

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Sparkassengesetzes

A) Problem

Für Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechts gilt traditionell ein Haftungssystem, das durch die Begriffe Gewährträgerhaftung und Anstaltslast gekennzeichnet ist. Die in Art. 4 des Sparkassengesetzes geregelte Gewährträgerhaftung beinhaltet die unbeschränkte Haftung der Körperschaft, die die Sparkasse errichtet hat, für die Verbindlichkeiten der Sparkasse, soweit die Gläubiger nicht von der Sparkasse befriedigt werden. Die auf einem allgemeinen Verwaltungsrechtsgrundsatz beruhende Anstaltslast verpflichtet den Anstaltsträger, die wirtschaftlichen Grundlagen der Sparkasse zu sichern und diese für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten.

Dieses Haftungssystem wird von der Europäischen Kommission als eine mit dem EG-Vertrag nicht vereinbare Beihilfe betrachtet. Zur Beilegung des daraus resultierenden Wettbewerbsstreits ist von den Vertretern des Bundes und der Länder mit der Kommission am 17.07.2001 eine Verständigung erzielt worden. Sie umfasst im Wesentlichen nach Ablauf einer Übergangsfrist von 4 Jahren die Aufhebung der Gewährträgerhaftung für Landesbanken und alle Sparkassen und die Modifizierung der Anstaltslast. Entsprechende Regelungsvorschläge sollen gemäß der Verständigung dem jeweiligen Gesetzgebungsorgan bis Ende 2001 unterbreitet und bis Ende 2002 verabschiedet werden.

B) Lösung

Die landesrechtlichen Regelungen für Gewährträgerhaftung und Anstaltslast bei Sparkassen werden entsprechend der Verständigung vom 17. Juli 2001 zum 19. Juli 2005 geändert. Außerdem soll das kommunale Eigentum der Sparkassen erstmals ausdrücklich festgelegt werden.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Für den Staat

keine.

Für die Kommunen

Etwaige Auswirkungen auf die Ertragsstruktur der Sparkassen durch die Änderung der Haftungsstrukturen insbesondere infolge veränderter Refinanzierungsmöglichkeiten bei der Landesbank, deren Haftungsstrukturen sich ebenfalls ändern, können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beziffert werden.

Für Wirtschaft und Bürger

Etwaige mittelbare Auswirkungen insbesondere auf die mittelständische Wirtschaft können derzeit nicht abgeschätzt werden.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Sparkassengesetzes

§ 1

Das Gesetz über die öffentlichen Sparkassen - Sparkassengesetz - SpkG - (BayRS 2025-1-I), zuletzt geändert durch § 5 des Gesetzes vom 10. August 1994 (GVBl S. 761), wird wie folgt geändert:

1. In Art. 1 Abs. 1 werden nach dem Wort „Sparkassen“ die Worte „als ihre Unternehmungen“ eingefügt.
2. Art. 4 erhält folgende Fassung:

„Trägerschaft und Haftung

Art. 4

(1) ¹Die Körperschaft, welche die Sparkasse errichtet (Träger), unterstützt die Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.²Sie stellt der Sparkasse die notwendigen Mittel nach kaufmännischen Grundsätzen zur Verfügung.

(2) Die Sparkasse haftet für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen.“

3. In Art. 8 Abs. 2 Satz 1, Art. 10 Abs. 1 Satz 2, Art. 12 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Sätze 1, 2 und 4, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Sätze 1, 2 und 3, Art. 16 Abs. 2 Satz 1, Art. 17 Abs. 2 Satz 1, Art. 18 Abs. 1 Sätze 1 und 2 und Abs. 5, Art. 21 Abs. 1 Satz 2, Art. 22 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1 Satz 1, Art. 27 Abs. 2 Satz 1, Art. 29 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 2 wird jeweils das Wort „Gewährträger“ durch das Wort „Träger“ ersetzt.
4. In Art. 8 Abs. 3, Abs. 4 Sätze 1, 3, 4 und 5, Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 1, Art. 9 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a, Art. 12 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2, Art. 14 und Art. 21 Abs. 2 Satz 2 wird jeweils das Wort „Gewährträgers“ durch das Wort „Trägers“ ersetzt.
5. Art. 16 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird der bisherige Wortlaut Satz 1; es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²In der Übereinkunft ist der Zeitpunkt der Gesamtrechtsnachfolge festzulegen (Vereinigungszeitpunkt); ein hiervon abweichender Zeitpunkt, von dem an die Handlungen der übertragenden Sparkasse als für Rechnung der übernehmenden Sparkasse vorgenommen gelten (Verschmelzungstichtag), kann festgelegt werden.“

- b) In Absatz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„³Sie dürfen die Vereinigung nur genehmigen, wenn die Schlussbilanz auf einen höchstens acht Monate vor Eingang des Genehmigungsantrags liegenden Stichtag aufgestellt wird.“

6. Art. 17 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Art. 16 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 3 und Abs. 4 gelten entsprechend.“

7. In Art. 22 Abs. 1 wird der bisherige Wortlaut Satz 1; es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Er führt die Kurzbezeichnung „Sparkassenverband Bayern“.

8. In Art. 24 Satz 1 wird das Wort „Girozentrale“ gestrichen.

9. In Art. 26 Abs. 1 Satz 1 und Art. 30 Abs. 1 Satz 1 wird jeweils das Wort „Gewährträgerschaft“ durch das Wort „Trägerschaft“ ersetzt.

10. Es wird folgender Art. 33 eingefügt:

„Haftung des Gewährträgers

Art. 33

¹Der Gewährträger der Sparkasse am 18. Juli 2005 haftet für die zeitgerechte Erfüllung sämtlicher zu diesem Zeitpunkt bestehenden Verbindlichkeiten der Sparkasse, wenn diese bei Fälligkeit nicht leistet. ²Für solche Verbindlichkeiten, die bis zum 18. Juli 2001 ihrem Grunde nach angelegt waren, gilt dies zeitlich unbegrenzt, für danach begründete Verbindlichkeiten nur bei Fälligkeiten, die bis zum 31. Dezember 2015 eintreten. ³Verpflichtungen der Sparkasse aufgrund eigener Gewährträgerhaftung oder vergleichbarer Haftungszusage oder einer durch die Mitgliedschaft im Bayerischen Sparkassen- und Giroverband als Gewährträger vermittelten Haftung sind begründet und fällig im Sinn der Sätze 1 und 2 in dem gleichen Zeitpunkt wie die durch eine solche Haftung gesicherte Verbindlichkeit. ⁴Mehrere Träger haften als Gesamtschuldner.“

§ 2

- (1) Dieses Gesetz tritt am 19. Juli 2005 in Kraft.

- (2) Abweichend von Absatz 1 treten § 1 Nrn. 1, 5, 6, 7 und 8 am in Kraft.

§ 3

Das Staatsministerium des Innern wird ermächtigt, das Sparkassengesetz neu bekannt zu machen, Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen und dabei insbesondere die Bezeichnung „Bayerischer Sparkassen- und Giroverband“ durch die Bezeichnung „Sparkassenverband Bayern“ zu ersetzen.

Begründung:

I. Allgemeines

Die Europäische Kommission ist zu der Einschätzung gelangt, dass „Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der öffentlichen Hand“ bei den deutschen Landesbanken mit den Bestimmungen des EG-Vertrags unvereinbare Beihilfen seien. Diese beihilferechtliche Einschätzung der Kommission hält die Staatsregierung zwar ebenso wie die Bundesregierung und die Bankenverbände der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute für unzutreffend, jedoch hätte ein sich über viele Jahre hinziehender Rechtsstreit zu einer belastenden Schwebesituation für die Sparkassen geführt. Deshalb hat die Staatsregierung zusammen mit der Bundesregierung und den anderen Ländern Verhandlungen mit der Europäischen Kommission mit dem Ziel einer einvernehmlichen Beilegung des Konflikts aufgenommen, die am 17.07.2001 zu einer Verständigung geführt haben.

Das Haftungssystem des Sparkassenrechts mit Gewährträgerhaftung und Anstaltslast soll an die Inhalte dieser Verständigung mit der Europäischen Kommission vom 17.07.2001 nach Ablauf einer 4jährigen Übergangsfrist angepasst werden. Hierbei sollen Vorschläge für Gesetzesformulierungen zugrunde gelegt werden, auf die sich im Rahmen von Abstimmungsgesprächen der Deutsche Sparkassen- und Giroverband und Vertreter der obersten Sparkassenaufsichtsbehörden aller Länder einvernehmlich geeinigt haben.

Weitere grundlegende Änderungen des Sparkassenrechts sind schon im Hinblick auf den engen Zeitrahmen, der für die Umsetzung der Verständigung besteht, in diesem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Allerdings soll die Frage des kommunalen Eigentums der Sparkassen erstmals ausdrücklich geregelt werden, um damit die kommunale Bindung der Sparkassen zu verdeutlichen. Damit zusammenhängend soll auch die Regelung in der Sparkassenordnung zur Verwendung des Jahresüberschusses mit dem Ziel einer erweiterten Ausschüttung zugunsten kommunaler gemeinnütziger Zwecke geändert werden.

Des Weiteren beinhaltet der Gesetzentwurf eine Änderung zur technischen Erleichterung von Sparkassenfusionen. Schließlich soll für den Bayerischen Sparkassen- und Giroverband die in der Praxis übliche und in der Verbandssatzung vorgesehene Kurzbezeichnung „Sparkassenverband Bayern“ auch im Sparkassengesetz selbst festgelegt werden.

Die kommunalen Spitzenverbände und der Bayer. Sparkassen- und Giroverband haben dem Gesetzentwurf zugestimmt.

II. Einzelbegründung

Zu § 1 Nr. 1

Durch die Worte „Sparkassen als ihre Unternehmungen“ wird die Eigentümerposition der Kommunen erstmals ausdrücklich geregelt; dadurch wird unbeschadet der rechtlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit der Sparkassen (vgl. Art. 3 des Sparkassengesetzes, § 1 der Sparkassenordnung) die bestehende kommunale Bindung der Sparkassen weiter verdeutlicht. Diese Ergänzung entspricht auch einem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände. Damit zusammenhängend soll auch die Regelung in § 29 der Sparkassenordnung zur Verwendung des Jahresüberschusses mit dem Ziel einer erweiterten Ausschüttung zugunsten kommunaler gemeinnütziger Zwecke geändert werden.

Zu § 1 Nr. 2

Die bisher in Art. 4 enthaltene Regelung über die Gewährträgerhaftung soll nach Ablauf der mit der EU-Kommission vereinbarten Übergangsfrist zum 19.07.2005 (vgl. § 2 Abs. 1) entfallen, wobei für die bis dahin begründeten Altverbindlichkeiten ein Fortbestehen der Gewährträgerhaftung vorgesehen ist (vgl. § 1 Nr. 10). Der bisherige Begriff des Gewährträgers wird durch den Begriff des Trägers ersetzt, der abstellt auf die Anstaltsträgerschaft der Kommune, die die Sparkasse als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet (vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 3 des Sparkassengesetzes).

In der beabsichtigten Fassung des Art. 4 Abs. 1 soll nunmehr die Anstaltslast in der modifizierten Form geregelt werden, wie sie der Brüsseler Verständigung zugrunde liegt. Die bisher uneingeschränkte Anstaltslast, die auf einem ungeschriebenen Rechtsgrundsatz des allgemeinen Verwaltungsrechts beruht, beinhaltet die Verpflichtung des Anstaltsträgers, die wirtschaftlichen Grundlagen der Anstalt zu sichern und die Anstalt für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten. Diese uneingeschränkte Anstaltslast ist künftig zu ersetzen durch die Regelung in Absatz 1 Sätze 1 und 2, wonach eine allgemeine Förderungs- und Finanzierungsverantwortung des Trägers festgelegt wird, so wie eine Treue- und Förderungspflicht der Gesellschafter auch bei Gesellschaften des Privatrechts besteht. Damit wird den in der Verständigung vom 17.07.2001 festgehaltenen Grundsätzen Rechnung getragen, wonach insbesondere jeglicher Automatismus einer wirtschaftlichen Unterstützung zugunsten der Sparkasse ausgeschlossen ist. Stattdessen ist es dem Anstaltsträger wie einem Privateigner bei einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Aktiengesellschaft überlassen, nach kaufmännischen Grundsätzen zu entscheiden, ob er der Sparkasse Kapital zuführen will oder nicht.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass auch nach dem Wegfall der Gewährträgerhaftung weiterhin für Ansprüche gegen die Sparkasse diese mit ihrem gesamten Vermögen haftet.

Die Regelungen in den Absätzen 1 und 2 entsprechen den Formulierungsvorschlägen, auf die sich der Deutsche Sparkassen- und Giroverband und die Vertreter der obersten Sparkassenaufsichtsbehörden aller Länder einvernehmlich geeinigt haben.

Zu § 1 Nrn. 3 und 4

Redaktionelle Folgeänderungen von § 1 Nr. 2

Zu § 1 Nrn. 5 und 6

Es besteht ein praktisches Bedürfnis, dass Sparkassen ebenso wie andere Wirtschaftsunternehmen unter Verwendung der jeweiligen letzten Jahresabschlüsse mit schuldrechtlicher Rückwirkung bis zu acht Monaten vor dem dinglichen Vereinigungstichtag steuerneutral fusionieren können. Diese Möglichkeit erleichtert es, wünschenswerte Fusionen auch innerhalb des Kalenderjahres vorzunehmen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband mitgeteilt, dass die maßgebliche Vorschrift des § 2 des Umwandlungssteuergesetzes nicht herangezogen werden könne, wenn das für die Sparkasse geltende Landesrecht keine Differenzierung zwischen dem Zeitpunkt der dinglichen Gesamtrechtsnachfolge und einem hiervon abweichenden bilanziellen Verschmelzungstichtag ermögliche. Mit den vorgeschlagenen Ergänzungen wird diese gesetzliche Grundlage im Sparkassengesetz geschaffen.

Zu § 1 Nr. 7

Für den Bayerischen Sparkassen- und Giroverband soll die in der Praxis übliche und auch in der Verbandssatzung vorgesehene Kurzbezeichnung „Sparkassenverband Bayern“ auch im Sparkassengesetz selbst festgelegt werden. Damit soll einem Wunsch des Verbandes entsprochen werden.

Zu § 1 Nr. 8

Durch Änderung des Landesbankgesetzes entfällt künftig bei der Bayerischen Landesbank der bisherige Namensbestandteil „Girozentrale“. Damit wird verdeutlicht, dass die Landesbank heute als universelle Geschäftsbank tätig ist und die Zahlungsverkehrsfunktion nicht mehr im Vordergrund steht. Diese Änderung soll redaktionell ins Sparkassengesetz übernommen werden; sie ändert nichts an der Sparkassenzentralbankfunktion der Landesbank (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Landesbankgesetzes).

Zu § 1 Nr. 9

Redaktionelle Folgeänderungen von § 1 Nr. 2

Zu § 1 Nr. 10

Die Brüsseler Verständigung sieht vor, dass das gegenwärtige System von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bis einschließlich 18.07.2005 aufrecht erhalten bleiben kann. Für den Zeitraum danach ist für das sog. „Grandfathering“ länger laufender Verbindlichkeiten eine Übergangsregelung zu treffen, die nach der Entstehung dieser Verbindlichkeiten differenziert. Satz 3 betrifft mehrstufige Haftungsverhältnisse. Die Formulierungen im neuen Art. 33 wurden einvernehmlich vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband und allen Ländern als geeignet angesehen, dem Anliegen des Vertrauensschutzes möglichst weitgehend Rechnung zu tragen.

Zu § 2 Inkrafttreten

Das gegenwärtige System von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung kann nach der Verständigung vom 17.07.2001 bis einschließlich 18.07.2005 aufrecht erhalten bleiben. Daraus folgt, dass die Änderungen der Haftungsgrundlagen erst zum 19.07.2005 in Kraft treten müssen. Unabhängig davon sollen die Änderungen, die keinen Bezug zu den Änderungen der Haftungsgrundlagen haben, sofort in Kraft treten.

Zu § 3

§ 3 enthält im Hinblick auf die zahlreichen Änderungen und inzwischen obsolet gewordene Bezeichnungen eine neue Bekanntmachungsermächtigung für das Sparkassengesetz.