

Sparkassenrecht der Länder - Bestand und Entwicklung seit 1949

Bearbeiter: Jan Lüdde

Die tatsächliche Entstehung und Entwicklung neuer gesellschaftlicher Verhältnisse und Phänomene ist oft der Anlass für die Schaffung eines neuen Rechtsgebiets. So folgte der Gründung privater (ab 1778) und öffentlicher (ab 1801) Sparkassen im Jahre 1838 erstmalig der Erlass eines Sparkassenreglements durch Preußen. Andere Länder folgten diesem Beispiel. Nach gewissen Zentralisierungstendenzen im Dritten Reich setzte sich die Entwicklung des Sparkassenrechts auf Landesebene fort. Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland haben fünfzehn Landesparlamente Sparkassengesetze verabschiedet und diese immer wieder geändert. Auch im vergangenen Jahr wurden in sieben Ländern Änderungen in verschiedenem Umfang verabschiedet. Eine hiervon ist das im Vorfeld intensiv diskutierte und im Entwurfsstadium mehrfach geänderte neue Sparkassengesetz in Nordrhein-Westfalen, welches Ende November 2008 in Kraft getreten ist. Ferner wurde in den vergangenen Jahren immer wieder die Forderung laut, die Sparkassen als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute (und damit das Sparkassenrecht in seiner jetzigen Form) abzuschaffen oder zumindest privaten Banken unter gewissen Voraussetzungen die Führung der Marke "Sparkasse" zu gestatten. In den letzten Monaten sind jedoch – wohl aufgrund der aktuellen Finanzkrise – die Forderungen nach einer materiellen Privatisierung der Sparkassen verstummt und es droht zurzeit vielen Privatbanken vielmehr eine materielle (Teil-)Verstaatlichung.

Das Projekt stellt die aktuellen und die früheren Gesetzesfassungen vergleichend gegenüber und beleuchtet ihre Entstehungsgeschichte. Ziel ist es hierbei allerdings nicht, jeden Regelungsbereich bis in das kleinste Detail darzustellen. Dies wurde für viele Bereiche bereits in anderen, teilweise in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienenen Arbeiten geleistet. Die Arbeit des Verfassers versteht sich insofern als ein Wegweiser für speziellere Arbeiten zu bestimmten Regelungsbereichen. Es werden vielmehr generelle Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Änderungstendenzen herausgearbeitet. Ferner wird aufgezeigt, welche Änderungen sich besonders bewährt und viele Nachahmer gefunden haben. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse werden nicht nur von historischer Bedeutung sein. Auch de lege lata wird man sich ihrer bedienen können, wenn es z. B. um die Fragen geht, warum eine Regelung bisher nicht von einem anderen Land übernommen wurde oder wie verschiedene Regelungsmodelle sich auswirken. Eventuell wird es auch gelingen, aufgehobene Regelungsmodelle ausfindig zu machen, deren Wiedereinführung aufgrund der heutigen Verhältnisse sinnvoll erscheint. Die Forschungsarbeit ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil definiert den Untersuchungsgegenstand, befasst sich mit den Einflüssen anderer Rechtsgebiete auf das Sparkassenrecht und skizziert die Entwicklung des Sparkassenwesens bis 1945. Neben den wichtigsten Eckpfeilern dieser Entwicklung (wie etwa die Umwandlung der Sparkassen in rechtlich selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts) stehen hierbei diejenigen Veränderungen im Fokus, die für die Inhalte des zweiten Teils und für die oben genannten Ziele der Arbeit von Relevanz sind.

Anschließend werden im zweiten Teil die einzelnen Regelungsbereiche der sparkassenrechtlichen Vorschriften in ihrem Bestand und ihrer Entwicklung näher untersucht. Einen Schwerpunkt bilden hierbei die aktuell geführte Privatisierungsdebatte sowie die Neuregelung des Verhältnisses zwischen

Sparkasse und Träger (Stichworte: Stamm- bzw. Trägerkapital), soweit sie in den jüngsten Änderungen der Landessparkassengesetze bereits Ausdruck gefunden haben. Hiermit eng verzahnt ist ein umfangreicherer Regelungsbereich, der in der aktuellen Diskussion eher ein Schattendasein fristet: die Organe einer Sparkasse. Die vieldiskutierte Trägerschaft einer Sparkasse ist unter Steuerungsgesichtspunkten nämlich immer nur so wertvoll, wie die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Geschäfte der Sparkasse mittels der Organe groß ist. Die Darstellung umfasst hierbei die Entwicklung von der Allzuständigkeit des Vorstands über die Einführung der Organzweiteilung und der Schaffung des weit verbreiteten Kreditausschusses bis hin zur jüngsten Abschaffung desselben in Nordrhein-Westfalen. Auch die zugrunde liegende Diskussion, wie weit das Organrecht der Sparkassen dem Organrecht der Aktiengesellschaften ähneln soll (und wegen öffentlich-rechtlicher Grundsätze ähneln darf), wird aufbereitet. Als letztes Beispiel der Inhalte des zweiten Teils sei an dieser Stelle die Bildung von Verbänden genannt. Die Schaffung von effektiven Verbänden ist ein Mittel, um im Wettbewerb mit privaten Banken erfolgreich aufzutreten und um gegen die Vielzahl privater Angebote zu bestehen. Sie dienen beispielsweise der Erzielung von Synergieeffekten oder der Schaffung attraktiver und einheitlicher Produkte. Hier stellt sich etwa die Frage, weshalb sich das sächsische Modell (Sachsen-Finanzverband und später Sachsen-Finanzgruppe) nicht flächendeckend durchgesetzt hat und wie stark das Verbundprinzip in den übrigen Ländern ausgeprägt ist.

Die Arbeit ist als Band 63 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.