das sich aus der Summe aller Anteile der Eigner ergibt. In Rheinland-Pfalz kann nach § 3 Abs. 3 RLPSpkG der Verwaltungsrat nach vorausgegangener Aufnahme einer entsprechenden Regelung in der Satzung und mit Zustimmung des Trägers beschließen, dass bei der jeweiligen Sparkasse Stammkapital gebildet wird. Dies kann entweder durch Einlagen seitens des Trägers erfolgen oder durch Umwidmung bestehender Rücklagen der Sparkasse.

Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Hessen sind dem Beispiel von Rheinland-Pfalz gefolgt. Hessen hat durch die Neuregelungen im aktuellen HESSpkG die Bildung von Stammkapital eingeführt. In Nordrhein-Westfalen findet sich im Arbeitsentwurf zum Sparkassengesetz NRWSpkG-E ein vergleichbarer Ansatz mit der Bezeichnung Trägerkapital.¹²

Zündstoff für die Diskussion um die Stammkapitalbildung im Sparkassenrecht war und ist die Möglichkeit der Übertragung von Anteilen am Stammkapital, deren Folge die Veränderung der Anteileignerverhältnisse der Sparkassen ist. Hiermit verknüpft ist das Interesse der Anteileigner an Mitbestimmung und Ausschüttung von Gewinnen, also die Zahlungen aus Jahresüberschüssen.¹³ Es stellt sich die Frage, inwieweit hieraus auch Veränderungen in Hinblick auf die Mitbestimmung der Anteilseigner erwachsen und alte Strukturen aufgebrochen werden.

12 Vgl. §§ 7 Abs. 1, 15 Abs. 2 f) NRWSpkG-E.

13 Vgl. *Palmen*, Zwischen öffentlichem Auftrag und Wettbewerb, Kreditwesen 1999, 778, 780; *Hirschberger*, Frage an Winfried Hirschberger, Kreditwesen 1999, 776, 777; *Haas*, Interview, Kreditwesen 2001, 538, 539; *Böhmer*, Frage an Gregor Böhmer, Kreditwesen 2005, 1300, 1301; *Schuster/Sohns*, ZBB 2006, 342.

4. Auswirkungen

Durch die Einführung der Stammkapitalbildung haben die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen ihre Landesgesetze bzw. den aktuellen Arbeitsentwurf modifiziert. Obgleich hier der Blick auf alle drei Ländervorschriften geworfen werden wird, ist zunächst auffällig, dass das HESSpkG¹⁴ in besonderem Maße der Einführung der Bildung von Stammkapital Rechnung getragen hat. So räumt das HESSpkG dem Fall der Übertragung von Stammkapital einen eigenen Gesetzesabschnitt ein. Die hier aufgeführten speziellen Bestimmungen zur Übertragung und zur Organstruktur nach einer Übertragung - §§ 20 a und 20 b HESSpkG - verdrängen ggf. die übrigen Vorschriften des Sparkassengesetzes.¹⁵ Eine solche Gewichtung weisen RLPSpkG und NRWSpkG-E nicht auf.

Im Folgenden werden vornehmlich am HESSpkG systematisch allgemeine und organ-spezifische Strukturveränderungen aufgezeigt. Soweit gegeben, werden entsprechende Regelungen in den beiden anderen Ländern aufgegriffen.

4.1. Stammkapitalbildung und die Übertragung von Anteilen

4.1.1. Regelungen des Sparkassengesetzes in Hessen

Nach § 3 Abs. 4 HESSpkG kann, sofern die Satzung dies vorsieht, der Verwaltungsrat mit Zustimmung des Trägers oder der Träger beschließen, dass Stammkapital durch Einlagen oder durch Umwandlung von Rücklagen gebildet wird.

§ 20 a Abs. 1 S. 1 HESSpkG legt fest, dass aufnehmende Träger einer Übertragung nur die in § 1 Abs. 1 HESSpkG genannten Errichtungsträger sein können, unabhängig davon, ob sie bisher Träger von Sparkassen waren. Hinzu kommen Sparkassen mit Sitz in Hessen und die Landesbank Hessen-Thüringen-Girozentrale.¹⁶ Andere Träger kommen nicht in Betracht. Die Beschränkung auf die in § 20 a Abs. 1 S. 1 HESSpkG ist abschließend. Insbesondere ist eine Übertragung von Stammkapitalanteilen auf private Träger ausgeschlossen.¹⁷

Die Übertragung von Stammkapitalanteilen ist nach § 20 a Abs. 1 Satz 1 HESSpkG davon abhängig, dass sie den geschäftspolitischen Interessen derjenigen Sparkasse dient, deren Anteile übertragen werden. Nicht verlangt werden kann dagegen eine Übertragung zwecks Erfüllung oder im Zusammenhang mit der Verpflichtung des Trägers

14 Vgl. hierzu und zum Folgenden Ldtg. Drucks. 16/6067, 1 ff., Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Siebentes Gesetz zur Änderung des Hessischen Sparkassengesetzes.

15 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 15.

16 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 13.

17 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 13 f.



oder der Träger zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, insbesondere zum Zwecke einer Haushaltskonsolidierung.¹⁸

Die Trägerstellung an einer Sparkasse ist nach Maßgabe der §§ 1 und 20 a HESSpkG auf die darin genannten Träger und Übertragungsvoraussetzungen beschränkt.¹⁹ Sie ist damit keine dem Kapitalgesellschaftsrecht vergleichbare Beteiligung oder Finanzbeteiligung an einem Unternehmen, die frei im Markt fungibel und übertragbar wäre.

Nach § 20 a Abs. 1 S. 2 HESSpkG sollen kommunalaufsichtlichen Eingriffsmöglichkeiten in Hinblick auf die zwischen Kommunen (Trägern) und Sparkassen bestehende öffentlich-rechtliche Sonderbeziehung eigener Art, deren Grundlage in der besonderen wirtschaftspolitischen Aufgabe der Sparkassen für die Kommunen liegt, gegenüber Sparkassen ausgeschlossen sein.²⁰ Hiermit wird der Grundsatz durchbrochen, dass es im pflichtgemäßen Ermessen der Aufsichtsbehörden steht, Gemeinden aus Gründen der allgemeinen Finanzwirtschaft bzw. der Haushaltssituation zur Veräußerung von Vermögensgegenständen anzuhalten.

Nach § 20 a Abs. 1 S. 3 HESSpkG bleibt Stammkapital auch nach seiner Bildung mit der öffentlich-rechtlichen Trägerstellung untrennbar verknüpft. Die mit der Übertragung von Stammkapitalanteilen einhergehende öffentlich-rechtliche Trägerstellung und die hiermit verbundenen Rechte und Pflichten gehen insoweit auf den neuen Träger über.

§ 20 a Abs. 1 Satz 4 HESSpkG stellt klar, dass die nach § 32 HESSpkG in den Grenzen der EU-Verständigung über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vom 17. Juli 2001 in der Fassung der Schlussfolgerungen vom 28. Februar 2002 fortbestehende Haftung der Träger von Sparkassen am 19. Juli 2005 auch durch eine Übertragung von Stammkapitalanteilen nicht berührt wird und bestehen bleibt.²¹

Gemäß § 20 a Abs. 2 HESSpkG erfolgt die Stammkapitalanteilübertragung durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, in dem insbesondere Höhe des zu übertragenden Stammkapitalanteils und Zeitpunkt des Übergangs zu regeln sind. Ein Wertausgleich kann vereinbart werden. Der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Zudem ist vor dem Hintergrund des neuen Verbundkonzeptes nach § 20 a Abs. 3 HESSpkG eine Anhörung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen vorgesehen. Nach § 20 a Abs. 3 Satz 2 HESSpkG besteht des Weiteren eine Veröffentlichungspflicht, da mit der Anteilsübertragung die Rechte und Pflich-

18 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 14.

19 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 14.

20 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 14.

21 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 14.

ten übergehen und insoweit Zeitpunkt und Höhe des übertragenen Stammkapitalanteils gegenüber dem Rechtsverkehr feststehen müssen.

4.1.2. Regelungen des Sparkassengesetzes in Rheinland-Pfalz

Auch in Rheinland-Pfalz kann nach Maßgabe des § 3 Abs. 4 RLPSpkG gebildetes Stammkapital übertragen werden. Der Trägerkreis ist jedoch enger begrenzt als im HESSpkG. So kann Stammkapital, das nach § 3 Abs. 1 RLPSpkG gebildet wurde, lediglich an andere Sparkassen und Errichtungsträger mit Sitz in Rheinland-Pfalz übertragen werden. Dagegen ist die Übertragung an Landesbanken nicht zugelassen.²² Mit den Begrenzungen des Übernehmerkreises soll sichergestellt werden, dass Anteile an Sparkassen nicht von Privaten übernommen werden können und auch nicht von Sparkassen oder Gebietskörperschaften mit Sitz außerhalb von Rheinland-Pfalz.²³ Darüber hinausgehende Regelungen sind nicht ersichtlich.

4.1.3. Regelungen des Arbeitsentwurfes zum Sparkassengesetz in Nordrhein-Westfalen

Nach § 7 Abs. 1 NRWSpkG-E wird erstmals auch im nordrhein-westfälischen Sparkassenrecht die Möglichkeit eröffnet, Trägerkapital durch Satzungsbeschluss einzuführen. Damit erhält der Träger ein weiteres Steuerungselement zur Konkretisierung seiner rechtlichen Beziehungen zur Geschäftstätigkeit der Sparkasse.²⁴ Der Einführungsbeschluss fällt nach § 15 Abs. 2 f) NRWSpkG-E in die Zuständigkeit des Verwaltungsrates.

Trägerkapital können Einlagen des Trägers oder Teile der Sicherheitsrücklage sein. Mit der Einbeziehung von Teilen der Sicherheitsrücklage in das Trägerkapital ergeben sich keine materiellen Veränderungen. Sie bleibt weiter Gewinnrücklage der Sparkasse und damit aufsichtsrechtliches Kernkapital. Mit der Zuordnung zum Trägerkapital legt der Träger lediglich fest, dass dieser Teil der Sicherheitsrücklage als Bemessungsgrundlage für seine Aufgaben und Zwecke zur Verfügung steht.

Durch Einführung von Trägerkapital soll einerseits die Zugehörigkeit der Sparkasse zum Träger auch nach Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung verdeutlicht werden und andererseits dem Träger ein Instrument gegeben werden, an dem künftige

22 Vgl. auch *Schuster/Sohn*, ZBB, 2006, 342, 352.

23 Vgl. *Walkenbach*, Praxis der Kommunalverwaltung - Sparkassenrecht, 2.3.5 L 17 RhPf.

24 Vgl. hierzu und zum Folgenden NRWSpkG-E, Begründung, S. 7.

Ertrags- und Ausschüttungsziele bemessen werden können.²⁵ Das Trägerkapital ist nach § 7 Abs. 1 S. 4 NRWSpkG-E seiner Art nach nicht fungibel.²⁶

Es kann auch nicht für kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen zur Erfüllung oder im Zusammenhang mit der Verpflichtung des Trägers zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, insbesondere nicht zum Zwecke einer Haushaltskonsolidierung, verwendet werden. Dies ergibt sich schon aus der besonderen wirtschaftspolitischen Aufgabe der Sparkassen für die Gemeinden.

4.2. Organstruktur nach Übertragung

Die Übertragung von Stammkapital ist lediglich in den Vorschriften der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz vorgesehen. Insoweit werden beide Regelwerke in Hinblick auf entsprechenden Strukturveränderungen untersucht.

4.2.1. Regelungen des Sparkassengesetzes in Hessen

Das HESSpkG beinhaltet in § 20 b spezielle Bestimmungen für die Organstruktur nach Übertragung von Anteilen am Stammkapital. Die Regelung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Vorschriften des Sparkassengesetzes über deren Organe,²⁷ von Sparkassen in ausschließlich kommunaler Trägerstellung ausgehen. Sie sind jedoch dann jedenfalls nicht mehr direkt anwendbar, wenn durch Übertragung von Stammkapitalanteilen nicht ausschließlich die Errichtungsträger an der Sparkasse beteiligt sind.

Organe einer kommunalen Sparkasse sind der **Verwaltungsrat** und der **Vorstand** (§ 4 HESSpkG). Nach § 5 S. 1 HESSpkG ist der Verwaltungsrat oberstes Organ der Sparkasse. Er bestimmt insbesondere die Richtlinie der Geschäftspolitik der Sparkasse und beaufsichtigt die Geschäftsführung des Vorstandes. Durch seinen Vorsitzenden, vertritt er die Sparkasse gegenüber den Vorstandsmitgliedern und den Stellvertretern mit Sitz und Stimme gerichtlich und außergerichtlich. Gem. § 5a HESSpkG besteht der Verwaltungsrat neben dem Vorsitzenden, aus maximal neun weiteren sachkundigen Mitgliedern, die der Vertretungskörperschaft, dem Verwaltungsorgan oder gesellschaftlich relevanten Gruppen angehören sowie maximal fünf Dienstkräften der Sparkasse. Hierdurch wird gewährleistet, dass auch die Interessen der Sparkassenmitarbeiter durch **Arbeitnehmervertreter** im obersten Organ der Sparkasse gehört werden.

25 Vgl. NRWSpkG-E, Begründung, S. 7; beispielsweise könnte eine Mindestrendite auf das Trägerkapital vorgegeben werden, um den dauerhaften Bestand des Trägerkapitals zu sichern. Das Trägerkapital ist seiner Art nach nicht fungibel. Dies wird durch Satz 4 klargestellt.

26 Vgl. hierzu auch *Linssen* in Pressemitteilung zur Pressekonferenz mit Finanzminister Dr. Helmut Linssen zum Entwurf zum Sparkassengesetz, s. o.

27 Vgl. insbesondere der §§ 5 a f. HESSpkG.

Nunmehr sieht § 20 b Abs. 1 S. 1 HESSpkG im Falle der Übertragung von Anteilen am Stammkapital grundsätzlich die Bildung einer **Trägerversammlung** als Vertretung des Trägers oder der Träger vor. Diese Trägerversammlung, deren Zuständigkeiten sich aus § 20 b Abs. 2 HESSpkG ergeben, ist dann oberstes Organ der Sparkasse und weicht insoweit von § 5 S. 1 HESSpkG ab.²⁸ Ihre Aufgaben und Zuständigkeiten sind im Wesentlichen identisch mit denen der Träger bei zweistufiger Organstruktur. Sie betreffen gem. § 20 b Abs. 4 HESSpkG die Wahl des Vorsitzenden des Verwaltungsrats und der weiteren sachkundigen Mitglieder des Verwaltungsrates, die Vorschläge an den Verwaltungsrat zur Bestellung der Vorstandsmitglieder und Stellvertreter nach § 8 Abs. 4, 5 HESSpkG, den Erlass und die Änderung der Satzung nach § 10 HESSpkG, die Entgegennahme des Jahresabschlusses und den Beschluss über die Gewinnabführung nach §§ 15 und 16 Abs. 5 HESSpkG, die Vereinigung von Sparkassen nach § 17 HESSpkG sowie die Auflösung der Sparkasse nach § 19 HESSpkG.²⁹

Da die Trägerversammlung die Interessenvertretung der Träger bildet, kann jeder einzelne Träger Vertreter in die Trägerversammlung entsenden, dessen Stimmrecht sich nach seinen Anteilen am Stammkapital richtet.³⁰ Entsendet ein Träger mehrere Vertreter in die Trägerversammlung, müssen diese ihr Stimmrecht einheitlich ausüben.³¹

Der Verwaltungsrat besteht nach § 20 b Abs. 4 S. 1 HESSpkG auch dann, wenn eine Trägerversammlung gebildet wird, aus dem Vorsitzenden, weiteren sachkundigen Mitgliedern und Dienstkräften. Die allgemeinen Vorschriften über die Zusammensetzung des Verwaltungsrates, insbesondere des § 5a HESSpkG, bleiben unberührt, sofern nicht in § 20 b Abs. 4 Abweichendes bestimmt wird. Die Größe und Zusammensetzung des Verwaltungsrates hängt also weiterhin im Wesentlichen von der Größe der Sparkasse ab.³² Danach wird auch im Falle der Übertragung von Stammkapital und der Bildung der Trägerversammlung gewährleistet, dass die Interessen der Sparkassenmitarbeiter durch Arbeitnehmervertreter gehört werden.

28 In Fällen, in denen die Anteile zu 100 % auf einen der Errichtungsträger nach § 1 Abs. 1 HESSpkG übertragen werden, kann die Institution von Trägerversammlungen auch von Vorteil sein. § 20 b Abs. 1 S. 3 HESSpkG sieht daher eine Ausnahme von dem Grundsatz des § 20 Abs. 1 S. 1 vor, nachdem die Bildung einer Trägerversammlung nicht erforderlich, gleichwohl zulässig ist.

29 Nach § 1 Abs. 2 HESSpkG verbleibt die Sparkassen-Errichtungskompetenz bei den Errichtungsträgern. Die in § 20 Abs. 2 S. 1 HESSpkG aufgeführten Aufgaben der Trägerversammlung lassen zudem die Aufgaben des Verwaltungsrates unberührt, was sich aus § 20 Abs. 2 S. 2 HESSpkG ergibt.

30 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 15.

31 Wird bei einer Abstimmung unterschiedlich votiert, soll die Mehrheit der von den Vertretern eines Trägers abgegebenen Stimmen den Ausschlag geben, damit nicht eine Minderheit den Entscheidungsprozess blockieren kann. Für den Fall der Stimmgleichheit sieht das Gesetz vor, dass dies als Enthaltung zu werten ist.

32 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 15; beachte die Sonderbestimmung für die Nassauische Sparkasse in § 29 Abs. 4 HESSpkG.

Für die Wahl des Vorsitzenden des Verwaltungsrates sowie der weiteren sachkundigen Mitglieder gilt § 20 b Abs. 4 S. 3 HESSpkG. Die Bestimmungen in § 5b Abs. 1 Sätze 1 bis 6 HESSpkG sind insoweit verdrängt. Der Kreis der als weitere sachkundige Mitglieder wählbaren Personen ist weiter gefasst. Nach § 20 b Abs. 4 S. 4 HESSpkG können sie dem Träger, dessen Träger oder Trägern oder gesellschaftlich relevanten Gruppen angehören. Die Wahlperiode des Verwaltungsrates wird gem. § 20 Abs. 4 S. 3 HESSpkG an die Wahlperiode desjenigen Trägers, der an der Sparkasse mehrheitlich beteiligt ist, angepasst.³³

In Fällen, in denen Anteile an einer Sparkasse vollständig oder zumindest mehrheitlich auf einen anderen der nach § 20 a Abs. 1 HESSpkG zulässigen öffentlichen Träger übertragen werden, kann es aus politischen, wirtschaftlichen und auch rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich sein, die Bindung an den bisherigen, in der Regel kommunalen oder einen anderen Träger trotz des Übergangs der Anteile und öffentlich-rechtlichen Trägerschaft weiter aufrechtzuerhalten. Hierfür sieht § 20 b Abs. 5 HESSpkG verschiedene Möglichkeiten vor, die alternativ oder auch kumulativ in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag nach § 20 a Abs. 1 HESSpkG vereinbart werden können: Zum einen können die Vertragsparteien vereinbaren, dass die Trägerversammlung als einen der weiteren sachkundigen Mitglieder des Verwaltungsrates den Vorsitzenden der Verwaltung des übertragenden oder eines anderen Trägers wählen soll. Entsprechend der §§ 5 b und d HESSpkG ist hierbei unter dem Begriff „Vorsitzenden der Verwaltung“ auch der Vorsitzende des Vorstandes eines Sparkassenzweckverbandes zu verstehen. Zum anderen kann vereinbart werden, dass die Bestellung und Wiederbestellung der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Vorstandes der Sparkasse im Benehmen mit dem Vorsitzenden der Verwaltung des übertragenden oder eines anderen Trägers erfolgen soll. In dem Vertrag können zu der Benehmensregelung auch nähere Verfahrensbestimmungen getroffen werden.

§ 20 b Abs. 5 Satz 2 HESSpkG stellt klar, dass im Falle mehrerer Träger oder einer vollständigen Übertragung einer Verbandssparkasse sich die Vereinbarung auf einen der Vorsitzenden der Verwaltungen der übertragenden Träger oder Verbandsmitglieder oder eines anderen Trägers beziehen müssen.

§ 20 b Abs. 6 HESSpkG bietet für den Fall, dass nach Anteilsübertragung aus Sicht des oder der neuen Träger eine neue Zusammensetzung des Verwaltungsrates erforderlich

33 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 16; Beispiele: 1. Ist eine Gemeinde, ein Gemeindeverband oder ein Zweckverband mehrheitlich an der Sparkasse beteiligt, so entspricht die Wahlperiode für den Verwaltungsrat der Wahlperiode der Vertretungskörperschaft der kommunalen Körperschaft, also der Kommunalwahlperiode. 2. Ist die Landesbank Hessen-Thüringen oder eine Sparkasse an einer Sparkasse mehrheitlich beteiligt, so entspricht die Wahlperiode für den Verwaltungsrat der Sparkasse der Wahlperiode des Verwaltungsrats der Landesbank oder der beteiligten Sparkasse.

ist, drei verschiedene Möglichkeiten. Die Trägerversammlung kann erstens weitere Mitglieder für die restliche Laufzeit des Verwaltungsrates hinzuwählen, wobei sicherzustellen ist, dass ein Drittel der Verwaltungsratsmitglieder Dienstkräfte der Sparkasse sind.³⁴ Die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder bedarf dann gem. § 20 b Abs. 6 S. 1 Nr. 1, S. 2 HESSpkG der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Trägerversammlung kann zweitens zudem nach § 20 b Abs. 6 S. 1 Nr. 2 HESSpkG beschließen, dass sämtliche weiteren sachkundigen Mitglieder oder einzelne weitere sachkundige Mitglieder des Verwaltungsrates oder der Vorsitzende abberufen und für die restliche Laufzeit des Verwaltungsrates neu gewählt werden. Drittens kann die Trägerversammlung nach § 20 b Abs. 6 S. 1 Nr. 3 HESSpkG schließlich auch die Auflösung des gesamten Verwaltungsrates und seine Neuwahl beschließen.³⁵

4.2.2. Regelungen des Sparkassengesetzes in Rheinland-Pfalz

Auch nach dem RLPSpkG trifft den Anteilseigner neben dem Kapitalanteil eine Trägerverantwortung. So hat er sich als Mitträger nach § 3 Abs. 2 RLPSpkG an der unternehmerischen Führung der Sparkasse zu beteiligen. Konkretisierungen, wie sie im HESSpkG zu finden sind, lässt das RLPSpkG jedoch vermissen.

5. Mögliche Auswirkungen auf die Geschäftspolitik und Ausblick

Auf die Frage, ob sich die Stammkapitalbildung positiv auswirkt und das gesetzte Ziel der Marktwertverhöhung der kommunalen Sparkassen näher rücken lässt, antworten einige mit Skepsis³⁶, andere mit Zuversicht³⁷. In jedem Fall bringt die Einführung der Stammkapitalbildung dann Strukturveränderungen mit sich, wenn auch eine Übertragung des Stammkapitals vorgesehen ist. Ob sich diese langfristig auf die Geschäftspolitik der betroffenen Landessparkassen auswirkt wurde im Jahre 2001 bzgl. Rheinland-Pfalz eher verneint³⁸ und lässt sich im Übrigen wohl nur erahnen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch nicht zu erwarten, dass durch die Möglichkeit der Stammkapitalbildung in seiner bisherigen Form, der Privatisierung der Sparkassen Tür und Tor geöffnet wird.

Der wissenschaftliche Diskurs hat dieser Frage bisher nicht gewidmet. Er hat sich jedoch einer anderen in diesem Zusammenhang interessanten Frage angenommen. So

34 Vgl. Ldtg. Drucks. 16/6067, 1, 16; diese Regelung lehnt sich an die Bestimmung in § 5 a Abs. 3 über eine erhöhte Anzahl von Verwaltungsratsmitgliedern in Vereinigungsfällen an.

35 Da in sämtlichen Fällen sowohl die Sparkasse als auch der Rechtsverkehr Rechtssicherheit darüber benötigen, ob es zu einer Veränderung im Verwaltungsrat kommt, sieht § 20 Abs. 6 Satz 1 HESSpkG vor, dass die Trägerversammlung die vorstehenden Beschlüsse nur innerhalb von drei Monaten nach dem Zeitpunkt der Übertragung, der nach § 20 a Abs. 3 Satz 3 HESSpkG bekannt zu geben ist, treffen kann.

36 Vgl. etwa Haas, Kreditwesen 2001, S. 538, 539; Böhrner, Kreditwesen 2005, 1300, 1301.

37 Vgl. Palmen, Kreditwesen 1999, 778, 781; Hirschberger, Kreditwesen, 1999, 776, 777.

38 Vgl. etwa Haas, Kreditwesen 2001, S. 538.

sehen einige in der landesrechtlichen Begrenzung des Erwerberkreises eine europarechtswidrige Begrenzung des potentiellen Erwerbermarktes.³⁹ Dies wäre durch eine entsprechende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) möglich.⁴⁰ Denkbarer Hintergrund könnte insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen Art. 295 EG, der Deutschland die Entscheidung über die Eigentumsordnung überlässt, und den nach dem EG-Vertrag gewährten Grundfreiheiten auf Niederlassungs- und Kapitalfreiheit sein. So hat der EuGH bereits betont, dass die Grundfreiheiten auch im Rahmen des Art. 295 EG anzuwenden sind.⁴¹ Es besteht daher das Risiko, dass in der Beschränkung der Beteiligung am Stammkapital der Sparkassen eine Verletzung der Grundfreiheiten auf Niederlassungs- und Kapitalfreiheit gesehen wird.⁴²

Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, wie sich das Sparkassenrecht entwickelt. Alternative Instrumente zur Stärkung des Marktwertes von Sparkassen durch Beteiligung Dritter werden jedenfalls bereits diskutiert.⁴³

39 Vgl. hierzu *Schuster/Sohns*, ZBB 2006, 342, 352; *Troost/Mathes*, Der Angriff auf die Sparkassen, Blätter für deutsche und internationale Politik 2007, 867, 876.

40 Vgl. hierzu auch Börsenzeitung vom 28. Juni 2006, S. 3.

41 *EuGH*, Urt. v. 4. Juni 2002 - Rs C-367/98, Slg. 2002, I-4731 Rz. 53 f.; *EuGH*, Urt. v. 4. Juni 2002 - Rs C-483/99, Slg. 2002, I-4781 Rz. 44 = ZIP 2002, 1085; *EuGH*, Urt. v. 4. Juni 2002 - Rs C-503/99, Slg. 2002, I-4809 Rz. 43 f. = ZIP 2002, 1090; *EuGH*, Urt. v. 13. Mai 2003 - Rs C-463/00, Slg. 2003, I-4581 Rz. 67 = ZIP 2003, 991.

42 Vgl. hierzu *Schuster/Sohns*, ZBB 2006, 342, 352 f.

43 Vgl. hierzu *Schuster/Sohns*, ZBB 2006, 342 ff.