

Kleine Anfrage

der Abg. Stephen Brauer und Friedrich Haag FDP/DVP

und

Antwort

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Immobilienstrategien von Sparkassen und Volksbanken

Kleine Anfrage

Wir fragen die Landesregierung:

1. Welche Erkenntnisse hat sie über bisherige Beteiligungen baden-württembergischer Sparkassen und Volksbanken an Gesellschaften für Baulandentwicklung, privaten Erschließungsträgern oder Stadtbau- bzw. Stadtentwicklungsgesellschaften?
2. Welche Erkenntnisse hat sie über die Beteiligung von Sparkassen oder Sparkassen-Tochtergesellschaften an innerstädtischen Quartiersentwicklungen (z. B. in Freiburg oder Heidelberg)?
3. Inwiefern setzt § 6 des Sparkassengesetzes für Baden-Württemberg im Falle der Sparkassen rechtliche Grenzen für Aktivitäten auf solchen Geschäftsfeldern, insbesondere mit Blick auf das Kriterium der Banküblichkeit von Geschäften?
4. Gibt es in den vier baden-württembergischen Regierungspräsidien als Rechtsaufsichtsbehörden diesbezüglich eine einheitliche Rechtsauffassung?
5. Wäre in Baden-Württemberg eine Konstellation wie im niedersächsischen Lüneburg zulässig, wo eine hundertprozentige Tochtergesellschaft einer Sparkasse Baulandentwicklung vom Grunderwerb über die Erschließung bis hin zur Vermarktung der Grundstücke an private Bauherren betreibt?

20.8.2021

Brauer, Haag FDP/DVP

Begründung

Aufgrund des weggebrochenen Zinsgeschäfts orientieren sich viele regionale Kreditinstitute wie Sparkassen und Volksbanken verstärkt in Richtung von Immobilieninvestitionsstrategien, die auch großvolumige Direktinvestitionen in Objekte in ihrem Geschäftsgebiet einschließen. Zugleich besteht in weiten Teilen Baden-Württembergs weiterhin ein erheblicher Druck auf den Wohnungsmarkt, sodass die Investitionsprogramme vieler Städte und Gemeinden von Baulandentwicklung und Wohngebietserschließungen beherrscht sind. Modelle privater Erschließungsträgerschaften könnten daher sowohl die kommunalen Haushalte entlasten als auch ein interessantes Investitionsfeld für Sparkassen und Volksbanken in Zeiten der Niedrigzinspolitik sein. Beispiele aus anderen deutschen Ländern, etwa aus Niedersachsen zeigen, dass dort bereits hundertprozentige Sparkassen-Tochtergesellschaften in der Baulandentwicklung tätig sind (z. B. im niedersächsischen Lüneburg). Die Kleine Anfrage soll daher klären, ob solche Modelle grundsätzlich mit dem Sparkassengesetz für Baden-Württemberg vereinbar sind.

Antwort*)

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 Nr. IM2-228-8/1 beantwortet das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus und dem Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche Erkenntnisse hat sie über bisherige Beteiligungen baden-württembergischer Sparkassen und Volksbanken an Gesellschaften für Baulandentwicklung, privaten Erschließungsträgern oder Stadtbau- bzw. Stadtentwicklungsgesellschaften?

Zu 1.:

Der Baden-Württembergische Genossenschaftsverband führt aus, dass genossenschaftliche Lösungen für kommunale Vorhaben das Zusammenspiel von Bürgern, Kommunen und regionaler Wirtschaft erlaubten. Sie seien aktuell u. a. im Bereich der Quartiersentwicklung gelebte Praxis. Die Genossenschaftliche Finanzgruppe sei dabei der geborene Partner der Kommunen und gebe bereits heute entscheidende Anstöße und Hilfestellungen für die Akteure u. a. im Bereich Wohnen und Quartiersentwicklung. Weiter erläutert der Baden-Württembergische Genossenschaftsverband, dass ein erfolgreiches Projekt in diesem Bereich die Lichtenstern Wohnkonzepte am Neckarbogen eG sei. Die BuGa 2019 in Heilbronn sei die erste Gartenschau gewesen, deren Konzeption eine Stadtausstellung beinhaltete, die anhand von Beispielen das Zusammenleben in der „Stadt der Zukunft“ aufgezeigt habe. Zielsetzung der eG sei die Vernetzung und Kooperation im Sozialraum gewesen. Das Wohn- und Betreuungsprojekt Neckarbogen, in dem Menschen mit Behinderung betreut werden, solle das Miteinander in der Nachbarschaft in dem noch entstehenden Neubauviertel fördern. An diesem Projekt sind die Volksbank Heilbronn eG und die Volksbank Sulmtal eG nicht nur als Finanzpartner, sondern auch als Gründungsmitglieder der Genossenschaft direkt beteiligt.

Der seitens des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen beteiligte Sparkassenverband Baden-Württemberg wies zunächst grundsätzlich darauf hin, dass viele Sparkassen seit Beginn der Niedrigzinsphase direkt oder über Tochtergesellschaften verstärkt in Immobiliengeschäfte investiert hätten. Beteiligungen an Gesellschaften für Baulandentwicklung, privaten Erschließungsträgern oder Stadtbau- und Stadtentwicklungsgesellschaften seien aber noch die Ausnahme. Die Regierungspräsidien als die nach § 49 des Sparkassengesetzes (SpG) zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden meldeten ohne Anspruch auf Vollständigkeit eine einstellige Zahl entsprechender Beteiligungen. Es handelt sich dabei um

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Projekte städtebaulicher Entwicklungs-, Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie um Vorhaben zur Versorgung mit Wohnraum im Geschäftsgebiet der jeweiligen Sparkasse. Sie dienen vor allem der Unterstützung der Kommunen im regionalpolitischen oder sozialen Bereich. Die jeweils zuständigen Regierungspräsidien waren in die Entwicklung dieser Maßnahmen eingebunden etwa bei der Prüfung der Zustimmung zur Beteiligung nach § 33 SpG oder sonstiger sparkassenrechtlicher Regelungen.

Beispielhaft seien folgende Projekte im Sinne der Frage 1 genannt:

Die Freiburg-S-Wirtschaftsimmobilien GmbH & Co. KG, an der die Sparkasse Freiburg-Nördlicher Breisgau als Komplementär und Kommanditist zu jeweils 70 % beteiligt ist, fördert die Wirtschaftsstruktur im Geschäftsgebiet der Sparkasse durch aktive Gewerbestandortentwicklung. Hierzu gehören z. B. die Entwicklung von gewerblichen Nutzungskonzepten oder die Erschließung notwendiger Infrastrukturen. In diesem Rahmen kann die Gesellschaft z. B. Gewerbe- und Industriegrundstücke vermitteln, erwerben oder verkaufen.

Die Stadtbau Emmendingen GmbH, an der die Sparkasse Freiburg-Nördlicher Breisgau und die Stadt Emmendingen zu je 50 % beteiligt sind, plant im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung städtebauliche Entwicklungs-, Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen und führt sie durch. Sie ist hierbei auf dem Gemarkungsbereich der Großen Kreisstadt Emmendingen und damit im Geschäftsgebiet der Sparkasse tätig. Innerhalb des Gesellschaftszwecks vermittelt, erwirbt und verkauft die GmbH bebaute oder unbebaute Grundstücke, übernimmt die Projektentwicklung, die Übernahme von Grundstückerschließungen oder die Baubetreuung.

Die Wohn- und Gewerbeförderung Allensbach GmbH, an der die Bezirkssparkasse Reichenau und die Gemeinde Allensbach zu je 50 % beteiligt sind, will die sichere Wohnraumversorgung für breite Schichten der Bevölkerung sicherstellen und durch bauliche Maßnahmen die Wirtschaft in der Gemeinde, insbesondere Existenzgründungen fördern. Hierbei wird die kommunale (An-)Siedlungspolitik durch städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen unterstützt.

2. Welche Erkenntnisse hat sie über die Beteiligung von Sparkassen oder Sparkassen-Tochtergesellschaften an innerstädtischen Quartiersentwicklungen (z. B. in Freiburg oder Heidelberg)?

Zu 2.:

Die Sparkasse Freiburg-Nördlicher Breisgau ist als Kommanditist Alleingesellschafter der Entwicklungsmaßnahme Dietenbach GmbH und Co. KG. 100-prozentiger Komplementär ist die Sparkasse Entwicklungsmaßnahme Dietenbach mbH, deren alleiniger Gesellschafter wiederum die Sparkasse Freiburg-Nördlicher Breisgau ist. Die Gesellschaft ist seit 2017 an der Entwicklung des Baugebietes Dietenbach beteiligt. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 100 000 €. Die Stadt Freiburg beabsichtigt, im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Dietenbach einen neuen Stadtteil mit einer Fläche von ca. 165 ha zu entwickeln. Von der Gesamtfläche befinden sich ca. 81 ha in privatem Eigentum. Die Gesellschaft übernimmt diesbezüglich eine Bündelungsfunktion und schließt Optionsverträge mit den privaten Grundstückseigentümern ab. Darin verpflichten sich die derzeitigen Grundstückseigentümer, ihr Grundstück innerhalb der vereinbarten Frist (zunächst bis Ende 2022, mit Verlängerungsmöglichkeit bis Ende 2024) zu dem vereinbarten Kaufpreis an die Gesellschaft zu verkaufen. In diesem Zusammenhang wird in einem folgenden Schritt eine sog. Abwendungsvereinbarung zwischen der Gesellschaft und der Stadt Freiburg geschlossen, in welcher u. a. der an die Stadt zur Finanzierung der Infrastruktur zu zahlende Ausgleichsbetrag und das Vermarktungskonzept geregelt werden. Nach Annahme der Optionsverträge erfolgt die Vermarktung durch die Gesellschaft zu den Bedingungen des Vermarktungskonzeptes. Ist die Wirtschaftlichkeit nicht gegeben, kann die Sparkasse aus dem Projekt aussteigen.

Die Sparkasse Heidelberg ist seit dem Jahr 2008 gemeinsam mit der städtischen 100-Prozent-Tochter GGH Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz mbH sowie der LBBW Immobilien Development GmbH zu gleichen Teilen an der EGH Entwick-

lungsgesellschaft Heidelberg GmbH und Co. KG sowie der dazugehörigen Komplementär-GmbH beteiligt. Weiter ist die Sparkasse Heidelberg seit dem Jahr 2017 gemeinsam mit der städtischen 100-Prozent-Tochter Konversionsgesellschaft Heidelberg mbH zu gleichen Teilen an der Entwicklungsgesellschaft Patton Barracks mbH & Co. KG sowie der dazugehörigen Komplementär-GmbH beteiligt. Über diese Tochtergesellschaften ist die Sparkasse Heidelberg gemeinsam mit weiteren Akteuren an der Entwicklung des neuen Stadtteils „Bahnstadt“ sowie der früheren Liegenschaft der US-Streitkräfte „Patton Barracks“ zum „Heidelberg Innovation Park (hip)“ beteiligt. Unternehmensgegenstand der EGH Entwicklungsgesellschaft Heidelberg GmbH & Co. KG ist nach dem Gesellschaftsvertrag der Erwerb, die Entwicklung, das Halten, die Verwaltung, die Vermietung und die Veräußerung von bebauten und unbebauten Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie die Errichtung von Gebäuden im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung des Stadtteils „Bahnstadt“ in Heidelberg. Ziel ist es, den Stadtteil „Bahnstadt“ gemeinsam zu entwickeln, um die Attraktivität Heidelbergs als Wohn- und Wissenschaftsstandort zu sichern und zu stärken sowie einen Beitrag zur Förderung der regionalen Wirtschaft zu leisten. Unternehmensgegenstand der Entwicklungsgesellschaft Patton Barracks mbH & Co. KG ist nach dem Gesellschaftsvertrag im Rahmen kommunaler Aufgabenerfüllung der Erwerb und die Entwicklung der Konversionsfläche „Patton Barracks“ in Heidelberg bzw. der im Zusammenhang mit der Fläche stehenden angrenzenden Flächen. Ziel dabei ist es, die Attraktivität Heidelbergs als Standort für Entwicklungen und Innovationen zu sichern und zu stärken sowie einen Beitrag zur Förderung der regionalen Wirtschaft zu leisten.

Ebenfalls in den Bereich innerstädtischer Quartiersentwicklung gehören Aktivitäten der Sparkasse Pforzheim Calw. Sie ist über ihre Tochtergesellschaft Haus-GmbH der Sparkasse Pforzheim Calw Grundstücksgesellschaft & Co. KG seit dem Jahr 2006 im Umfang von 18,75 % gemeinsam mit der städtischen 100-Prozent-Tochter Stadtbau GmbH Pforzheim (62,5 %) sowie der Arbeitsgemeinschaft Pforzheimer Wohnungsunternehmen GbR (18,75 %) an der Konversionsgesellschaft Buckenberg mbH beteiligt. Aufgabe der Gesellschaft ist die Entwicklung und Neuerschließung des Konversionsgeländes der ehemaligen Buckenberg-Kaserne. Unternehmensgegenstand ist im Rahmen der kommunalen Aufgabenstellung die Vorbereitung, Planung, Entwicklung und Neuerschließung des Konversionsgeländes sowie umliegender Grundstücke (Abbruch, Neuordnung, Bau neuer Erschließungs- und Versorgungsanlagen, Bewirtschaftung/Vermarktung/Verkauf neu gebildeter Grundstücke/Grundstücksrechte, Errichtung/Betreuung/Bewirtschaftung und Verwaltung von generationsübergreifender Wohnbebauung/wohnverträglichen Gewerbebauten/Gebäuden für die zentrale Versorgung der umliegenden Bebauung und angrenzender Stadtteile mit Gütern des täglichen Bedarfs). Hierdurch sollte ein innovatives, qualitätsvolles und architektonisch anspruchsvolles Baugebiet entwickelt werden. Die Maßnahmen sind inzwischen abgeschlossen, es wurden 171 Grundstücke veräußert. Die Gesellschaft hat im September 2017 die umliegenden Grundstücke der Hochschulstiftung HSP gGmbH erworben, um das Baugebiet aufgrund der regen Nachfrage weiterentwickeln zu können.

3. Inwiefern setzt § 6 des Sparkassengesetzes für Baden-Württemberg im Falle der Sparkassen rechtliche Grenzen für Aktivitäten auf solchen Geschäftsfeldern, insbesondere mit Blick auf das Kriterium der Banküblichkeit von Geschäften?

Zu 3.:

Ob die Investition einer Sparkasse oder einer ihrer Tochtergesellschaften im Immobilienbereich im Sinne des § 6 Absatz 2 SpG banküblich ist oder nicht, lässt sich nicht allgemein, sondern nur im konkreten Einzelfall entscheiden. Die nachfolgenden Aussagen zu einigen allgemeinen Auslegungskriterien stehen daher unter diesem Vorbehalt.

Zunächst können bankübliche Geschäfte der Sparkassen über den Kreis der in § 1 Absatz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen genannten Bankgeschäfte hinausgehen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sieht im Gesetz über das Kreditwesen keine Einschränkungen für die Errichtung und den Betrieb von Erschließungs- und Projektgesellschaften durch Kreditinstitute. Insbesondere bloße Kreditfinanzierungen solcher Gesellschaften sind nach Ansicht der BaFin als banküblich zu qualifizieren. Grundsätzlich gelte dies auch für das Halten von Be-

teilungen an solchen Unternehmen. Die BaFin erwartet aber insbesondere in den zuletzt genannten Fällen eine intensive Risikoabwägung z. B. im Rahmen der Beschlussfassung des Verwaltungsrats über die in Rede stehende Beteiligung nach § 12 Absatz 2 Nummer 6 SpG.

Sparkassenrechtlich hat das Kriterium der Banküblichkeit geschäftsbegrenzenden Charakter. Als Wirtschaftsunternehmen in kommunaler Trägerschaft und öffentlichem Auftrag kann die Maximierung des Gewinns nicht das eigentliche Ziel der Geschäftstätigkeit einer Sparkasse sein, d. h. nicht alles, was einer Sparkasse lukrativ erscheint, ist ihr auch gestattet. Gleichwohl ist der Rechtsbegriff der Banküblichkeit nicht statisch, sondern muss im Hinblick auf aktuelle und sich wandelnde Rahmenbedingungen flexibel und im Zusammenhang mit anderen sparkassenrechtlichen Anforderungen ausgelegt werden. Sparkassen dürfen nach § 6 Absatz 2 SpG bankübliche Geschäfte „betreiben“, was neben einer bloßen Geldanlage auch begrenzte unternehmerische Betätigungen umfasst. Was im Einzelnen banküblich ist, kann darüber hinaus nur im Zusammenhang mit den übrigen Kriterien des § 6 SpG bewertet werden. So besteht eine gesetzliche Aufgabe der Sparkasse nach § 6 Absatz 1 SpG darin, in ihrem Geschäftsgebiet „den Wettbewerb“ zu stärken. Sie ist daher nicht verpflichtet, lediglich die gleichen Geschäfte zu betreiben wie andere Kreditinstitute. Wettbewerb bedeutet auch, neue und innovative Geschäftsfelder zu erschließen. Die Sparkassen müssen zudem nach § 6 Absatz 1 SpG in ihrem Geschäftsgebiet eine angemessene Versorgung aller Bevölkerungskreise, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen in der Fläche sicherstellen. Hiermit unterstützen sie zugleich die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen und sozialen Bereich. Diesen öffentlichen Auftrag kann eine Sparkasse nur erfüllen, wenn sie durch ihre Geschäftstätigkeit die hierfür erforderlichen Erträge erzielt. Bei der im Niedrigzinsumfeld immer anspruchsvoller werdenden Suche nach solchen Ertragsquellen sind unternehmerische Aktivitäten von Sparkassen im Immobilienbereich daher unabhängig von der rechtlichen Bewertung im Einzelfall grundsätzlich nachvollziehbar. Andererseits begrenzt der öffentliche Auftrag die Investitionstätigkeit von Sparkassen auch. Geschäfte dürfen nie so risikoreich sein, dass im Falle ihres Scheiterns durch eine Existenzgefährdung der Sparkasse die Erfüllung des öffentlichen Auftrags nicht mehr gewährleistet wäre. Für die in diesem Fall vorzunehmende Risikoabwägung lassen sich keine allgemeingültigen Kriterien aufstellen. Sie hängt entscheidend u. a. von der Größenordnung des Geschäfts und der wirtschaftlichen Stärke der jeweiligen Sparkasse ab.

Unabhängig vom Einzelfall kann die Beteiligung einer Sparkasse an Gesellschaften für Baulandentwicklung, privaten Erschließungsträgern oder Stadtbau- bzw. Statterschließungsgesellschaften also dann banküblich sein, wenn sie ohne Risiko für die Existenz des Instituts im eigenen Geschäftsgebiet die Kommunen u. a. bei deren wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben unterstützt. Dass dies für den Wohnungsbau in besonderer Weise gilt, lässt sich auch aus § 1 Absatz 1 Nummer 2 der Sparkassengeschäftsverordnung ableiten. Hiernach bedarf die Beteiligung einer Sparkasse an einem in ihrem Geschäftsgebiet tätigen Wohnungsbauunternehmen, an dem die jeweilige Gebietskörperschaft beteiligt ist, keiner Zustimmung des Regierungspräsidiums nach § 33 SpG.

4. Gibt es in den vier baden-württembergischen Regierungspräsidien als Rechtsaufsichtsbehörden diesbezüglich eine einheitliche Rechtsauffassung?

Zu 4.:

Da die Zulässigkeit von Sparkassenaktivitäten in den unter Fragen 1 und 2 beschriebenen Bereichen einzelfallabhängig ist, kann es eine einheitliche Rechtsauffassung der Regierungspräsidien in Bezug auf individuelle Projekte nicht geben. Es besteht zwischen den Regierungspräsidien allerdings eine grundsätzliche Übereinstimmung im Hinblick auf die unter Frage 3 genannten Kriterien zur Beurteilung einzelner Maßnahmen. Darüber tauschen sich die Regierungspräsidien und das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen regelmäßig über sparkassenrechtliche Fragen zu Einzelfällen auch bei Immobiliengeschäften der Sparkassen aus.

5. Wäre in Baden-Württemberg eine Konstellation wie im niedersächsischen Lüneburg zulässig, wo eine hundertprozentige Tochtergesellschaft einer Sparkasse Baulandentwicklung vom Grunderwerb über die Erschließung bis hin zur Vermarktung der Grundstücke an private Bauherren betreibt?

Zu 5.:

Das Projekt im niedersächsischen Lüneburg ist der Landesregierung nicht bekannt. Seine rechtliche Beurteilung unterliegt dem niedersächsischen Sparkassengesetz.

In Vertretung

Württemberg

Staatssekretär