

Wem gehören Sparkassen?

- Frage nach dem Eigentum an Sparkassen ist facettenreich.
- Das Problem hat historische, rechtliche und politische Aspekte.

Historische Betrachtung

- Sparkassen sind die Antwort auf ökonomische und soziale Veränderungen und deren Widerspiegelung im Denken im Zeitraum des Übergangs von der Herrschaft absolutistischer Fürsten, hin zur Herausbildung der Herrschaft des Bürgertums.
- Sparkassen sind Kinder der Aufklärung und der Überzeugung durch Bildung (in dem Fall Wirtschaftsbildung, Förderung des Spargeistes) die „unteren Schichten“ anzuleiten für ihre Zukunft vorzusorgen
- Sparkassen wurden von patriotischen gesinnten, sozial engagierten Bürgern, von aufgeklärten „privaten“ Geistern und nicht zuletzt auch von aufgeklärten, bzw. mildtätigen Fürsten gegründet und befördert.
- Sparkassen entstanden auch dort, wo das Bürgertum schon immer die Hoheit besaß (Hanse- und freie Reichsstädte)
 - Viele berühmte Namen unter den Gründern, z.B. Goethe in FFM
- Vordenker und Vorläufermodelle gab es insbesondere in Süd- und Westeuropa
 - Erste sparkassenähnliche Einrichtungen in Spanien und Italien im 15.Jh. Von Franziskanern gegründet (Mons Pietatis, Berge der Barmherzigkeit. Noch heute in vielen Sparkassennamen in Süd-/West-Europa und Lateinamerika zu finden)
 - Diese akquirierte Mittel, um daraus Darlehen an Arme zu machen und deren Not lindern zu helfen (heute Mikro-Kredite)
 - 1697 forderte Daniel Defoe (bekannt durch Robinson Crusoe) die Errichtung von „offices“, die dem Sinn nach Sparkassen gewesen wären , in jeder Grafschaft, um „Armut und Elend, Bettelei und Armenhäuser zu überwinden, indem man in guten Jahren für schlechte Jahre vorsorgt“.

- Sparkassengründungen finden in Deutschland in der Zeit nach den Stein-Hardenbergschen Reformen (1807 bis 1819/20) statt
- Es war die Zeit
 - der Bauernbefreiung von der Leibeigenschaft
 - der Abschaffung alter, starrer Strukturen (z.B. Zunftprivilegien und -vorschriften, und damit vieler Entwicklungshemmnisse)
 - der Einführung der Gewerbefreiheit
 - der Kommunalreform (kommunale Selbstverwaltung)
- Diese Reformen waren die Entwicklungs-Voraussetzung für die einsetzende Industrialisierung sowie für den folgenden Siegeszug der großkapitalistischen Produktionsform (Industrie brauchte Lohnproletariat, befreite Bauern landeten massenweise in Armut, zogen in die Städte und nahmen Fabrikarbeit an)
- Aber nicht nur die Bauern wurden befreit, auch die Herren verloren ihre Pflichten den Bauern gegenüber, wie zum Beispiel die Fürsorgepflicht bei Krankheit oder hohem Alter.
- Die Abschaffung alter Abhängigkeiten war damit auch die Abschaffung vieler sozialer Bindungen des „ancien regimes“
- Mit Sparkassengründungen sollte der um sich greifenden Armut entgegen gewirkt werden
- Motto: „Wer spart fällt nicht oder weniger stark dem Gemeindegeld zur Last.“
- Außerdem sollten die Ersparnisse in der Region eingesammelt und für die Wirtschaftsentwicklung vor Ort eingesetzt werden
- Sparkassen sind Kinder des gesellschaftlichen Fortschritts,
 - der Aufklärung
 - des Liberalismus
 - des gesellschaftlichen Wandels
 - der zunehmenden Eigenverantwortung der Bürger
 - und der Ausbreitung philanthropischer Strömungen

- Sparkassen sind von Anbeginn an ein Instrument der Sozialpolitik
 - erst in Städten
 - später in Landkreisen
- Sparkassen sind dabei auf das Engste mit den Kommunen verbunden, zunächst Abteilungen im Rathaus, dann verselbständigt Eigentum mit kommunaler Aufsicht und Haftung.
 - auch räumlich (Beispiel Wernigerode Rathaus)
- 1838 wird mit dem Preußischen Sparkassenreglement u.a. die „Staatsaufsicht“ über die ordnungsgemäße Verwaltung der Sparkassen eingeführt.

3. Notverordnung 1931

(Reichspräsident Paul von Hindenburg / Kabinett Heinrich Brüning)

- Als es, knapp 100 Jahre später, während der Weltwirtschaftskrise 1931 zur Bankenkrise kommt und damit zu starker Unsicherheit bei den Sparern, schließlich zum Ansturm der Sparer auf die Banken, erlässt der Reichspräsident die für die weitere Sparkassenentwicklung in Deutschland sehr bedeutende 3. Notverordnung
- Inhalte der Notverordnung:
 - Schutz der Firmenbezeichnung „Sparkasse“
 - Sparkassen wurden von der Kommunalverwaltung getrennt und als Anstalten des öffentlichen Rechts verselbstständigt
 - Schaffung eines selbstständigen, eigenen Vermögens der Sparkassen
 - Beibehaltung der Haftung durch die Kommunen
 - stärkere Heranziehung der örtlichen Wirtschaft zur Sparkassenverwaltung
 - Sparkassen von unerwünschten Diskussionen fernhalten und positiv das Vertrauen der Bevölkerung in ihre unpolitische Einrichtung stärken
 - den Kommunalkredit auf 25 Prozent der Einlagen begrenzen

- *Auszug aus der 3. Verordnung des Reichspräsidenten, 1931
Kapitel I, 5. Teil, Artikel 1*
§ 2 (1) *Die Spar- und Girokassen, die unselbständige Einrichtungen von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder sonstigen öffentlichen Körperschaften sind, sind zu Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit umzugestalten. Insoweit die Gemeinde, der Gemeindeverband oder die Körperschaft nach der bisherigen Rechtslage haftet (Gewährverband), bleibt diese Haftung für die bisherigen und künftigen Verpflichtungen bestehen.*
- Die **Klammer zwischen Kommune und dem verselbständigten Eigentum Sparkasse** war von 1931 bis 2005 die **Gewährträgerhaftung**. Mit deren Abschaffung 2005 entfiel diese rechtlich begründete Klammer. Übrig blieb eine reduzierte Anstaltslast.
- In Reaktion auf den Wegfall der Gewährträgerhaftung mussten die Sparkassen ihre Sicherungssysteme, insbesondere die bei den regionalen Sparkassenverbänden geführten Stützungsfonds, gestärkt und deren Haftungsvolumen ausgebaut werden.
- Wenn die Kommune nicht mehr Gewährträger ist und nicht mehr unbeschränkt haftet, sondern nur noch trägerähnlich - wie ein Investor – in der Pflicht steht, dann lockert sich damit im Prinzip auch die rechtlich-materielle Basis der kommunalen Einflussnahme auf die Sparkasse, während die Rolle des Stützungsfonds bzw. des Regionalverbandes an Gewicht gewinnt.

Besondere Entwicklung im Osten Deutschlands

- Nach II. Weltkrieg werden auf dem Territorium der SBZ (Ostdeutschlands) alle Banken und Sparkassen auf Befehl der sowjetischen Besatzungstruppen geschlossen.
- Mit Gründung der SMAD folgt Befehl 01 der SMAD vom 23. Juli 1945
Ziffer 10: „In den Provinzen und vereinigten Ländern, Städten und Gemeinden sind Sparkassen zu eröffnen.“
- Die neuen Regierungen der Länder setzten den Befehl in Rechtsvorschriften um, indem sie die „neuen“ Sparkassen ohne Rechtsnachfolge der „alten“ Sparkassen erklärten.
- 1947 / 1948 entschieden die Länder per Gesetz über das Sachvermögen der 1945 geschlossenen Institute
- **Danach ging das Vermögen der alten Sparkassen entschädigungslos an die Länder (d.h. den Staat / also Enteignung)**

Auszug aus: „Gesetz über das Bankwesen in Thüringen“ vom 25.02.1948
 „Grundstücke, Gebäude und Inventar der geschlossenen Banken und Sparkassen, mit Ausnahme derjenigen der früheren Reichsbank, gehen mit dem 8. Mai 1945 entschädigungslos in das Eigentum des Landes Thüringen über.“

- **1949 erhielten die Sparkassen dann die Möglichkeit, ihr altes Eigentum vom Staat zurückzukaufen.**
- **Ost-Sparkassen kauften sich 1949 sozusagen selbst (Inventar)**
- 1951 fand die Überführung der Sparkassen in Volkseigentum statt (quasi erneute Enteignung)
- 1990 Wiederherstellung des status quo ante. Sparkassen werden wieder Anstalten des öff. rechts mit kommunalen Gewährträgern (ab 2005 Träger)
- Erhalten damit ihr altes „Selbsteigentum“ zurück

Zwischenfazit: Historisch gesehen gehören sich die Sparkassen selbst. Im Osten haben sie sich auch selbst gekauft. Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurde die Enteignung der Sparkassen durch den DDR-Staat rückgängig gemacht.

Im Westen arbeiteten die Sparkassen nach 1945 weiter. Die Verbundstrukturen mussten aber neu geschaffen werden, da der DSGVO in der SBZ lag und ebenfalls vom Bankenschließungsbefehl betroffen war.

Rechtlicher Aspekt

- Rechtlich können Sparkassen nicht als Vermögensgegenstände den Kommunen in der Weise zugeordnet werden, dass sie z. B. zu ihrer Veräußerung berechtigt wären.
- Zwischen Kommune und Sparkasse existiert eine verwaltungsrechtliche Beziehung, die in der Trägerschaft zum Ausdruck kommt.
- Trägerschaft ist heute demokratische Kontrolle.
- Sparkassen fallen auch nicht unmittelbar unter die Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen. Es handelt sich vielmehr um einen Sonderbereich.
- Insoweit werden Sparkassen folgerichtig auch nicht in den Beteiligungsbericht einer Kommune aufgenommen.

- Dennoch gibt es zahlreiche Verbindungen zwischen der Sparkasse und ihrem kommunalen Träger, die insbesondere bei der Errichtung, der Vereinigung und Auflösung von Sparkassen, dem Erlass der Sparkassensatzung, der Stellung des Vorsitzenden und der Entsendung zumindest der Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrates deutlich werden.
- Aufgrund der spezialgesetzlichen Grundlagen im Sparkassenrecht wird die ursprünglich kommunale Aufgabe, Sparkassen zu errichten und zu betreiben (seit der 3. Notverordnung des Reichspräsidenten von 1931), in der Form von rechtlich selbständigen Anstalten durchgeführt, die der demokratisch legitimierten Kontrolle durch die Kommune unterliegen. Dem entspricht es, dass die o. g. Einflussrechte der Kommune in der Sparkasse bestehen.
- Auf der anderen Seite ist das Innenverhältnis der Träger gegenüber der Sparkasse keine "Gesellschafter"-, insbesondere keine aktionärsähnliche Stellung.
- Durch die Rechtsform „Anstalt des öff. Rechts“ kann die Sparkasse mit Ihrem Vermögen nicht im Eigentum des Trägers stehen.
- Mangels gesellschaftsähnlicher, stammkapitalmäßiger Beteiligung ist die Sparkasse aber auch nicht wirtschaftliches Eigentum des Trägers.
- Die juristische Person Sparkasse ist es, die als rechtsfähige juristische Person eigentumsfähig ist, folglich Eigentum haben kann, aber sie ist nicht irgendjemandes Eigentum.
- Das Sparkassenvermögen ist der Aufgabe gewidmet
- **Zwischenfazit (juristisch betrachtet in einem Satz): Die Anstalt gehört sich selbst.**
- Es gibt Parallelen von Anstalt und Stiftung, die sich aus der Vermögenszweckbindung heraus ergeben.
- Auch die Stiftung gehört sich selbst und könnte nicht "verkauft" werden.

Politischer Aspekt

- Geschichte und Gegenwart zeigen: Das Sparkassenhandeln ist unmittelbar von politischer Rahmensetzung abhängig. (Sparkassen unterliegen unmittelbar dem Willen des Gesetzgebers, heute besonders über die Gestaltung der Sparkassengesetze der Länder)
- Das haben auch die Wettbewerber erkannt.
- Seitens der Wettbewerber wurde darum in den vergangenen Jahren mehrfach versucht die SKO rechtlich anzugehen oder auch die Auslegung der Sparkassengesetze anzuzweifeln.
- Teilweise stand dabei auch die Privatisierungsdiskussion im Vordergrund.

- Bekanntestes Beispiel: Sparkasse Hansestadt Stralsund (Nov. 2003 bis Frühjahr 2004)
- Dabei werden immer wieder auch Wettbewerbs-Aspekte auf die europäische Bühne getragen.
- Mit Hilfe des europäischen Wettbewerbsrechtes und der EU-Kommission, die das Funktionieren von Verbundgruppen bisher nicht verstanden hat, wird versucht die SKO in eine geschäftlich nachteilige Situationen zu manövrieren.
- Teilweise mit Erfolg:
 - siehe Anstaltslast/Gewährträgerhaftung
 - siehe Diskussion um Sparkassenbezeichnung
 - siehe Verkauf LBB
- Nachteilig für SKO ist, dass international die Rechtsform öff.-rechtl. Anstalt weitgehend unbekannt ist und in Fremdsprachen meist nicht einmal übersetzbar ist (wird mit Staatseigentum oder öffentliches Eigentum übersetzt).
- Problem: Das Europäische Recht akzeptiert zwar ausdrücklich die nationalen Eigentumsformen in den Mitgliedsländern.
- Euro-„Ideologisch“ ist die Verbundgruppe SKO aber außergewöhnlich (in Bezug auf die vorherrschende Gedankenwelt in Teilen der EU-Kommission. Großbanken- und Aktiengesellschaftsstrukturen beherrschen das Denken).
- Andererseits ist Sparkassenrecht nicht Bundes-, sondern Landesrecht.
- Daraus ergibt sich der Umstand, dass Sparkassenpolitik weder in Brüssel noch in Berlin gemacht wird.

Wenn Gesetze Sparkassenverkäufe durch Kommunen vorbereiten (Stammkapitalbildung ermöglichen) oder gar zulassen und damit das Selbsteigentum der Sparkassen brechen, ist das streng genommen die Ermöglichung des Verkaufs von fremden Eigentum.

- Bei allen Überlegungen muss die Politik wissen, was sie mit Hilfe von Sparkassen will und die entsprechenden Rahmenbedingungen setzen.
- Aus Verbandssicht geht es um die zuverlässige und flächendeckende Sicherstellung von Finanzdienstleistungen
- Außerdem geht es darum in den Regionen Banken zu haben, die sich diesen Regionen auch über die reinen Kredit-/Einlagebeziehungen verpflichtet fühlen (öff. Auftrag / Nutzenstiftung)

- Eine reine Rechtsformdiskussion ist dagegen zu einseitig
- Rechtsformen spielen insofern eine Rolle, dass sie eine Hülle bieten, in der Unternehmen ihre Aufgaben erfüllen können
- Das ist bei der öff.-rechtl. Rechtsform zweifellos der Fall
- Sie garantiert die kommunale Bindung und die regionale Nähe, die Versorgung in der Fläche, die kreditwirtschaftliche Begleitung des Mittelstandes vor Ort.
- In Zukunft kommt es sparkassen- und kommunalpolitisch kommt es darauf an, Fehlentwicklungen (wie Schritte in Richtung Privatisierung) und damit Verhältnisse wie in Staaten ohne Sparkassen zu verhindern.
- Perspektivisch müssen Sparkassen-EU-Differenzen gelöst werden, d.h. Sparkassen müssen EU-sicher werden.