

# TE Vfgh Erkenntnis 2000/3/8 G23/99

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 08.03.2000

## **Index**

37 Geld-, Währungs-und Kreditrecht

37/02 Kreditwesen

## **Norm**

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art18 Abs1

StGG Art5

StGG Art12 / Vereinsrecht

SparkassenG §21

SparkassenG §41

## **Leitsatz**

Keine Verfassungswidrigkeit der im SparkassenG normierten Aufgriffs- und Vorkaufsrechte der Sektormitglieder bei Übertragung von (Mehrheits-)Anteilen an einer Sparkassen Aktiengesellschaft an nicht dem Sektorverbund angehörende Rechtsträger; keine Unsachlichkeit der Regelung im Hinblick auf die beabsichtigte Verhinderung des Zerfalls des für die Gesamtheit der Sparkassen wünschenswerten Verbundes; keine Unbestimmtheit des Begriffes "Sektorverbund"; sachliche Rechtfertigung auch der Übergangsregelung; keine Darlegung der Begründung für eine behauptete Inländerdiskriminierung; keine unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkung; Allgemeininteresse an der Regelung gegeben; kein Eingriff in die Vereinsfreiheit

## **Spruch**

Der Antrag wird abgewiesen.

## **Begründung**

Entscheidungsgründe:

I. Die Tiroler Landesregierung beantragt die Aufhebung der §§21 und 41 des Sparkassengesetzes, BGBl. 64/1979 in der Fassung der Novelle BGBl. I 184/1998.

§21 wurde dem Sparkassengesetz (an einer bereits 1993 frei gewordenen Stelle und ohne sachlichen Zusammenhang mit den unmittelbar vorausgehenden und nachfolgenden Bestimmungen) nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage für jene Novelle (1392 BlgNR XX. GP, 9), welche die Möglichkeit der Umwandlung von Sparkassen in Privatstiftungen eröffnete, als "Vorkehrung für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Sektorverbundes von Instituten" eingefügt und damit begründet, daß "Sektorleistungen für alle Sektormitglieder ... nur dann aufrecht erhalten und weiterentwickelt werden (können), wenn die entsprechende Anzahl der Nutzer auch in Zukunft sichergestellt ist". Demgemäß bestimmt er unter der Überschrift "Sektorverbund":

"(1) Werden durch den Übergang von bestehenden Aktien oder Stimmrechten aus Aktien an Sparkassen

Aktiengesellschaften die Anteile der Stimmrechte oder des Kapitals an einer Sparkassen Aktiengesellschaft so verringert, daß eine oder mehrere Sparkassen, Sparkassen Aktiengesellschaften oder Privatstiftungen nach Übergang der Aktien zusammen weniger als 51 vH der Stimmrechte oder des Kapitals hält (halten) oder ist dieser Anteil bereits unterschritten, ist hinsichtlich dieser Aktien, mit denen der Anteil von 51 vH unterschritten würde, oder wenn dieser bereits unter 51 vH liegt, das Verfahren gemäß Abs2 bis 6 einzuhalten; dies jedoch nur für den Fall, daß die Aktien oder Stimmrechte daraus an nicht dem Sektorverbund des Sparkassensektors angehörige juristische oder natürliche Personen übergehen sollen. Das Verfahren gemäß Abs2 bis 6 gilt unter den angeführten Grundsätzen auch für mittelbar gehaltene Aktien oder Stimmrechte und auch dann, wenn die Beteiligungen, die die mittelbaren Anteilsrechte vermitteln, übergehen sollen.

(2) Beabsichtigt eine Sparkasse, Sparkassen Aktiengesellschaft oder Privatstiftung, Aktien an einer Sparkassen Aktiengesellschaft bei Vorliegen der in Abs1 genannten Voraussetzungen zu übertragen, zu tauschen oder durch andere Anteilsrechte an Rechtsträgern, die nicht dem Sektorverbund angehören, zu ersetzen oder erfolgen Maßnahmen, die einen Übergang der Aktien oder Stimmrechte zur Folge haben, so sind diese vor Übergang oder Untergang im Sparkassensektor zum Aufgriff anzubieten.

(3) Das Anbot zum Aufgriff ist an das Zentralinstitut zu richten. Die vertragliche Grundlage, nach der der Übergang, Tausch oder Ersatz der Rechte erfolgt, ist nachzuweisen und die Konditionen und Entgelte dafür anzugeben. Das Zentralinstitut kann das Anbot auch vermittelnd an Institute des Sparkassensektors weiterleiten, deren Bilanzsumme größer ist als die des Institutes, von dem die Aktien oder Stimmrechte übergehen sollen. Als Basis gilt die Bilanzsumme des letzten festgestellten Jahresabschlusses. Ist kein Institut mit einer größeren Bilanzsumme Sektormitglied, so ist das Anbot an das Sektorinstitut mit der Bilanzsumme zu leiten, die der Bilanzsumme des Anbieters am nächsten kommt. Das Zentralinstitut oder die Sparkasse, aus der das Zentralinstitut hervorgegangen ist, oder eine aus dieser Sparkasse gewandelte Privatstiftung haben das Anbot an das Sektormitglied mit der größten Bilanzsumme zu legen.

(4) Das Zentralinstitut hat das Anbot an den im Anbot bezeichneten Empfänger aus dem Kreis der Aufgriffsberechtigten weiterzuleiten, wenn ein solcher bezeichnet wird und dargelegt wird, daß durch einen Aufgriff Kooperationen auf regionaler Ebene gestärkt werden und eine Zusammenarbeit aus regionalen Gesichtspunkten gewünscht ist. Das durch ein derartiges Anbot begründete Aufgriffsrecht geht den anderen in Abs3 festgelegten Aufgriffsrechten vor.

(5) Soweit hinsichtlich des sich aus dem Anbot ergebenden Aufgriffsrechtes nicht innerhalb von drei Monaten ab Einlangen sämtlicher Unterlagen beim Zentralinstitut erklärt wird, daß das Aufgriffsrecht ausgeübt wird, kann der Anbieter hinsichtlich der Anteilsrechte gemäß der vorgelegten vertraglichen Grundlage den Übergang vornehmen. Verzichtserklärungen ersetzen den Fristablauf.

(6) Für die Durchführung des Aufgriffes gilt der in der vorgelegten vertraglichen Grundlage festgelegte Preis. Gegenleistungen, die nicht in Geld bestehen, sind mit dem Verkehrswert abzugelten."

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage ist dazu (aa0) festgehalten, daß "die Freiheit der Übertragung und die Möglichkeit von Verschränkungen sowie die Einhaltung der damit verbundenen wirtschaftlichen Zielsetzungen ... gewahrt (bleiben), da Anteilsübertragungen nicht verhindert werden" und "Kapitalerhöhungen ... von dem Aufgriffsrecht nicht erfaßt (sind), womit insbesondere

die Hereinnahme auch nicht dem Sektor angehöriger strategischer Partner in Verbindung mit der Zuführung neuen Kapitals nicht behindert wird".

Unter der Rubrik "Übergangs- und Außerkrafttretensbestimmungen zu S 21 bestimmt der (gleichfalls eine freie Stelle ausfüllende) §41:

"(1) Zum 30. Juni 1997 auf Anteilsrechte bereits bestehende Vorkaufsrechte werden durch die Bestimmungen des §21 nicht berührt.

§21 ist erst anzuwenden, wenn diese Vorkaufsrechte nicht ausgeübt werden.

(2) Abs1 und §21 idF des BundesgesetzesBGBl. I Nr. 184/1998 treten mit 31. Dezember 2005 außer Kraft."

Die zur Prüfung stehenden Vorschriften sind mit 1. Jänner 1999 in Kraft getreten (§42 Abs4 idF der Novelle BGBl. I 184/1998).

1. Die Tiroler Landesregierung sieht durch das in den angefochtenen Bestimmungen vorgesehene Aufgriffs- und Vorkaufsrecht den Gleichheitssatz, das Eigentumsrecht und die Vereinsfreiheit verletzt und begründet diese Vorwürfe wie folgt:

a) "Nach den Erläuterungen (GP XX RVI392) zu §21 dienen die in Rede stehenden Bestimmungen' als Vorkehrung für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Sektorverbundes von Instituten. Sektorleistungen für alle Sektormitglieder können nur dann aufrecht erhalten und weiterentwickelt werden, wenn die entsprechende Anzahl der Nutzer auch in Zukunft sichergestellt ist.'

Die sektorale Verbundenheit ist aber keine Besonderheit der Sparkassen, sondern vielmehr auch für die Kreditinstitute anderer Rechtsformen charakteristisch. Die Frage der 'Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Sektorverbundes' ist daher eine die Kreditinstitute allgemein betreffende Frage. So sind etwa auch die Sektoren der Genossenschaftsbanken und der Landeshypothekenbanken ebenso von sektorübergreifenden Transaktionen, wie Verschmelzungen und Anteilsverschränkungen betroffen. Eine sachgerechte generelle Regelung dieses Fragenkreises müsste daher alle Sektoren berücksichtigen und könnte etwa im Bankwesengesetz als dem zentralen Ordnungsgesetz für alle Kreditinstitute, nicht aber ausschließlich im Organisationsgesetz des Sparkassenrechtes erfolgen.

Nach der neueren Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (vgl. VfSlg. 10.090/1984) kommt es bei der Beurteilung unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes nicht auf die Absicht des Gesetzgebers, sondern nur auf den objektiven Gehalt der Regelung, auf das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses an.

Da zugunsten der anderen Banksektoren keine gleichartigen Schutzbestimmungen bestehen, wird der Sparkassenverband sachlich ungerechtfertigt bevorzugt und die anderen Sektoren werden entsprechend benachteiligt. Die einseitige Bevorzugung des Sparkassenverbandes kommt auch in den folgenden Erläuterungen zu §21 klar zum Ausdruck: 'Kapitalerhöhungen sind von dem Aufgriffsrecht nicht erfaßt, womit insbesondere die Hereinnahme auch nicht dem Sektor angehöriger strategischer Partner in Verbindung mit der Zuführung neuen Kapitals nicht behindert wird.' Es dürfen also nur einseitig Minderheitspartner im Wege von Kapitalerhöhungen aufgenommen werden.

Die betroffenen Kreditinstitute des geschützten Sektorverbundes werden in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt und damit sachlich ungerechtfertigt gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Instituten der anderen Sektoren, die keinen gleichartigen Beschränkungen unterliegen, benachteiligt.

Die Aktionäre der Kreditinstitute des geschützten Sektorverbundes werden hinsichtlich der Veräußerung ihrer Anteile in ihrer Dispositionsfähigkeit beschränkt und damit sachlich ungerechtfertigt gegenüber den Aktionären der anderen Institute benachteiligt. Da der Eintritt und das Ausmaß der Beschränkung von den jeweiligen Anteilsverhältnissen sowie von zeitlichen Faktoren abhängen, die vom einzelnen Aktionär nicht beeinflußbar sind, kommt es auch zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der betroffenen Aktionäre.

Sektorfremde Rechtssubjekte werden hinsichtlich des Erwerbes von Aktien an Sparkassen Aktiengesellschaften beschränkt und damit gegenüber bestimmten sektorangehörigen Rechtssubjekten sachlich ungerechtfertigt benachteiligt.

Die bekämpfte Regelung ist aber auch in sich unsachlich. Vorerhand ist fraglich, ob sich für (gesetzliche) Regelungen zum Schutz eines 'wirtschaftlichen Sektorverbundes' überhaupt eine sachliche Rechtfertigung finden lässt. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 13.471/1993 ausführt, liegt ein sogenannter sektoraler Verbund vor, wenn sich Kreditinstitute aufgrund privatautonomer Entscheidungen einem Zentralinstitut anschließen. Auf den Umstand, dass nicht alle Zusammenschlüsse von Kreditinstituten notwendigerweise ein Zentralinstitut aufweisen, braucht in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Wie der Verfassungsgerichtshof im zitierten Erkenntnis weiters zutreffend darlegt, stehen die Kreditinstitute mit den Zentralinstituten auf der Grundlage des Genossenschaftsrechts, des Gesellschaftsrechts und des Vereinsrechtes sowie der Satzungen in vielfältigen Rechtsbeziehungen. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes ist es dem Gesetzgeber unbenommen, an die historisch gewachsenen Strukturen der Sektorverbände anzuknüpfen und 'in typisierender Betrachtungsweise davon auszugehen, daß die im Verbund zusammengeschlossenen Partner auf der Grundlage der gleichen

Genossenschaftsphilosophie ihre gleichgerichteten Interessen miteinander in optimaler Weise für beide Seiten zu verwirklichen suchen.' So knüpft etwa auch das Bankwesengesetz mehrfach, unter Beachtung der Rechtsnatur der 'Fachverbände', an die bestehende Verbändestruktur an (z.B. §25 Abs13, §92 Abs3 und 7 und §93 Abs1 und 3 des Bankwesengesetzes, BWG, BGBI.NR. 532/1993, zuletzt geändert durch das Gesetz BGBI. I Nr. 153/1998).

Im zitierten Erkenntnis kommt der Verfassungsgerichtshof zum Ergebnis, dass die gesetzliche Verpflichtung der einem Zentralinstitut angeschlossenen Banken zur Haltung einer Liquiditätsreserve bei diesem Zentralinstitut sachlich gerechtfertigt sei. Er begründet dies im Wesentlichen damit, dass die miteinander verzahnten Ziele der Realisierung einer ausreichenden Liquiditätsvorsorge und der gesetzlichen Sicherung des sektoralen Verbundes über das Zentralinstitut offenkundig im öffentlichen Interesse gelegen seien. Dabei betont der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich, dass sich ein Kreditinstitut dieser Verpflichtung grundsätzlich durch Austritt aus dem Verbund entziehen kann.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine gesetzliche Sicherung des Sektorverbundes unter Umständen im öffentlichen Interesse liegen kann, lässt sich dennoch keine sachliche Rechtfertigung für die angefochtenen Bestimmungen finden, zumal sie das Element der Freiwilligkeit der sektoralen Verbundenheit vollkommen außer Acht lassen. Die bekämpften Regelungen stellen nämlich nicht auf die privatautonome Sektorzugehörigkeit sondern auf die Rechtsform der Sparkassen Aktiengesellschaft ab, sodass die gesetzlichen Beschränkungen auch durch Austritt aus dem Sektorverbund nicht abgewendet werden können. Damit wird aber ohne Rücksicht auf den Willen der Aktionäre nicht eine Verpflichtung für den Fall der bestehenden Sektorzugehörigkeit, sondern vielmehr eine Verpflichtung zur Sektorzugehörigkeit normiert. Ist der Sektoranteil von 51 v.H. 'bereits unterschritten', so besteht sogar eine Art rückwirkende Verpflichtung zu Sektorzugehörigkeit.

Dem Zentralinstitut, das mit den betroffenen Instituten im Wettbewerb steht, wird grundsätzlich kraft Gesetzes die Entscheidung überlassen, ob es das Anbot zum Aufgriff selbst annehmen oder aber an Konkurrenzinstitute weiterleiten will. Es steht damit im Belieben bestimmter Sektorangehöriger, ob und inwieweit diese Beschränkungen wirksam werden. Auf diese Weise kann auch das Entstehen eines Konkurrenten verhindert werden.

Hinsichtlich des bevorrangten Aufgriffsrechtes zur Stärkung der Kooperationen auf regionaler Ebene (§21 Abs4) ist zu bemerken, dass der Schutz des Sektorverbundes eigentlich im Widerspruch zu den Desideraten regionaler Kooperationen steht und der Gesetzgeber somit ein zur Zielerreichung völlig ungeeignetes Mittel vorgesehen hat. Regionale Kooperationen werden nämlich häufig zur Steigerung wirtschaftlicher Potenz und Effizienz sowie zur Förderung der Attraktivität eingegangen. Diese Ziele können aber gerade mit sektorfremden Instituten, die auch unterschiedliche Produkte anbieten, oft besser verwirklicht werden. Nach dem Wortlaut und nach dem logisch-systematischen Zusammenhang dieser Bestimmung ist überdies davon auszugehen, dass das Zentralinstitut darüber entscheidet, ob eine Zusammenarbeit aus regionalen Gesichtspunkten gewünscht ist. Eine derartige Kontroll- oder Lenkungsfunktion des Zentralinstituts ist aber sachlich nicht zu rechtfertigen.

Für die Begrenzung des gesetzlichen Aufgriffs- und Vorkaufsrechtes auf den Zeitraum von sieben Jahren sowie für die Einschränkung des Schutzes bestehender Vorkaufsrechte auf jene, die zum 30. Juni 1997 bereits bestanden haben (§41 Abs1), ist keine sachliche Rechtfertigung ersichtlich.

Die angefochtenen Bestimmungen sind daher insgesamt mit dem Sachlichkeitsgebot nicht vereinbar.

Sie stehen aber auch mit dem Gemeinschaftsrecht im Widerspruch. Die Kapitalverkehrsfreiheit nach Art73 b EGV verpflichtet nämlich die Mitgliedstaaten, alle direkten und indirekten legislativen, administrativen und sonstigen Beschränkungen zu beseitigen, denen grenzüberschreitende einseitige Sach- oder Geldkapitaltransaktionen, die regelmäßig zugleich eine Vermögensanlage darstellen und durch Gebietsansässige vorgenommen werden, unterliegen. Die Liberalisierungspflicht erfasst zweifellos auch den Erwerb von Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen. Hinsichtlich der gegenständlichen Bestimmungen kommt keine Ausnahme bzw. kein Rechtfertigungsgrund nach den Art73 c und 73 d EGV in Betracht. Selbst unter der Annahme, dass die Kapitalverkehrsfreiheit durch eine immanente umgeschriebene Ausnahme eingeschränkt ist, sind die angefochtenen Bestimmungen mit der Kapitalverkehrsfreiheit nicht vereinbar.

So hat etwa der EuGH in der Entscheidung 'Gebhard' vom 30. November 1995 (EuGH Rs. C-55/94, Slg. 1995, S. I-4165ff) ausgesprochen, dass nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Voraussetzungen erfüllen müssen: Sie müssen in

nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, aus zwingenden Gründen gerechtfertigt und zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Nach dem Wortlaut dieses Urteils sind die angeführten Voraussetzungen auf alle Grundfreiheiten anzuwenden. Aus den (unter Punkt III und IV) dargelegten Bedenken ist bereits ersichtlich, dass die bekämpften Bestimmungen aber nicht diesen Kriterien entsprechen, zumal auch zweifellos kein zwingendes Erfordernis für derartige Regelungen besteht. Die angefochtenen Bestimmungen verstößen daher gegen unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht und sind somit im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechtes nicht anzuwenden. Damit werden aber österreichische Rechtssubjekte diskriminiert.

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits mehrfach ausgesprochen hat, widerspricht es dem Gleichheitsgrundsatz, österreichische Staatsbürger gegenüber Ausländern ohne sachliche Rechtfertigung zu benachteiligen (vgl. VfSlg. 13.084/1992, 14.863/1997 und 14.963/1997). Für eine solche Schlechterstellung österreichischer Staatsbürger gegenüber ausländischen Staatsangehörigen lässt sich im konkreten Zusammenhang aber keinerlei sachliche Rechtfertigung finden.

Die in Rede stehenden Bestimmungen sind daher in mehrfacher Hinsicht nicht mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz vereinbar.

Eine derart unterschiedliche Behandlung von Rechtssubjekten ist auch diskriminierend im Sinne des Art14 EMRK i.V.m. Art11 EMRK (Ausführungen zu Art11 EMRK unter Punkt V), da eine 'objektive und vernünftige Rechtfertigung' dafür nicht ersichtlich ist (vgl. Mayer, B-VG2 (1997) Art14 MRK II.1)."

b) (Zum Eigentum:) "Wie der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich ausgesprochen hat, wird die Privatautonomie im Rahmen der Eigentumsgarantie mitgewährleistet (VfSlg. 12.227/1989, 14.503/1996). 'Der Staat darf demzufolge - gleichgültig ob er den Abschluß bestimmter Verträge verhindert oder umgekehrt dazu zwingt - in die Privatautonomie lediglich unter den Voraussetzungen eingreifen, die die Verfassungsordnung ganz allgemein für die Zulässigkeit von Eigentumseingriffen vorsieht.' (VfSlg. 12.227/1989) Gesetzliche Beschränkungen der Verfügungsfreiheit über Anteilsrechte stellen somit eine Eigentumsbeschränkung dar und können in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise nur vorgesehen werden, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt und nicht unverhältnismäßig und unsachlich ist (vgl. VfSlg. 12.227/1989, 13.659/1993, 14.503/1996).

Folgt man der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, wonach die Prüfung des Allgemeininteresses mit Sachlichkeitserwägungen verknüpft wird (vgl. VfSlg. 12.227/1989 und 14.503/1996), so ergibt sich, dass die unter Punkt III dargestellte Unsachlichkeit der angefochtenen Bestimmungen gleichzeitig auch einen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz bewirkt. Unsachliche Eingriffe schließen nämlich das Vorliegen eines Allgemeininteresses aus (vgl. Mayer, B-VG2 (1997) Art5 StGG III.2).

Erklärtes Ziel der bekämpften Bestimmungen ist (nach den Erläuterungen zu §21) die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Sektorverbundes von Instituten. Die spezialgesetzliche Einräumung eines Aufgriffs- und Vorkaufsrechtes zugunsten einer bestimmten Unternehmensgruppe im Bereich der Bankwirtschaft kann aber schon deswegen nicht im Allgemeininteresse liegen, weil es sich dabei nur um die wirtschaftliche Besserstellung Einzelner handelt, die zudem den freien Wettbewerb stört. Wie aber der Verfassungsgerichtshof schon mehrfach ausgesprochen hat, 'sind die den Kreditsektor betreffenden wirtschaftlichen Regelungen vom Gedanken eines besonderen Funktionsschutzes getragen, da die Banken in einem volkswirtschaftlichen Schlüsselbereich tätig sind. Dabei liegt die besondere Schutzbedürftigkeit der Einleger und sonstigen Gläubiger von Kreditunternehmungen offen zutage' (VfSlg. 13.471/1993 mwH). Dieser besondere Funktionsschutz muss sich daher zweifellos auf alle Kreditinstitute beziehen. Einseitige Bevorzugungen oder Benachteiligungen einzelner Institute oder einzelner Gruppen von Instituten können zu Wettbewerbsverzerrungen und damit zu Störungen am Markt führen. Deswegen wurde etwa auch die ursprüngliche Bestimmung des §21 SpG, die für Sparkassen vom Kreditwesengesetz abweichende Regelungen hinsichtlich der Veranlagung bei Kreditunternehmungen beinhaltete, mit der Erlassung des Bankwesengesetzes durch das BGBl.NR. 532/1993 aufgehoben. In den Erläuterungen (GP XVIII RV 1130, 168) wird dazu ausgeführt: 'Diese Bestimmung entfällt, um eine gebotene Wettbewerbsneutralität innerhalb der dezentralen Sektoren des österreichischen Bankwesens sicherzustellen.' Insgesamt ist somit nicht ersichtlich, weshalb das Allgemeininteresse an einem funktionsfähigen Bankwesen durch sektorübergreifende Anteilstransaktionen beeinträchtigt werden sollte.

Die bekämpften Bestimmungen sind aber auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in Einklang zu

bringen. Das Ziel der Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Sektorverbundes könnte auch mit gelinderen Mitteln erreicht werden. So wäre etwa eine Regelung denkbar, wonach ein Anbot an eines der sektorangehörigen Institute genügt."

c) (Zur Vereinsfreiheit:) "Bei den wirtschaftlichen 'Sektorverbünden' handelt es sich, wie auch der Verfassungsgerichtshof bereits festgestellt (VfSlg. 13.471/1993) hat, um freiwillige Zusammenschlüsse auf privatrechtlicher Basis, bei denen grundsätzlich auch die Austrittsmöglichkeit besteht. Unter einem Verein ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes 'jede freiwillige, für die Dauer bestimmte organisierte Verbindung mehrerer Personen zur Erreichung eines bestimmten gemeinschaftlichen Zweckes durch fortgesetzte gemeinschaftliche Tätigkeit' (VfSlg. 1397/1931) zu verstehen. Das Grundrecht der Vereinsfreiheit gewährt allen Menschen die Freiheit, Vereine zu gründen, diesen anzugehören und sich im Sinne des Vereinszweckes zu betätigen. Der Verein selbst hat das Recht auf Bestand, d.h., dass seine Rechtspersönlichkeit nicht gegen den Willen seiner Organe vernichtet wird (Mayer, B-VG2 (1997) Art12 StGG IV.1). Die sogenannte negative Vereinsfreiheit garantiert das Recht, einer Vereinigung nicht beizutreten und schützt somit vor Zwangsmitgliedschaften (vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht2 (1995), 314; Mayer, BVG2 (1997) Art12 StGG IV.2). Nach Art11 EMRK ist ein gesetzlicher Eingriff in die Vereinsfreiheit nur zulässig, sofern die Einschränkungen in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Da aber die angefochtenen Bestimmungen, wie sich auch aus den Ausführungen zu den Punkten III und IV ergibt, nicht zur Verfolgung eines entsprechenden Ziels notwendig sind, verstößen sie gegen das Grundrecht der Vereinsfreiheit."

2. Die Bundesregierung schickt ihrer Äußerung, in der sie die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes verteidigt, folgende Vorbemerkungen voraus (Hervorhebungen im Original):

"I. Dem österreichischen und auch dem europäischen Bankwesen ist die Unterteilung der Kreditwirtschaft in verschiedene Sektoren systemimmanent. Insbesondere bei mehrstufigen Sektoren (Sparkassen und Kreditgenossenschaften nach dem System Raiffeisen und Schulze-Delitzsch) stand und steht seit jeher der intrasektorale Zusammenhalt im Mittelpunkt aller strategischer Sektorüberlegungen. Diese sektoralen Besonderheiten wurden von der Gesetzgebung im Rahmen der Erlassung von bankspezifischen Regelungen regelmäßig berücksichtigt, werden von den Normadressaten selbst begrüßt und stellen auch eine Garantie für die Funktionsfähigkeit - des volkswirtschaftlich so wichtigen Bereiches - der Kreditwirtschaft dar. (In diesem Zusammenhang sei nur auf die gesetzlich gebotene Fachverbandszugehörigkeit gemäß §32 Handelskammergesetz - HKG, BGBl. Nr. 182/1946 i.d.F. BGBl. I Nr. 103/1998, bzw. der darauf beruhenden Fachgruppenordnung, die gesetzliche Anerkennung der Revisionsverbände bei Kreditgenossenschaften und des Prüfungsverbandes bei Sparkassen als Bankprüfer gemäß §§61ff Bankwesengesetz - BWG, BGBl. Nr. 532/1993 i. d.F. BGBl. I Nr. 103/1998, die Anerkennung eines Zentralinstitutes, das bestimmte Aufgaben für die Sektormitglieder wie z.B. das Halten von Liquiditätsreserven beim Zentralinstitut gemäß §25 BWG oder die sektoralen Einlagensicherungseinrichtungen gemäß §93 BWG, hingewiesen.)

Die Einrichtung und Ausgestaltung des Sektorverbundes hat sich in ihrer derzeitigen Form zu einem wesentlichen Bestandteil der österreichischen Kreditwirtschaft entwickelt. Aus Sicht des Bundesministeriums für Finanzen als Bankaufsichtsbehörde ist - insbesondere bei den mehrstufigen Sektoren - der Sektorverbund als einer der wesentlichsten Gründe für die Gewährleistung des Gläubigerschutzes in seiner derzeit hohen Qualität anzusehen.

2. Innerhalb der mehrstufigen Sektoren stellt der Sparkassensektor einen Sonderfall dar, der insbesondere auch dadurch gekennzeichnet ist, daß es neben den allgemeinen, für alle Kreditinstitute geltenden Bestimmungen Sonderregelungen nur für Sparkassen gibt, die in Zusammenhang mit der speziellen Gründungsform von Sparkassen zu sehen sind; diese Sonderbestimmungen werden im Sparkassengesetz - SpG, BGBl. Nr. 64/1979 i.d.F. BGBl. I Nr. 184/1998, festgelegt. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus dem Umstand, daß es sich bei Sparkassen um juristische Personen des privaten Rechts handelt, die von Gemeinden oder Sparkassenvereinen gegründet werden, wobei aber Gemeinden, Sparkassenvereine sowie sonstige juristische oder natürliche Personen grundsätzlich von einer Beteiligung am Vermögen oder Gewinn der Sparkassen ausgeschlossen sind. Sparkassen verfügen über keinen Eigentümer, sie sind eigentümerlose juristische Personen und stellen somit einen Sonderfall innerhalb der Kreditwirtschaft dar.

Gemäß §92 BWG besteht nun die Möglichkeit, Sparkassen in eine Aktiengesellschaft einzubringen (das SpG gilt dabei

auch für Aktiengesellschaften), die somit im Zuge der Einbringung auch einen 'Eigentümer' erhalten. Am Grundsatz der Sektorzugehörigkeit mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten ändert diese Einbringung aber nichts; dies gilt unabhängig von der Verteilung des Anteilsbesitzes. Die einbringende Sparkasse hält zunächst 100 v.H. der Aktien, kann diese aber wie jeder andere Aktionär auch abgeben. Der Weg der Einbringung des bankgeschäftlichen Teilbetriebes in eine Aktiengesellschaft wurde insbesondere von größeren Sparkassen gewählt, um einerseits Möglichkeiten für strategische Partnerschaften zu schaffen und andererseits sich auch der Kapitalaufbringungsmöglichkeiten dieser Rechtsform bedienen zu können.

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur gegenständlichen Novelle des SpG führen dazu aus, daß Sparkassen, die ihr Unternehmen oder den bankgeschäftlichen Teilbetrieb in eine Aktiengesellschaft eingebracht haben, nur mehr eine vermögensverwaltende Tätigkeit zukommt. Obwohl formalrechtlich die 'Sparkasse' nach dem SpG weiter bestehen bleibt, ist sie nicht mehr Kreditinstitut und ihr kommt nur mehr der Status einer 'Anteilsverwaltungssparkasse' zu. Mit der Novelle soll nunmehr die rechtliche Möglichkeit einer Umwandlung von vermögensverwaltenden Sparkassen in die Rechtsform einer Privatstiftung unter Wahrung sparkassenspezifischer Wesensinhalte eröffnet werden. Die Sektorstruktur soll davon aber unberührt bleiben (vgl. XX. GP BlgNR 1392, S 7).

3. Sparkassen, die sich gleichermaßen wie Kreditinstitute anderer Rechtsformen zu Universalbanken entwickelt haben, sind durch ihre regionale und sektorale Verbundenheit charakterisiert. Ihrem Gründungsauftrag, der regionalen Förderung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung zum Wohl der Allgemeinheit wurden die Sparkassen bisher gerecht. Bei Umwandlung von vermögensverwaltenden Sparkassen in Privatstiftungen soll daher der bewährte Sektorverbund erhalten bleiben (vgl. XX. GP BlgNR 1392, S 8).

Die Ereignisse der beiden letzten Jahre haben gezeigt, daß sich der Sparkassensektor derzeit in einer Umstrukturierungsphase befindet. (Erinnert sei hier nur an den Erwerb der Anteile der Creditanstalt-Bankverein durch die Bank Austria oder die Verschmelzung der ERSTE Bank mit der GiroCredit Bank.) Diese Umstrukturierungen werden von der Gesetzgebung bzw. dem Bundesministerium für Finanzen als Bankaufsichtsbehörde zwar völlig wertneutral gesehen, da es sich beim Sparkassensektor aber um jenen Sektor mit den anteilmäßig höchsten Einlagen innerhalb des Bankwesens handelt, war die Gesetzgebung - zum Schutz der Einleger - gefordert, Rahmenbedingungen für diese Neustrukturierung zu schaffen. Einerseits soll den Sektormitgliedern erlaubt werden, die strategischen Entscheidungen für die zukünftige Entwicklung und Stellung der eigenen Sparkasse innerhalb des Sektors zu treffen (also auch ein Verkauf von mehr als 50 v.H. der Aktien an sektorfremde Rechtsträger), andererseits muß aber auch gewährleistet sein, daß die angesprochenen Veränderungen nicht zu einem zu raschen (de-facto-) Ausscheiden bedeutender Sektormitglieder führen und in letzter Konsequenz ein möglicher Schaden für die Einleger entstehen könnte (zum öffentlichen Interesse an der Vermeidung der Insolvenzgefahr bei etablierten Unternehmen vgl. VfSlg. 13.477/1993).

4. Die angefochtene Bestimmung des §21 SpG dient als Vorkehrung für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Sektorenverbundes von Instituten. Sektorleistungen für alle Sektormitglieder können nur dann aufrecht erhalten und weiterentwickelt werden, wenn die entsprechende Anzahl der Nutzer auch in Zukunft sichergestellt ist. Die 51% Grenze dient der Verankerung des Sektorverbundes (vgl. XX. GP BlgNR 1392, S 9). Ein plötzliches Ausscheiden großer Sektormitglieder könnte die Aufrechterhaltung von wichtigen Sektorangeboten, wie z.B. die Durchführung des Rechnungswesens, gefährden, von deren Existenz aber insbesondere kleinere Sparkassen abhängig sind. Aus diesen Überlegungen wurde dem Zentralinstitut des Sparkassensektors ein befristetes Vorkaufsrecht auf jene Anteile von Sparkassen Aktiengesellschaften eingeräumt, die eine Sparkasse, Sparkassen Aktiengesellschaft oder eine Privatstiftung nach Sparkassengesetz beabsichtigt abzugeben, und durch diese Abgabe (z.B. Verkauf oder Tausch) sich der Anteil der Stimmrechte oder des Kapitals an dieser Sparkassen Aktiengesellschaft, der von sektoreigenen Rechtsträgern gehalten wird, auf unter 51 v.H. sinken würde.

Die §§21 und 41 SpG richten sich nur an Sektormitglieder; Kapitalerhöhungen sind vom Aufgriffsrecht nicht erfaßt, womit insbesondere die Hereinnahme auch nicht dem Sektor angehöriger strategischer Partner in Verbindung mit der Zuführung neuen Kapitals nicht behindert wird (vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage zu §21); lediglich die Übertragung bestehender Anteile ist vom Vorkaufs- bzw. Aufgriffsrecht erfaßt. Die Aufgriffsregelung soll nur den Sektorzusammenhalt fördern, geht aber nicht so weit, die Sektorgeschlossenheit zwingend festzulegen. Da bei den Sparkassen historisch bedingt (Sparkassen konnten bis vor einiger Zeit gar nicht in andere Rechtsformen gewandelt werden) in der Regel keine Eigentümer vorhanden sind, die - wie sonst rechtsgeschäftlich üblich - Vorkaufs- und Aufgriffrechte vereinbaren könnten, stellen die gegenständlichen Regelungen Ersatzregelungen dafür dar, um in

geminderter Form die Möglichkeit des Sektorzusammenhalts weiterhin zu wahren.

Da es sich, wie oben erläutert, nur um eine Übergangsphase handelt, wurde §21 SpG auf sieben Jahre befristet. Dem Sparkassensektor wird somit Gelegenheit gegeben, innerhalb dieses Zeitraumes u.U. sogar eine neue Sektordefinition zu finden, während negative Auswirkungen auf die Einleger ausgeschlossen werden sollen."

Im einzelnen hält die Bundesregierung den Bedenken der antragstellenden Landesregierung folgendes entgegen:

"1. Der Vorwurf der Tiroler Landesregierung, der Sparkassenverband werde ungerechtfertigt bevorzugt, weil keine gleichartigen Schutzbestimmungen zugunsten der anderen Banksektoren bestünden, geht insofern ins Leere, als der Verfassungsgerichtshof (in bezug auf die Verpflichtung der einem Zentralinstitut angeschlossenen Banken zur Haltung einer Liquiditätsreserve bei diesem Institut) bereits in seinem Erkenntnis zu VfSlg. 13.471/1993 die Auffassung vertreten hat, daß 'im Hinblick auf die besonderen Gegebenheiten eines Verbundes ... ein wesentlicher Unterschied zwischen den darin zusammengeschlossenen und den außerhalb eines solchen agierenden Banken gegeben ist.' Somit werde nicht Gleisches ungleich behandelt.

Im vorliegenden Fall ist eine vergleichbare Situation gegeben. Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal eines Sparkassenverbandes zu anderen Sektorverbänden ist nämlich, daß dessen Verbund nicht - wie bei nahezu allen anderen Kreditgenossenschaften in mehrstufigen Sektoren - durch 'Einheitssatzungen' verankert ist. Bei den Sparkassen sind derartige Satzungsbestimmungen auf Grund des fehlenden Eigentümers nicht möglich. Der Sparkassenverband unterscheidet sich bereits aus diesem Grund so wesentlich von anderen Banksektoren, daß allein deshalb eine unterschiedliche Regelung zulässig erscheint.

Darüber hinaus wird nochmals darauf verwiesen, daß aufgrund des in der Regel fehlenden Eigentümers die zugunsten des Zusammenhaltes des Sektorverbundes die sonst üblicherweise rechtsgeschäftlich vereinbarten Aufgriffs- und Vorkaufsrechte im Sparkassensektor nicht möglich sind und daher eine gesetzliche Regelung erforderlich ist. Diese Regelung etabliert zwar einen Unterschied zu Regelungen in anderen Banksektoren, aufgrund des eben beschriebenen unterschiedlichen Charakters des Sparkassensektors ist dies aber vor dem Hintergrund der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zum Gleichheitsgrundsatz zulässig und im Hinblick auf den zugunsten des Einlegerschutzes notwendigen Sektorzusammenhalt auch geboten.

Unzutreffend ist jedenfalls die Aussage, daß 'nur einseitig Minderheitspartner im Wege der Kapitalerhöhung aufgenommen' werden können. Wie bereits erwähnt, sind Kapitalerhöhungen vom Aufgriffsrecht nicht erfaßt, auch wenn die Kapitalerhöhung 99% des bisherigen Kapitals ausmachen würde.

2. Wie gleichfalls bereits erwähnt, werden die Kreditinstitute des Sektorenverbundes durch die in Rede stehenden Regelungen jedenfalls wirtschaftlich nicht benachteiligt. Es ist für den Übertragenden nämlich deshalb kein Nachteil gegeben, weil zu jenen Konditionen aufgegriffen werden muß, die ein Dritter bieten würde. Darüber hinaus bleibt die gegenständliche gesetzliche Regelung in ihrer Intensität insofern sogar hinter den meisten vertraglichen Vorkaufsrechten zurück, als im Gegensatz zu den sonst üblichen Aufgriffsrechten hier Kapitalerhöhungen nicht erfaßt sind.

Daß mit der Regelung eine gewisse Einschränkung einhergehen kann, liegt in der Natur von - wie erwähnt für den Sektorzusammenhalt notwendigen - Vorkaufsrechten und ist durch das öffentliche Interesse am Sektorzusammenhalt und die für das einzelne Unternehmen daraus erfließenden Vorteile gerechtfertigt.

3. Das Vorbringen der Tiroler Landesregierung, die Regelung sei 'in sich unsachlich', weil sie das Element der Freiwilligkeit der sektoralen Verbundenheit vollkommen außer acht lasse, geht gleichfalls ins Leere. Die Sachlichkeit der in Rede stehenden Regelung stützt sich nämlich auf die Besonderheiten des Sparkassensektors sowie des (sektoralen) Verbundes in dessen Rahmen. Wie sich aus den Erläuterungen zur Regierungsvorlage ergibt, dient die genannte Regelung der Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Sektorenverbundes von Instituten; die Sektorleistungen können nur dann aufrechterhalten und weiterentwickelt werden, wenn die entsprechende Anzahl der Nutzer auch in Zukunft sichergestellt ist. Der sektorale Verbund wird über das Zentralinstitut gesichert. Diese Ziele stehen ebenso wie die in VfSlg. 13.471/1993 genannten im öffentlichen Interesse und rechtfertigen die bekämpfte Regelung. Wie der VfGH in diesem Erkenntnis ausgeführt hat 'wird doch in vielen Belangen durch einen Verbund eine den Anforderungen des modernen Wirtschaftslebens und den davon abgeleiteten Vorstellungen des Gesetzgebers entsprechende Tätigkeit vieler kleiner Geldinstitute erst gewährleistet.'

Wie mehrfach erwähnt, ist dem Zentralinstitut des Sparkassensektors nur ein Vorkaufsrecht eingeräumt, ein Kontrahierungszwang wird nicht normiert. Darüber hinaus richten sich die Bestimmungen der §§21 und 41 SpG ausschließlich an sektoreigene Unternehmungen, die durch die freiwillige Wahl der Rechtsform Sparkasse ihren Wunsch auf Mitgliedschaft in diesem Sektor eindeutig zum Ausdruck gebracht haben.

Weiters sind - wie erwähnt - Kapitalerhöhungen von den Regelungen des §21 SpG nicht umfaßt. Entgegen den Darstellungen der Tiroler Landesregierung ist somit einerseits der Verkauf von bis zu 49 v.H. des bestehenden Kapitals an sektorfremde Rechtsträger und andererseits über den Weg einer Kapitalerhöhung (der in der heutigen Zeit übliche Weg strategischer Beteiligungen) jede Form einer Mehrheitsbeteiligung durch sektorfremde Rechtsträger möglich. Dies ist auch aufsichtsbehördlich gewünscht, da ein 'Eigentumsübergang' durch Kapitalerhöhung das haftende Eigenkapital der Sparkassen Aktiengesellschaft stärkt.

Entgegen den Ausführungen der Tiroler Landesregierung wird auch die Dispositionsfähigkeit der Aktionäre in keiner Weise eingeschränkt. Sektorfremde Aktionäre von Sparkassen Aktiengesellschaften sind von den Bestimmungen der §§21 und 41 SpG nicht betroffen und sektoreigene Unternehmungen haben - wie erwähnt - bereits mit der freiwilligen Wahl dieser Rechtsform ihren Wunsch auf Sektorzugehörigkeit kundgetan. Die Verpflichtung zur Sektorzugehörigkeit ergibt sich nicht aus dem Sparkassengesetz, sondern aus §32 des HKG bzw. der darauf beruhenden Fachgruppenordnung und gilt für alle Sektoren. Der Antrag der Tiroler Landesregierung scheint außerdem die Stellung einer Sparkassen Aktiengesellschaft selbst mit den Aktionären einer solchen Sparkassen Aktiengesellschaft zu vermengen. Eine Verpflichtung zu Sektorzugehörigkeit ist aus §21 SpG nämlich insofern nicht ableitbar, als sich diese aus dem HKG ergibt und bei Wegfall der Sektorzugehörigkeit auch die Anwendung von §21 SpG wegfällt.

4. Entgegen der Auffassung der Tiroler Landesregierung wird auch die Kapitalverkehrsfreiheit nicht eingeschränkt. Art73b EGV ordnet die Beseitigung aller direkten und indirekten Beschränkungen an, denen grenzüberschreitende Kapitalbewegungen unterliegen könnten. Eine derartige Beschränkung des Kapitalverkehrs liegt zunächst deshalb nicht vor, weil es sich hier lediglich um ein - zeitlich begrenztes - Vorkaufsrecht handelt. Dritte werden dabei so behandelt, als ob vertragliche Vorkaufsrechte gegeben wären, die im Geschäftsleben sehr häufig vorzufinden sind und die bislang gemeinschaftsrechtlich nicht angezweifelt wurden. Da die genannte Regelung daher nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, kann es nicht zu einer unmittelbaren Wirkung von Art73b EGV zugunsten von EU-Ausländern kommen; es kommt folglich auch nicht zu der behaupteten Diskriminierung von österreichischen Rechtssubjekten. Es sind die Bestimmungen der §§21 und 41 SpG daher auf In- und (EU-) Ausländer gleichermaßen anzuwenden.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, daß der Kapitalverkehr bereits intensiv gemeinschaftsrechtlich reguliert ist; zentrale Bedeutung kommt der KapitalverkehrsRL 361/88/EWG zu. Zwingende Erfordernisse, die unter Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sogar Beschränkungen des Kapitalverkehrs rechtfertigen würden (die im vorliegenden Fall aber gar nicht gegeben sind), stellen u.a. der Schutz der öffentlichen Ordnung, die Lauterkeit des Börsengeschäftes und der Anlegerschutz dar (vgl. Weber in: Lenz (Hg.), EG-Vertrag, Kommentar4, zu Art73b Rz 12, Köln 1994.

(Auch andere Reglementierungen im Bereich des Bankwesens sind dem Gemeinschaftsrecht nicht fremd. So ist gemäß Art1 1 der Richtlinie 89/646/EWG jeder Erwerb oder jede Aufgabe einer qualifizierten Beteiligung durch jede natürliche oder juristische Person an einem Kreditinstitut zuvor den zuständigen Behörden anzuzeigen, die innerhalb von drei Monaten nach der Anzeige Einspruch gegen diese Absicht erheben können.)

5. Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß §41 SpG erforderlich ist, um nicht in bereits bestehende Vorkaufsrechte einzugreifen. Die Wahl des 30. Juni 1997 war notwendig, um nicht den Willen des Gesetzgebers durch während der Gesetzwerdungsphase geschaffene, wirtschaftlich nicht gewollte und einen anderen Zweck verfolgende Vorkaufsrechte an sektorfremde Rechtsträger umgehen zu können.

Zur Eigentumsfreiheit:

Der Antrag der Tiroler Landesregierung bringt weiters vor, daß die behauptete Gleichheitswidrigkeit der angefochtenen Regelungen gleichzeitig auch einen Verstoß gegen das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums bewirkte.

Nach herrschender Lehre und der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes sind gesetzliche

Eigentumsbeschränkungen im öffentlichen Interesse zulässig, sofern sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, wobei der VfGH das 'öffentliche Interesse' auch unter gleichheitsrechtlichen Aspekten beurteilt (vgl. dazu z.B. Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts8, RZ 1368 ff).

Wie bereits erwähnt, sind die Beschränkungen der Privatautonomie, die in den hier in Rede stehenden Aufgriffsrechten gesehen werden könnten, im Wesen nicht anders gestaltet als vertragliche Vorkaufsrechte. Zur Frage des öffentlichen Interesses wird abermals auf die Ausführungen betreffend die Umstrukturierung im Sparkassensektor und der zugunsten des Einlegerschutzes erforderlichen Aufrechterhaltung des Sektorenverbundes verwiesen. Zur Verhältnismäßigkeit ist zu betonen, daß es sich hierbei um eine durch den Umstrukturierungsprozeß bedingte auf sieben Jahre befristete Regelung handelt.

Außerdem richten sich - wie bereits oben ausgeführt - die Bestimmungen der §§21 und 41 SpG ausschließlich an dem Sparkassensektor angehörende Rechtsträger. Private und sonstige dem Sparkassensektor nicht zuzählende Rechtssubjekte sind in ihrer eigentumsrechtlichen Gestaltungsfreiheit in keiner Weise betroffen. Weiters wird - wie erwähnt - die Hereinnahme eines (Mehrheits-)Partners nicht ausgeschlossen oder gefährdet, da solche Beteiligungen nahezu ausschließlich über Kapitalerhöhungen erfolgen.

Darüber hinaus steht bei einem einfachen Verkauf von Aktien durch ein dem Sparkassensektor angehörendes Unternehmen die Realisierung eines Kursgewinnes im Vordergrund. Der Verkauf an einen bestimmten Käufer spielt hier nur eine Nebensächliche Rolle. Da das Zentralinstitut von seinem Vorkaufsrecht nur dann Gebrauch machen kann, wenn es die Aktien zu denselben Bedingungen übernimmt wie der sektorfremde potentielle Käufer (vgl. abermals §21 Abs6 SpG), erleidet der Anbieter keine finanziellen Nachteile.

Da nach Auffassung der Bundesregierung aus den genannten Gründen allfällige Beschränkungen der Privatautonomie als geringfügig einzustufen sind, geht auch der Vorwurf einer Verletzung des Rechtes auf Unverletzlichkeit des Eigentums ins Leere.

Zur Vereinsfreiheit:

Durch §21 SpG wird keineswegs die Freiheit auf Beitritt zum oder Austritt aus dem Sparkassenverbund tangiert. Die Bestimmungen des §21 SpG sind nur anzuwenden, wenn die Zugehörigkeit zum Verbund besteht, beschränken aber - wie bereits mehrfach erwähnt - nicht die freie Entscheidung auf Erwerb, Aufrechterhaltung oder Aufgabe der Sektorzugehörigkeit. Die Anwendbarkeit der angefochtenen Bestimmungen wird ausschließlich durch die Fachverbandszugehörigkeit festgelegt, die sich aus §32 HKG bzw. der darauf beruhenden Fachgruppenordnung ergibt. Die Mitgliedschaft zum jeweiligen Fachverband beruht auf einer freien Entscheidungswahl zur jeweiligen Rechtsform; eine Verletzung der Vereinsfreiheit ist somit nicht gegeben."

II. Der Antrag ist nicht begründet.

1. Wie bereits die Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Sparkassengesetznovelle 1998 hervorheben (8), sind die Sparkassen "durch ihre regionale und sektorale Verbundenheit charakterisiert". Auch wenn ermöglicht werden soll, daß vermögensverwaltende Sparkassen "ihrem Gründungsauftrag, der regionalen Förderung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen zum Wohl der Allgemeinheit" entsprechend in Privatstiftungen umgewandelt werden, soll "der bewährte Sektorverbund ... erhalten" bleiben.

Daß der Gesetzgeber an diese historisch gewachsenen, nicht durch Gesetz geschaffenen, sondern aus freiwilliger Zusammenarbeit entstandenen Gegebenheiten anknüpfen und in typisierender Betrachtungsweise davon ausgehen darf, daß die im Verbund zusammengeschlossenen Partner ihre gleichgerichteten Interessen miteinander in optimaler Weise für beide Seiten zu verwirklichen suchen, hat der Verfassungsgerichtshof bereits im Erkenntnis VfSlg. 13.471/1993 (zu §14 Abs11 KreditwesenG, dem Vorläufer des §25 Abs13 BankwesenG) ausgesprochen. Er hat in diesem Zusammenhang auch neuerlich bekräftigt, daß die den Kreditsektor betreffenden wirtschaftlichen Regelungen vom Gedanken eines besonderen Funktionsschutzes getragen sind, da Banken in einem volkswirtschaftlichen Schlüsselbereich tätig sind und die besondere Schutzbedürftigkeit der Einleger und sonstigen Gläubiger von Kreditinstituten offen zutage liegt (589). Zieht man dazu die besondere Rechtsnatur der Sparkassen - vor allem das Fehlen eines Eigentümers - in Betracht, die auch innerhalb der Rechtsform der Sparkassen Aktiengesellschaften noch durchschlägt und das Bedürfnis nach Regelung der Umwandlung in eine Privatstiftung überhaupt erst auslöst, erweist sich der Vorwurf, für andere gleichfalls in einem Sektorverbund stehende Kreditinstitute sei unsachlicher Weise eine

Maßnahme nach Art des §21 SpG nicht getroffen, als nicht stichhäftig. Das Bedürfnis, den bestehenden und für die Gesamtheit der Sparkassen weiterhin wünschenswerten Verbund im Hinblick auf die von den neu eröffneten Möglichkeiten ausgehende Gefahr eines plötzlichen Zerfalles eine gewisse (Übergangs-)Zeit hindurch abzusichern, tritt in dieser Weise eben nur bei den von der Neuregelung allein betroffenen Sparkassen auf.

Der klare Gesetzeswortlaut läßt auch eine eindeutige, jede der im Gesetz (§92 Abs7 BankwesenG) genannten Teilformen erfassende Auslegung des Begriffes Sektorenverbund zu, weshalb der Vorwurf mangelnder Determinierung ebenfalls nicht trifft.

Die weiteren Bedenken, die Zuführung neuen Kapitals könnte behindert werden, weil wegen der 51%-Grenze nur Minderheitspartner im Wege von Kapitalerhöhungen aufgenommen werden können, werden schon dadurch zerstreut, daß §21 SpG nur dann gilt, wenn sich durch den Übergang bestehender Aktien oder Stimmrechte an Sparkassen Aktiengesellschaften die Anteile sektorangehöriger Institute verringern würden; dieser klare Wortlaut ist außerdem durch die Erläuterungen zur Regierungsvorlage gedeckt (9), wonach "Kapitalerhöhungen ... von dem Aufgriffsrecht nicht erfaßt (sind), womit insbesondere die Hereinnahme auch nicht dem Sektor angehöriger strategischer Partner in Verbindung mit der Zuführung neuen Kapitals nicht behindert wird". Der Antrag geht insoweit von falschen Voraussetzungen aus.

Was schließlich den Hinweis auf die hier - anders als bei der Verpflichtung zur Haltung einer Liquiditätsreserve beim Zentralinstitut - fehlende Möglichkeit betrifft, sich durch Austritt aus dem Verbund der ungewollten Verpflichtung zu entziehen (womit freilich die angegriffene Vorschrift ihren Sinn verlöre), zieht der Antrag eine unzutreffende Parallele:

Die hier angegriffene Vorschrift strebt ihr Ziel auf indirektem Wege an, indem sie - vorübergehend - verhindert, daß sich die Eigentumsverhältnisse durch die neu eröffnete Möglichkeit der Übertragung von Anteilen in einem für die Wahrscheinlichkeit des Verbleibes im Sektorenverbund praktisch entscheidendem Maße verändern. Eine gewisse Übergangsfrist hindurch dürfen Sparkassen Aktiengesellschaften bestehende Aktien oder Stimmrechte nur derart übertragen, daß sie zu 51% in Händen von Verbundangehörigen verbleiben (was die Möglichkeit der Vorbereitung eines späteren Übergangs durch Übertragung von Minderheitsanteilen nicht ausschließt).

Rechtlich steht der Sparkasse der Austritt aus dem Verbund somit nach einer Anteilsübertragung ebenso frei wie vor einer solchen. Die für einen Verbleib sprechenden Umstände werden durch §21 SpG auch nicht verstärkt. Es wird nur verhindert, daß eine geänderte Eigentumsstruktur das alsbaldige Verlassen des Verbundes zur Folge hat und dessen Funktionsfähigkeit verringert.

Daß dem Zentralinstitut beim Aufgriff eine besondere Rolle zukommt, wird durch die Möglichkeit, im Anbot einen Empfänger aus dem Kreis der Aufgriffsberechtigten zu bezeichnen, durch dessen Aufgriff Kooperationen auf regionaler Ebene gestärkt werden und mit dem eine Zusammenarbeit aus regionalen Gesichtspunkten gewünscht ist (§21 Abs4), in entscheidender Weise abgeschwächt. Die für die Pflicht zur Weiterleitung an den Bezeichneten maßgebenden Umstände sind einer objektiven Kontrolle zugänglich.

Warum der Beschränkung der Verpflichtung des §21 SpG auf eine in bezug auf mögliche Strukturveränderungen empfindlichere Übergangszeit bis 2005 und der Wahrung bestehender Vorkaufsrechte die sachliche Rechtfertigung fehlen soll, ist nicht erfindlich.

Die Vereinbarkeit des Gesetzes mit europäischem Gemeinschaftsrecht ist als solche nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung. Soweit der Antrag aber eine Inländerdiskriminierung - also die Geltung der Norm nur für Inländer - befürchtet, tut er nicht dar, inwiefern diese Voraussetzung überhaupt gegeben wäre.

2. Die Verletzung des Eigentumsrechts leitet der Antrag zunächst aus dem bereits gerügten Fehlen einer sachlichen Rechtfertigung für die bekämpfte Regelung ab. Insoweit ist den bisherigen Ausführungen nichts hinzuzufügen. Das Interesse an einem weiteren Funktionieren des Verbundes gegenüber dem Interesse an der vollen Verfügbarkeit über bestehende Aktien und Stimmrechte abzuwägen, ist im übrigen Sache des Gesetzgebers. Der Vorwurf, es fehle am Allgemeininteresse an der Maßnahme des §21 SpG, trifft nicht zu. Die Eigentumsbeschränkung ist auch nicht unverhältnismäßig.

3. Die Vereinsfreiheit wird durch §21 SpG nach dem bereits Gesagten nicht berührt. Er will das erwünschte Ziel, die Funktionsfähigkeit des freiwilligen Verbundes weiterhin aufrecht zu erhalten, auf anderem Weg erreichen. Das durch die Übertragungsabsicht ausgelöste Vorkaufsrecht steht zudem nicht nur Verbundangehörigen, sondern - nach

Maßgabe der gesetzlichen Voraussetzungen jedem Sektormitglied zu. Es erübrigen sich daher auch allfällige Ausführungen zur Bedeutung der negativen Koalitionsfreiheit im Verhältnis zu gesetzlich angeordneten Mitgliedschaften.

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.  
[www.jusline.at](http://www.jusline.at)