

Wem gehören die Sparkassen? Perspektive eines Historikers

Vortrag am 29.5.08 in Magdeburg von Günther Schulz, Bonn

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren,

Herr Kollege Gischer hat mir die Aufgabe gestellt, die Sparkassenentwicklung in historischer Perspektive, insbesondere die (Wieder-)Gründung der Institute nach dem Zweiten Weltkrieg, unter dem Gesichtspunkt zu analysieren, wem die Institute denn nun „eigentlich“ gehören – mit Blick auf die in diesem Zusammenhang „definierte“ Gewährträgerhaftung und das Regionalprinzip. Diese Frage ist vertrackt. Man könnte es sich einfach machen und auf die *ältere* Anschauung verweisen, die die Sparkassen als „Einrichtungen der Gemeinden“ ohne eigene Rechtspersönlichkeit klassifizierte. Als eine *neuere* juristische Stimme stellt der Kölner Staatsrechtler Klaus Stern heraus, dass die organisationsrechtliche Beziehung von Sparkassen und Kommunen trotz aller im Laufe der Zeit vorgenommenen Reorganisationen eine „verfassungsrechtlich abgesicherte Schicksalsgemeinschaft“ (Sparkassen und Kommunen 144) sei. Er definierte 1999, also deutlich vor Juli 2005, als Gewährträgerhaftung und Anstaltslast auf Grund der Regulierungsbestrebungen der Europäischen Union wegfielen, die institutionellen Grundlagen der kommunalen Sparkassen anhand folgender – wie er sagt: identitätsbegründender – Merkmale: „Sparkassen sind am öffentlichen Auftrag orientierte privatrechtlich handelnde autonome Wettbewerbsunternehmen in der Rechtsform einer nach öffentlich-rechtlichen Strukturprinzipien organisierten rechtsfähigen Anstalt eines Trägers kommunaler Selbstverwaltung, der durch Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für seine Einrichtung verantwortlich ist“ (Die institutionellen Grundlagen, 57). Sparkassen scheinen also ein sehr kompliziertes Gebilde zu sein.

In der sparkassenhistorischen Forschung wie auch in der allgmeinhistorischen wird die Frage einer grundlegenden Neuorientierung der Sparkassenorganisation oder des Sparkassenrechts unmittelbar nach 1945, in den westlichen Besatzungszonen und der Bundesrepublik, nicht thematisiert. Und wohl zu recht. Schaut man auf die realhistorische Entwicklung unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, so zeigt sich, dass damals eine Neufassung oder eine neue Strukturentscheidung für die

Sparkassen kein Thema war. In der Praxis erteilten die Militärregierungen den Instituten schon bald nach der Kapitulation die Betriebsgenehmigung, z.B. der Kölner Stadtparkasse bereits im März 1945 und der Kölner Kreissparkasse im Mai 1945. Es folgte eine Phase der Entnazifizierung, die nicht gradlinig verlief, sondern mäanderte – das können wir bei Interesse gern näher diskutieren – und im Grundsatz knüpfte man in der Praxis und bei der rechtlichen Ausgestaltung rasch wieder an die Selbstverwaltungsvorstellungen von vor 1933 an. Dies lag auch in der Konsequenz etwa der Vorstellung der Amerikaner von selbstverantworteter Demokratie und Dezentralismus. Die erste konstitutionelle Regelung der Stellung der kommunalen Körperschaften nach 1945 findet sich in der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Als einzige umschrieb sie den „kommunalen Wirkungskreis“: „In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen insbesondere die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Einrichtungen zur Sicherheit der Ernährung; Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht, örtliche Polizei, Feuerschutz; örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege; Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten“ (Art. 83 I Bayer. Verfassung; DVwG V, 77). Kein Wort über die Sparkassen. Die Zeitgenossen hätten sie wahrscheinlich im Kontext der Verwaltung des Gemeindevermögens und der Wohlfahrtspflege angesiedelt. In der *britischen* Zone erließ die Militärregierung zum 1. Februar 1946 „Richtlinien“ für das weitere Vorgehen. Diese erklärten, dass Demokratie am besten „auf britischem Boden“ gedeihe, dass aber auch die Deutschen bei „einer sorgfältigen Erziehung“ dort hingeführt werden könnten. In einem Katalog kommunaler Aufgaben zählte die Militärregierung neben solchen Aufgaben, wie wir sie gerade aus der amerikanischen Zone gehört haben, auch die Zuständigkeit für die Sparkassen auf (DVwG V 79 ff.) In der sowjetischen Zone wurden die Sparkassen 1945 enteignet. In der französischen griff man mit Gründung der Länder 1946 auf das vor 1933 geltende Recht und die früheren administrativen Strukturen zurück (DVwG V 84).

Die juristischen Überlegungen könnte mein Nachredner sicherlich viel gründlicher und differenzierter darstellen. Wenn der Veranstalter einen Juristen und einen Historiker eingeladen hat, so hat er vermutlich daran gedacht, dass hier neben der Frage des Rechts auch die Frage der Macht zu behandeln ist. Machen wir uns nichts vor: Hinter der Themenstellung dieser Veranstaltung sind die gegenwärtig immer stärker werdenden Bestrebungen in der Politik zu vermuten, bei den kommunalen Sparkassen die Ausbildung von Trägerkapital einzuführen und die Stärkung der Verbundzusammenarbeit zu forcieren – Bestrebungen, von denen viele fürchten, es handele sich um Hintertüren, um private Investoren hereinzulassen oder, besser gesagt: um die Sparkassen bei der privaten Wirtschaft zu versilbern.

Hierbei handelt es sich um Prozesse, die sich nur vor dem Hintergrund der langfristigen Entwicklungen einordnen lassen. Und da gilt, gerade auch bei der Arbeitsteilung zwischen Juristen und Historikern, die Devise: Wenn sich etwas nicht systematisch erklären lässt, so lässt es sich in der Regel historisch erklären. Die Drei-Säulen-Struktur der deutschen Kreditwirtschaft hat den Charme, dass sie historisch bedingt ist und zugleich – oder: dennoch – systematisch einleuchtet. Ansonsten aber sind Institutionen in der Regel nicht systematisch zu erklären, sondern historisch. Das ist auch nicht verwunderlich, denn solche Einrichtungen – unsere staatlichen Institutionen und Regelungen ebenso wie die betriebliche Mitbestimmung und eben auch die Sparkassen – entstehen nicht am Reißbrett, sondern sind Ergebnis von interessegeleiteten Auseinandersetzungen. Dabei hat die Machtfrage natürlich große Bedeutung. Institutionen sind auf *Dauer* gestellte Arrangements von Machtbeziehungen /-verhältnissen mit dem Ziel, die stete *Suche* nach Arrangements zu ersparen und die damit meist verbundenen Konflikte zu vermeiden und so die Kosten der Suche und der Aushandlungsprozesse zu reduzieren. Die Geschichtswissenschaft spricht hier von „Pfadabhängigkeit“ in dem Sinne, dass einmal getroffene Grundsatzentscheidungen künftiges Verhalten von Institutionen prägen, vielleicht gar präjudizieren. Für die Sparkassen könnte man dies zuspitzen, dass sie um ihrer selbst willen ihre etablierte Struktur im Grundsatz behalten müssen, weil der Aufbau des Unternehmens auf der kommunalen Bindung beruht. In diesem Sinne richtet sich die Frage „Wem gehören die Sparkassen?“ auf die institutionellen Arrangements, die institutionelle Ausprägung der Sparkassen, und wäre die Änderung der Arrangements eine Abkehr vom langfristigen

Entwicklungspfad, deren Kosten und Nutzen sorgfältig in der *Langfristperspektive* – also in *historischer* Betrachtung – abzuwägen ist.

Dabei ist es sinnvoll, zu unterscheiden zwischen dem Besitzen bzw. der Eigentumsfrage auf der einen Seite und dem Befehlen bzw. der institutionellen Gestaltungsmacht auf der anderen. Fluchtpunkt jedenfalls ist das Zusammenspiel von Kommune und Sparkasse sowie von Landesbank und Land. Die wichtigsten Konstanten in dieser Langfristperspektive, für die herkömmliche enge Verknüpfung der Sparkassen mit ihren Trägern, sind der öffentliche Auftrag und das Regionalprinzip und als deren Kehrseite die ursprüngliche Gewährträgerhaftung und die Anstaltslast, und – in der Praxis – nicht zuletzt die personellen Verflechtungen zwischen beiden Akteuren, so dass auch das Auftreten der Sparkassen am Markt und das kommunale Handeln bislang als Einheit begriffen werden musste und auch so begriffen wurde.

Die Sparkassen wurden im Kontext einer großen sozialreformerischen Bewegung im frühen 19. Jahrhundert gegründet. In kurzer Zeit wurden die Kommunen zur Speerspitze dieser Entwicklung. Bayern empfahl 1816 in einer Verordnung über das Armenwesen, Sparkassen als Beitrag zur Existenzsicherung einzurichten. Preußen verfügte in seinem Sparkassenreglement (vom 12. Dezember) 1838, die Sparkassen sollten „hauptsächlich auf das Bedürfnis der ärmeren Klassen“ ausgerichtet sein. Die Anregungen dazu gingen teils von den Kommunen selbst aus, teils vom Staat, der die Gemeinden und Kreise drängte, solche Einrichtungen zu schaffen. Die Gemeinden und Kreise erkannten freilich rasch, dass die Kassen ein probates Mittel auch der Armenfürsorge waren, insofern sie die Kommunen bei ihren Aufgaben bei der fiskalischen Vorsorge und Unterstützung und der Armenpflege entlasten konnten. Die frühen Sparkassen waren Instrumente der ökonomischen und der mental-kulturellen Vorsorge. Sie waren fraglos Teil der kommunalen Verwaltung. Dies zeigte sich beispielsweise bei der Zusammensetzung der Führungsgremien. Den Vorstand bildeten oft Vertreter von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung. Der Rendant gehörte meist der Stadtverwaltung an, er arbeitete für die Sparkasse nebenberuflich oder ehrenamtlich. Oft musste er eine Kautionsleistung stellen – und nicht selten waren seine Einkünfte aus dem Sparkassengeschäft höher als die seines Bürgermeisters.

Nun werden Sie sich vielleicht fragen: Warum dieser historische Ausblick? Das ist alles längst vorbei, die heutigen Sparkassen sind grundlegend anders als die vor 100 oder 150 Jahren. Aber ich frage zurück: Sind sie wirklich grundlegend anders? Sicher – vieles, was wie Skurrilität anmutet, ist verschwunden: Keine Begrenzung des Kundenkreises etwa auf Dienstboten, Witwen und Tagelöhner, keine Begrenzungen der Einlagen, von Ein- und Auszahlungen, keine Öffnungszeiten am Rande der Erwerbsstunden, keine Folianten und Ärmelschoner, sondern moderne, hochtechnisierte, effiziente Dienstleistung für die gesamte Bevölkerung. Aber zahlen heute beispielsweise Direktbanken nicht hohe Zinsen nur auf Einlagen unterhalb bestimmter Höchstbeträge? Werden nicht immer wieder Diskussionen geführt, ob und welche Institute die teuren Kleinkunden überhaupt betreuen und deren nicht kostendeckende Girokonten führen – und gar, wer Hartz-IV-Empfänger als Kunden haben will? Ist dies so weit entfernt von der Frage eines öffentlichen Auftrags? Wem gehören die Sparkassen? Immerhin finden wir sozialreformerische Erwägungen auch in der Sparkassengesetzgebung der jüngsten Zeit. Beispielsweise im Sparkassengesetz von Nordrhein-Westfalen: „Die Sparkassen dienen der kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung, insbesondere des Geschäftsgebietes und ihres Gewährträgers. Zu ihren Aufgaben gehört es vor allem, den Sparsinn und die Vermögensbildung zu fördern. Die Kreditversorgung dient vornehmlich der Kreditausstattung des Mittelstandes sowie der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise“ (§ 3 Sparkassengesetz NRW von 19xx). Der Gemeinnützigkeitsgedanke, wonach die Sparkassen die Geschäfte zwar nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen haben, aber ihr Hauptzweck **nicht** die Gewinnerzielung ist, prägt die Institute bis in die Gegenwart. Gegenwärtig erleben wir wieder eine starke vermögensmäßige Polarisierung innerhalb der Gesellschaft, der Umfang von Armut wächst – nicht nur, wenn man auf den Armutsbericht der Bundesrepublik schaut, sondern auch im globalen Rahmen. Wer hätte es bis vor kurzem für denkbar gehalten, dass wieder Verteilungskämpfe um Nahrungsmittel aufflammen, wie dies kürzlich aus Mittelamerika gemeldet wurde. Die Frage nach der Gemeinnützigkeit, danach, wer sie definiert und sichert und damit, in wessen Händen die Sparkassen liegen, ist unverändert aktuell.

Die Sparkassen waren wichtige Instrumente der Kommunen für die soziale Prophylaxe, die sozialpolitische – und im weiteren Sinne: kulturelle – Betreuung in ihrer Region. Sie waren für die Gemeinden wichtig, um der Phase der Urbanisierung im späten 19. Jahrhunderts den stark gewachsenen Anforderungen an den Städtebau und die Wohnungsversorgung nachzukommen – wie übrigens auch in der Phase des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Zeit zwischen Urbanisierung und Wirtschaftswunder ist gekennzeichnet durch den Spannungsbogen zwischen der institutionellen, organisatorischen und technischen Weiterentwicklung auf der einen Seite und der grundsätzlichen Beibehaltung des Auftrags, Geschäftsfeldes und Kundenkreises auf der anderen. Wir finden vom späten 19. Jahrhundert bis zur Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmende Professionalisierung des Personals auf allen Ebenen und der Betriebsformen, Höherqualifikation, überhaupt alle Formen personeller, organisatorischer und anderer Modernisierung der Institute – kurz gesagt: der Sparkassenapparat wurde modernisiert, aber das Geschäftsfeld blieb bis weit in die 1950er Jahre hinein in etwa gleich. Zu dem Spannungsbogen gehört eine elementare Neuregelung aus der Zeit der Bankenkrise 1931: Um die die Bankenkrise zu überwinden und die Sparkasseneinlagen zu sichern, wandelte der Reichspräsident mit drei Notverordnungen (am 5. und 6. August und am 6. Oktober) 1931 die bisher rechtlich unselbständigen kommunalen Sparkassen in die Rechtsform öffentlicher Anstalten um. Dies hatte für das organisationsrechtliche Verhältnis zwischen den Sparkassen und Gemeinden elementare Wirkungen: Erstens wurden die Sparkassen aus ihren engen Bindungen an die kommunale Verwaltung gelöst und zu selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts; die Gewährträgerhaftung bestand jedoch weiter. Zweitens wurde den Sparkassen verboten, den Kommunen Kredit zu gewähren. Drittens musste von nun an der Vorstand der Sparkasse zum Teil mit Personen besetzt werden, die nicht aus Organen des Gewährträgers stammten. Das Reich griff damit erstmals in die Kompetenzen der Länder auf dem Feld des Sparkassenrechts ein.

Dennoch verblieb die Regelung der Sparkassenfrage in der Kompetenz der Länder. Preußen regelte 1932 die Details in einer Sparkassenverordnung, die Muster für andere Länder wurde. Mit einem Reichsgesetz über das Kreditwesen erging 1934 eine Rahmenvorgabe des Reichs, die freilich noch Platz für landesrechtliche

Variationen ließ. Nach der Währungsreform 1948 begannen die Deutschen Sparkassen- und Giroverbände und Girozentralen mit der Ausarbeitung einer neuen Sparkassenmustersatzung, die schließlich 1953 ins Leben trat. Ihr Schwergewicht war die Erneuerung der Rechtsform, die „Modernisierung der Verfassung und der Verwaltung der Sparkassen“ und nicht die geschäftspolitische Modernisierung (Mura 119). Sie sah insbesondere vor, dass der Sparkassenvorstand, der bis dahin im wesentlichen mit ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt war, nun in Geschäftsführung und Aufsichtsführung aufgespalten wurde, daneben freilich für kleinere Institute eine Ein-Organ-Lösung weiterhin möglich war. Die Sparkassen gingen nun in die weitgehend eigene personelle Selbstverwaltung über. Die Mitglieder des Vorstands sollten auch weiterhin Beamte oder Angestellte der Kommune sein, aber das Recht, sie einzustellen, ging von den Kommunen auf die Sparkassen über (Mura 119). Damals war noch nicht beabsichtigt, die Sparkassen zu Geschäftsbanken umzugestalten. Obwohl die Sparkassen institutionell aus der kommunalen Verwaltung herausgelöst wurden, verblieben weitreichende Entscheidungsbefugnisse bei der Trägerkörperschaft. So entscheidet die öffentliche Hand über Einrichtung, Vereinigung und Schließung einer Sparkasse, Erlass und Änderung der Satzung wie über den Einsatz der Kontrollmittel bei der Rechnungsprüfung. Das war also keine völlige Verselbstständigung, aber ein weiterer Schritt zur Ablösung. Es wurde auch nicht überall umgesetzt, die Bayern vollzogen die Organzweiteilung erst seit 1970.

Mit anderen Worten: in der Nachkriegszeit ereignete sich lange nicht viel substantiell Neues. Tradierte Strukturprinzipien wurden – auch in den neuen Sparkassengesetzen – beibehalten. Offenbar sah der Gesetzgeber keinen Anlass, dies zu ändern, weil sich die Strukturen bewährt hatten. Grundlegende Änderungen erfolgten dann erst im Rahmen der Europäischen Union.

Um auf die Eingangsfrage zurückzukommen: Eigentumsrecht und Verfügungsgewalt waren anfangs weitgehend deckungsgleich. Zwar hat der Staat seit Beginn der Sparkassengeschichte immer gestalterisch Einfluss genommen, aber als Anreger und durch Vorgabe des weiteren Rahmens. Dieser Einfluss hat sich im Laufe der Zeit verstärkt, teils aufgrund wirtschaftlicher Krisen, teils aufgrund struktureller Überlegungen, und ist derzeit, blickt man auf die Brüsseler Interventionen, besonders

stark. Das Kriegsende markiert in dieser Entwicklung keine Zäsur – mit Ausnahme der SBZ/DDR.

Was die Machtfrage anlangt: Im Grunde gab es nur eine einzige einschneidende Änderung beim Entwicklungspfad der Sparkassen. Dies waren die Notverordnungen 1931, als das Reich in einer extremen Krisensituation die Institute - in einigem Umfang - aus der Kommunalverwaltung herauslöste. Dass es nicht mehr solcher Fälle gab, scheint darauf hinzudeuten, dass es kaum, vielleicht gar keine Interessengegensätze zwischen Gesetzgeber und Sparkassen gab – kurz gesagt, dass das institutionelle Arrangement Sparkasse – Kommune nicht konfliktrichtig war, sondern eher „synergetisch“ – und kostensenkend.

Es gibt Essentials für die Sparkassen. Dazu gehören, wie angesprochen, der öffentliche Auftrag und die Gemeinnützigkeit sowie ihre Kehrseite, die kommunale Bindung und das Regionalprinzip, wohl nicht die Frage der Haftung. Wenn man so weit geht, wie Bruno Weinberger, der 1984 als Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages schrieb, dass im Grund die ganze Sparkassenkonstruktion auf der Gewährträgerhaftung beruhe (Standortbestimmung 436), so wäre die Konstruktion mit dem Fortfall der Gewährträgerhaftung zusammengebrochen. Soweit wird man also nicht gehen müssen. Anderes scheint wichtiger zu sein. Ich habe auf Gefahren von Marktversagen in der Kreditwirtschaft hingewiesen. Welche Instrumente am besten geeignet sind, um gegenzusteuern, sei dahingestellt. Der öffentliche Auftrag und seine institutionelle Umsetzung in Form von Eigentumsbindung an die Kommune sind ein mögliches Instrument. Die wichtigsten Essentials scheinen mir bei einer Durchmusterung der vergangenen zweihundert Jahre erstens der Gedanke der Gemeinnützigkeit als Basis des öffentlichen Auftrags zu sein, der unverändert aktuell ist, wie der Blick auf gegenwärtige gesellschaftliche Entwicklungen zeigt. Das zweite wichtigste Element der Sparkassengeschichte dürfte das Regionalprinzip sein – und zwar in der doppelten Ausprägung: zum einen weil die Institute durch die regionale Verwurzelung die besten Kenner der regionalen Gegebenheiten sind – die Sparkassen kennen ihre Handwerksmeister; zum anderen in der Erweiterung, insofern die Institute im Rahmen ihrer Struktur- und Kulturförderung, ihres Sponsoring mit der Region aufs engste verbunden sind. Das ist auch mittelbar von betriebswirtschaftlichem Nutzen. Ob die Sparkassen

vollumfänglich der Gemeinde und dem Kreis, ob sie vielleicht zum Teil r sich selbst gehören – darüber mögen Juristen und Praktiker urteilen. Aus historischer Perspektive ist jedenfalls festzuhalten, wohin sie gehören: nämlich ins Gefüge der Sozial-, Struktur- und Kulturpolitik **vor Ort**.