

# Wem gehören die Sparkassen?

Professor Dr. Ulrich Burgard

## A. Die Fragestellung

Die Frage „Wem gehören die Sparkassen?“ kann zivilrechtlich (dazu B.) öffentlich-rechtlich (dazu C.) und im wirtschaftlichen Sinne (dazu D.) beantwortet werden. Zivilrechtliches Eigentum an den Sparkassen als juristischen Personen gibt es freilich nicht. Wenn gleichwohl beispielsweise davon die Rede ist, die Aktiengesellschaft „gehöre“ ihren Aktionären, so bezeichnet dies zivilrechtlich betrachtet verkürzt den Umstand, dass aus der Mitgliedschaft in einer privatrechtlichen Körperschaft bestimmte Mitverwaltungs- und Vermögensrechte fließen, die der Mitgliedergesamtheit die eigennützige Herrschaft über die Körperschaft und deren Vermögen ermöglichen. Zu vergleichen ist daher das Rechtsverhältnis der Mitglieder zu „ihrer“ Körperschaft mit dem Verhältnis der Sparkassenträger zu den Sparkassen.

## B. Die Trägerschaft – ein mitgliedschaftsähnliches Rechtsverhältnis?

### I. Mitverwaltungsrechte

#### 1. Die Mitverwaltungsrechte von Mitgliedern

Die Mitgliedergesamtheit ist ein Organ der Körperschaft, dessen Beschlüsse der Körperschaft als eigener Wille zugerechnet werden. Die Mitgliedergesamtheit bezeichnet man deswegen auch als Willensbildungsorgan der Körperschaft. Die wichtigsten Beschlussgegenstände, die zwingend den Mitgliedern zur Entscheidung zugewiesen sind, betreffen Grundlagenentscheidungen, d.h. insbesondere die Änderung der Satzung und die Auflösung der Körperschaft. Dabei entscheiden die Mitglieder grundsätzlich frei, sind also nicht pflichtgebunden. Sparkassenträger hätten daher nur dann hinsichtlich ihrer Mitverwaltungsrechte eine mitgliedschaftsähnliche Rechtsstellung, wenn sie *erstens* Organe bzw. Mitglied eines Organs der Sparkassen wären, *zweitens* Grundlagenentscheidungen treffen dürften und dabei *drittens* grundsätzlich nicht pflichtgebunden wären.

#### 2. Die Mitverwaltungsrechte der Sparkassenträger

Anstalten unterscheiden sich von Körperschaften durch ihre Mitgliederlosigkeit. Die Sparkassenträger sind daher nicht Mitglieder der Sparkassen. Ihre Rechtsstellung könnte jedoch mitgliedschaftsähnlich ausgestaltet sein. Das ist jedoch für gewöhnlich nicht der Fall. Zwar entscheiden die Sparkassenträger über die Satzung und Auflösung der Sparkassen. Diese Grundlagenentscheidungen trifft jedoch regelmäßig kein Organ der Sparkasse, sondern das zuständige Organ des betreffenden Sparkassenträgers. Die Sparkassen selbst verfügen herkömmlicherweise über kein autonomes Willensbildungsorgan. Dementsprechend sind die Sparkassenträger selbst nicht Mitglied in einem Or-

gan der Sparkasse, sondern entsenden nur Repräsentanten in den Verwaltungsrat der Sparkasse, der wiederum eher einem Aufsichtsrat denn einer Mitgliederversammlung ähnelt. Die Verfassung der Sparkassen ist daher für gewöhnlich nicht Körperschaftsähnlich strukturiert. Zudem entscheiden die Sparkassenträger nicht autonom, sondern sind pflichtgebunden, nämlich an den öffentlichen Auftrag. Auch aus diesem Grunde sind die Mitverwaltungsrechte der Sparkassenträger nicht mitgliedschaftsähnlich.

## **II. Vermögensrechte**

### **1. Die Vermögensrechte von Mitgliedern**

Die Vermögensrechte der Mitglieder privatrechtlicher Körperschaften sind zum Teil sehr unterschiedlich. Die wenigsten Vermögensrechte haben die Mitglieder von Idealvereinen. Dementsprechend hätten die Sparkassenträger nur dann hinsichtlich des Sparkassenvermögens eine mitgliedschaftsähnliche Rechtsstellung, wenn sie zumindest erstens bei Liquidation der Sparkasse entweder anfallberechtigt wären oder die Anfallberechtigung autonom bestimmen könnten und zweitens die Sparkasse durch eine autonome, also nicht pflichtgebundene Entscheidung auflösen könnten.

### **2. Die Vermögensrechte der Sparkassenträger**

#### **a) Anfallberechtigung**

Die Sparkassenträger sind grundsätzlich anfallberechtigt. Hinsichtlich der Verwendung des Liquidationserlöses sind die Träger allerdings zumeist an gemeinnützige Zwecke im Sinne des Steuerrechts gebunden. Überdies können sie diese Bestimmungen nicht durch die Satzung ändern, weil sie gesetzlich festgeschrieben sind.

#### **b) Auflösungsrecht**

Zwar können die Selbstverwaltungskörperschaften frei über die Errichtung von Sparkassen entscheiden. Entgegen einer verbreiteten Meinung folgt hieraus jedoch nicht in einem „Umkehrschluss“, dass sie über die Auflösung von Sparkassen ebenso frei entscheiden könnten. Vielmehr sind die Träger an den öffentlichen Auftrag gebunden, sobald sie ihn übernommen haben. Eine Auflösung von Sparkassen kommt hernach nur als ultima ratio in Betracht, wenn die Erfüllung des öffentlichen Auftrags nicht mehr gewährleistet werden kann. Ausgeschlossen ist es jedenfalls, eine Sparkasse lediglich im Interesse der Erzielung eines Liquidationserlöses aufzulösen, wie dies im Falle der Sparkasse der Hansestadt Stralsund geplant war.

## **III. Ergebnis**

Weder die Mitverwaltungs- noch die Vermögensrechte von Sparkassenträgern sind daher für gewöhnlich (zu Ausnahmen s. E.) mitgliedschaftsähnlich ausgestaltet. Zivilrechtlich betrachtet gehören die Sparkassen daher nicht ihren Trägern, sondern niemandem. Sie sind insoweit Stiftungen ähnlicher als Körperschaften.

### **C. Die Trägerschaft – verfassungsrechtliches Eigentum?**

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten die Grundrechte, insb. die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, weder für juristische Personen des öffentlichen Rechts noch des Privatrechts, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Da Sparkassen der Verwirklichung des öffentlichen Auftrags dienen, vermittelt ihre Trägerschaft mithin kein Eigentum i. S. d. Art. 14 GG.

### **D. Die Trägerschaft – wirtschaftliches Eigentum?**

Damit bleibt zu fragen, ob man die Sparkassenträger wenigstens als „wirtschaftliche Eigentümer“ der Sparkassen oder der Sparkassenunternehmen ansehen kann.

#### **I. Wirtschaftliches Eigentum an den Sparkassen?**

Die Frage, ob die Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechts im wirtschaftlichen Eigentum der Sparkassenträger stehen, ist vor allem im Blick auf ihre Erfassung in den künftig zu erstellenden Bilanzen der Gemeinden von Bedeutung. Trifft das Landesrecht insofern keine besonderen Regelungen (so §§ 47 Abs. 4 Ziff. 1.3.5., 48 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO RP, § 1 Abs. 1 S. 2 RefE SpkG NRW), kommen die allgemeinen handelsbilanzrechtlichen Grundsätze (§ 246 Abs. 1 HGB) zur Anwendung. Danach sind auch solche Vermögensgegenstände zu bilanzieren, die im wirtschaftlichen Eigentum der Gemeinden stehen. Hinsichtlich der Sparkassen haben die Gemeinden indes schon deswegen kein wirtschaftliches Eigentum, weil es kein rechtliches Eigentum oder eigentumsähnliches Recht (zu Ausnahmen u. E.) an den Sparkassen gibt.

#### **II. Wirtschaftliches Eigentum an den Sparkassenunternehmen?**

Eine andere Beurteilung könnte sich allerdings ergeben, wenn man die Frage des wirtschaftlichen Eigentums nicht auf die Sparkassen selbst, sondern auf die Sparkassenunternehmen, also die Gesamtheit der zum Betrieb der Sparkassen gehörenden Vermögensgegenstände oder Teile hiervon bezieht. So gestellt hat die Frage freilich in erster Linie rechtspolitische Bedeutung. Ihre Beantwortung hängt davon ab, ob den Sparkassenträgern die wirtschaftlichen Chancen und Risiken der Sparkassenunternehmen überwiegend zuzurechnen sind. Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Wegfall der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zu einer Minderung der wirtschaftlichen Risiken und damit zu einer Schwächung des wirtschaftlichen Eigentums der Sparkassenträger geführt hat, die zukünftig die Frage aufwerfen könnte, warum die Sparkassenträger noch an den wirtschaftlichen Chancen der Sparkassenunternehmen teilhaben, obwohl sie doch deren wirtschaftliche Risiken nicht mehr tragen. Vor diesem Hintergrund werden die Bemühungen mancher Landesgesetzgeber verständlich, das rechtliche und wirtschaftliche Band zwischen Sparkassenträger und Sparkassen wieder zu stärken.

## **E. Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers**

An dieser verfassungsrechtlichen Rechtslage können die Landesgesetzgeber nichts ändern. Wohl aber können sie die Sparkassen körperschaftsähnlich und das Rechtsverhältnis der Sparkassenträger zu den Sparkassen mitgliedschaftsähnlich ausgestalten. Die bloße Schaffung von Grund-, Stamm- oder Trägerkapital reicht hierfür freilich nicht aus; denn dabei handelt es sich um eine bloße Rechengröße, die im Kapitalgesellschaftsrecht angibt, in welcher Gesamthöhe die Gesellschafter Einlagen zu leisten und zu erhalten haben. Es kann herauf- oder herabgesetzt, nicht aber übertragen werden, weil es kein Eigentumsobjekt oder sonstiges Recht ist. Übertragbar ausgestaltet werden kann nur die Trägerschaft. Auch dies allein qualifiziert die Trägerschaft freilich noch nicht als mitgliedschaftsähnlich. Anders ist dies erst zu beurteilen, wenn ein rechnerischer Anteil am Stammkapital zur Bezugsgröße für mitgliedschaftsähnliche Rechte wird, sich daran also insbesondere das Stimmrecht in einer Trägerversammlung und/oder Vermögensrechte der Träger bemessen. Eine derartige Gestaltung ermöglicht insbesondere das neue hessische Sparkassengesetz. Materiell betrachtet wird dadurch die Anstalt zu einer Körperschaft. Nachdem das hessische Sparkassengesetz zudem eine entgeltliche Übertragung der Trägerschaft erlaubt – wobei die vorgesehene Beschränkung auf eine Übertragung an bestimmte öffentliche Rechtsträger wohl europarechtlich unzulässig ist -, ist die Trägerschaft in diesem Fall insgesamt als mitgliedschaftsähnlich zu qualifizieren. Von den hessischen Sparkassen lässt sich daher heutzutage sagen, dass sie ihren Trägern in dem eingangs bezeichneten zivilrechtlichen Sinne „gehören“.

## **F. Zusammenfassung und Folgerungen**

Soweit die Sparkassen Anstalten des öffentlichen Rechts sind, gehören sie im zivilrechtlichen Sinne für gewöhnlich niemandem. Lediglich die neuen Sparkassengesetze von Hessen und wohl auch von Rheinland-Pfalz ermöglichen eine körperschaftsähnliche Ausgestaltung der Anstalt durch eine mitgliedschaftsähnliche Ausgestaltung der Trägerschaft. Nur in diesen Fällen lässt sich daher sagen, dass die Sparkassen ihren Trägern zivilrechtlich betrachtet „gehören“. Solange die Sparkassen nicht vollständig privatisiert werden, d.h. auf private Rechtsträger unter Aufgabe des öffentlichen Auftrags übertragen werden, besteht an ihnen dagegen kein Eigentum i.S.d. Art. 14 GG. Freie Sparkassen entstehen mithin nur, wenn die Bindung an den öffentlichen Auftrag aufgegeben wird. So gesehen ist die Bindung an den öffentlichen Auftrag bedeutsamer als die Frage, wem die Sparkassen gehören. Die Sparkassen sind daher gut beraten, alles zu unterlassen, was Zweifel an der Berechtigung oder der ordnungsgemäßen Erfüllung des öffentlichen Auftrags nähren könnte.