

Sparkassen und Verbraucherschutz
Möglichkeiten der Stärkung des Verbraucherschutzes
im Sparkassenrecht der Länder

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag
der **Verbraucherzentrale Bayern e.V.**, der **Verbraucherzentrale Brandenburg e.V.**
und der **Verbraucherzentrale Hessen e.V.**

durch
Universitätsprofessor
Dr. Janbernd Oebbecke

Münster
im April 2023

Gliederung

0. Zusammenfassung	3
1. Grundlagen	7
1.1 Der Gutachtenauftrag	7
1.2 Begriff des Verbraucherschutzes	7
1.3 Gang der Untersuchung	8
1.4 Erläuterung der Konfliktfelder	8
1.4.1 Kündigung von Prämiensparverträgen	8
1.4.2 Allgemeinverfügung der BaFin zu Zinsanpassungsklauseln	9
1.4.3 Aufsichtsmitteilung der BaFin zu Gebühren	9
1.4.4 Weitere Kritikpunkte der Verbraucherzentralen	9
2. Sparkassengesetze und Verbraucherschutz	10
2.1 Die Kontrahierungspflichten	10
2.2 Die Versorgungsfunktion	12
2.3 Die soziale Komponente	13
2.4 Die Verhaltenssteuerung	14
2.5 Die Finanzierungsfunktion	14
2.6 Die Marktstrukturkomponente	15
2.7 Fazit	15
2.7.1 Schwache Ausprägung verbraucherschützender Elemente	15
2.7.2 Spielräume für den Verbraucherschutz	16
3. Sparkassenaufsicht und Verbraucherschutz	17
3.1 Die rechtlichen Maßstäbe der Sparkassenaufsicht	18
3.2 Die aufsichtliche Ermessensausübung	20
3.3 Sparkassenaufsicht und Sparkassenverbände	21
3.3.1 Die Heranziehung der Prüfungsstellen	21
3.3.2 Die Beratung durch die Sparkassenverbände	22
3.4 Fazit: Möglichkeiten der Sparkassenaufsicht	23
4. Verwaltungsräte und Verbraucherschutz	24
4.1 Die Zuständigkeiten der Verwaltungsräte	24
4.2 Einflussnahmemöglichkeiten auf die Geschäftspolitik	24
4.3 Fazit: Möglichkeiten der Verwaltungsräte	27
5. Rechtspolitische Optionen	27
5.1 Materielle Vorgaben	27
5.2 Kontrollnormen	28
5.3 Berücksichtigung des Verbraucherschutzes in der Geschäftspolitik	28
5.3.1 Besetzung des Verwaltungsrates	28
5.3.2 Verfahrensvorgaben	29
5.3.3 Fortbildung von Verwaltungsratsmitgliedern	30
Schrifttum	31
Anhänge zum Sparkassenrecht der Länder	
Anhang I Regelungen zu Auftrag und Aufgaben der Sparkassen	34
Anhang II Regelungen zur Sparkassenaufsicht	44

0. Zusammenfassung

Auftrag des Gutachtens: Welche Rolle spielt der Verbraucherschutz im Sparkassenrecht der Länder und wie lässt sie sich stärken?

01. Die Verbraucherzentralen Bayern, Brandenburg und Hessen haben den Unterzeichner gebeten, rechtsgutachtlich die Rolle der Sparkassenaufsicht der Länder im Verbraucherschutz zu untersuchen. Hintergrund ist der bundesweite Einsatz der Verbraucherzentralen im Zusammenhang mit der Kündigung von Prämiensparverträgen, mit Zinsanpassungsklauseln sowie der Zustimmungsfiktion bei AGB-Änderungen und Gebühren. Die Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder halten sich nicht für zuständig, hier aufsichtlich tätig zu werden. Beschwerden erreichen die Verbraucherzentralen auch über die Erschwerung des Zugangs zu bankwirtschaftlichen Leistungen durch die Schließung von Zweigstellen, den Abbau von Bankautomaten oder die sparkassenseitige Kündigung von Girokonten wegen fehlender AGB-Zustimmung. Auch auf die Rolle der Sparkassenverbände für das Aufsichtsgeschehen und die rechtspolitischen Optionen soll eingegangen werden.

Die Sparkassengesetze der Länder enthalten sehr unterschiedliche verbraucherschutzrelevante Vorgaben. Diese reichen von der Verpflichtung, Girokonten zu führen und Spareinlagen anzunehmen bis zur Pflicht zur Finanzierung von Schuldner- und Verbraucherberatung. Gewisse Vorgaben enthalten manche Sparkassengesetze auch für die Flächendeckung des Angebots und für seine soziale Ausrichtung. Der Vergleich der Sparkassengesetze der Länder zeigt, dass verbraucherschützende Vorgaben möglich sind.

02. Für Verbraucher wichtige rechtliche Vorgaben, die durch die Aufsichtsbehörden durchgesetzt werden könnten, enthält das Bankenaufsichtsrecht des Bundes und der Europäischen Union. Solche Bestimmungen enthalten aber auch die Sparkassengesetze der Länder. Sie alle verpflichten die Sparkassen darauf, ihr Gebiet mit kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen. Diesen Auftrag konkretisieren die Länder auf unterschiedliche Weise:

02.1 Einige Länder verpflichten die Sparkassen, auf Antrag für jedermann ein Girokonto zu führen, wenn das nicht ausnahmsweise unzumutbar für sie ist. Allerdings sind die Sparkassen dazu schon nach dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot und nach §§ 31 ff. ZKG verpflichtet. Größere praktische Bedeutung kann die in einzelnen Ländern vorgesehene Pflicht haben, Spareinlagen entgegen zu nehmen.

02.2 Die Pflicht zur kreditwirtschaftlichen Bedeutung wird vielfach durch Vorgaben wie „flächendeckend“ näher bestimmt. Abgesehen davon, dass der Versorgungsauftrag dadurch begrenzt wird, dass die Sparkassen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen sind, sind diese Vorgaben so vage, dass eine Rechtsaufsichtsbehörde sie abgesehen von Extremfällen nicht durchsetzen kann. Bedeutung können diese Vorgaben als Argument bei geschäftspolitischen Entscheidungen haben.

02.3 Dasselbe gilt für Bestimmungen, wonach etwa der Kreditbedarf „unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitnehmer“ oder der „Bevölkerungsschichten, aus denen die Spareinlagen stammen“ zu befriedigen ist. Für einen Maßstab der Rechtsaufsicht sind auch diese Vorgaben zu vage.

02.4 Ein Instrument des Verbraucherschutzes ist die Information und Bildung der Verbraucher. Einige Sparkassengesetze verpflichten die Sparkassen etwa, bei der Jugend oder überhaupt der Bevölkerung den „Sparsinn“, die finanzielle Eigenvorsorge und Selbstverantwortung oder das Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge zu fördern. Solche Aktivitäten sind nicht immer leicht von kommerzieller Werbung zu unterscheiden. Jedenfalls ob die Sparkassen entsprechende Aktivitäten entfalten, kann eine Aufsichtsbehörde feststellen. Weil die Gesetze aber keine näheren Vorgaben enthalten, spielen die Bestimmungen in der aufsichtlichen Praxis keine Rolle.

02.5 In drei Ländern der dreizehn Flächenländer mit kommunalen Sparkassen sehen die Sparkassengesetze vor, dass die Sparkassen einen Beitrag zur Finanzierung der Verbraucher- und Schuldnerberatung zu leisten haben. Diese Vorschriften begründen keine Ansprüche. Ihre Beachtung kann aber von den Aufsichtsbehörden überwacht werden.

02.6 Die Sparkassengesetze der meisten Länder enthalten eine Formulierung, wonach die Sparkassen den Wettbewerb stärken sollen. Das besagt für sich genommen jedoch nur, dass sie durch ihre bloße Existenz zum Wettbewerb beitragen. Die Vorschriften lassen aber offen, auf welche Märkte sie sich beziehen. Auch deshalb haben diese Vorschriften keinen effektiven Nutzen im Sinne des Verbraucherschutzes, weil damit nichts dazu gesagt wird, wie die Sparkassen sich am Markt und damit im Wettbewerb verhalten sollen.

02.7 Relevante Unterschiede zwischen den Ländern zeigen sich vor allem bei der Finanzierung von Verbraucher- und Schuldnerberatung sowie bei der Pflicht zur Annahme von Spareinlagen. Die verschiedenen Regelungen machen deutlich, dass es eine gewisse landespolitische Bereitschaft zu Unterschieden und einen gewissen sachlichen Spielraum für verbraucherschützende Vorgaben gibt, die genutzt werden können. Das geringe verbraucherschützende Niveau der Regelungen spiegelt eine Schwierigkeit, vor der jede Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit der öffentlichen Hand in einem wettbewerblich geprägten Umfeld gestellt ist: Soll diese Betätigung nachhaltig sein, müssen die Kosten und die notwendigen Investitionen aus Gewinnen finanziert werden. Wirtschaftlicher Spielraum für die Erbringung von Gemeinwohlleistungen oder die gemeinwohlorientierte Gestaltung von Produkten und Konditionen besteht nur, soweit diese Voraussetzungen erfüllt sind und der öffentliche Träger keine Gewinnabführung erwartet.

Die Sparkassenaufsicht in allen Flächenländern ist reine Rechtsaufsicht. Sie ist zuständig, die Beachtung der gesamten Rechtsordnung durch die Sparkassen sicherzustellen. Bei Rechtsverstößen kann sie eingreifen, muss dies in aller Regel aber nicht, wenn die Bankenaufsicht einschreiten könnte.

0.3 Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ist alleiniger Maßstab der Sparkassenaufsicht überall nur die Rechtsmäßigkeit. Verstöße gegen das geltende Recht sind deshalb Voraussetzung dafür, dass sie überhaupt einschreiten kann.

03.1 Unbestritten ist das Sparkassenrecht der Länder Maßstab für die Rechtsaufsicht. Im Schrifttum besteht aber keine Einigkeit, ob die Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder auch einschreiten dürfen, wenn gegen bundes- oder europarechtliche Bestimmungen verstoßen wird. Soweit sie die Aufsicht der für deren Durchsetzung zuständigen Bankenaufsichtsbehörden nicht stören oder konterkarieren, sind die Länderbehörden aber berechtigt, auch in solchen Fällen einzuschreiten.

03.2 Allerdings steht es in allen Ländern im Ermessen der Aufsichtsbehörden, ob sie tätig werden. Bei der Ausübung ihres Ermessens müssen sie den Zweck des Ermessens beachten. Weil die Sparkassenaufsicht im öffentlichen Interesse tätig wird, scheidet ein Einschreiten zum Schutz von Rechten Einzelner in der Regel aus. Das kann in besonderen Konstellationen anders sein: Hier ist etwa an den Fall zu denken, dass Schadensersatzansprüche die Funktionsfähigkeit der Sparkasse bedrohen können oder dass wegen des Einzelfalls das Vertrauen in die Sparkasse oder die Reputation der Sparkassen generell in Mitleidenschaft gezogen zu werden droht. Eine Pflicht zum Einschreiten kann nur angenommen werden, wenn Nichthandeln im Einzelfall wegen der Bindung an den Zweck der Aufsicht und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens ausscheidet (Ermessensschumpfung auf Null). Eine derartige Ermessensschumpfung wird in aller Regel nicht in Betracht kommen, wenn die BaFin im Rahmen ihrer bankaufsichtlichen Befugnisse einschreiten kann.

03.3 Die Sparkassengesetze sehen das Zusammenwirken von Sparkassenaufsichtsbehörden und Sparkassenverbänden vor, indem die Aufsichtsbehörden sich der Prüfungsstellen der Verbände bedienen können und/oder die Verbände die Aufsichtsbehörden beraten. Diese Regelung wird damit begründet, dass die Behörden mangels entsprechenden Fachpersonals auf die Beratung durch die Verbände angewiesen sind. Verfassungsrechtlich ist die Beratung durch die Verbände nicht problematisch, denn die alleinige Verantwortung der Aufsichtsbehörden für ihre Entscheidungen wird dadurch nicht tangiert.

In allen Ländern wird die Geschäftstätigkeit der Sparkassen durch die Verwaltungsräte überwacht. Insbesondere können sie auf die Geschäftstätigkeit Einfluss nehmen.

04. Die Tätigkeit der Sparkassen wird nicht nur extern durch die Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder kontrolliert, sondern auch intern durch ihre Verwaltungsräte gesteuert und überwacht.

04.1 Mit unterschiedlicher Gewichtung sehen die Sparkassengesetze vor, dass der Verwaltungsrat den Vorstand überwacht und auf seine Geschäftsführung Einfluss nehmen kann.

04.2 Auf die Geschäftspolitik können die Verwaltungsräte mittelbar über Personalentscheidungen Einfluss nehmen. Die Verwaltungsräte können in den

meisten Ländern Richtlinien für die Geschäftspolitik erlassen; darüber hinaus nehmen sie dadurch starken Einfluss, dass sie der Überwachung der Vorstände ihre Maßstäbe zugrunde legen. Die Richtlinien müssen den Vorständen für die Geschäftsführung Spielräume belassen und dürfen keine Weisungen für Einzelfälle vorsehen. Auch über die ausdrücklich in den Gesetzen vorgesehenen Einzelkompetenzen – häufig etwa im Zusammenhang mit Zweigstellenschließungen – kann Einfluss auf die Geschäftspolitik genommen werden.

Die Landesgesetzgeber haben verschiedene Optionen, den Verbraucherschutz in der Arbeit der Sparkassen zu stärken. In Betracht kommen Vorgaben für die Flächendeckung, für das Angebot bestimmter Produkte oder für die Gestaltung von Konditionen. Solche Vorgaben sollten so formuliert werden, dass ihre Beachtung durch die Sparkassenaufsichtsbehörden leicht überwacht werden kann. Auch durch eine verbindliche Verankerung des Verbraucherschutzes in der Arbeit der Verwaltungsräte kann Verbrauchinteressen gezielt Rechnung getragen werden.

05. Für eine Stärkung des Verbraucherschutzes im Sparkassenrecht und damit für die Aktualisierung und Profilierung des öffentlichen Auftrags als Alleinstellungsmerkmal der Sparkassen bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

05.1 Klare und kontrollierbare Vorgaben, wie sie bisher mit der Pflicht Spareinlagen anzunehmen und Verbraucher- und Schuldnerberatung zu finanzieren, in einigen Sparkassengesetzen bestehen, können durch die Aufsichtsbehörden durchgesetzt werden. Denkbar sind etwa Vorgaben für das Angebot bestimmter Produkte, die Vorhaltung einer nach klaren Kriterien bestimmten Zahl von Einrichtungen oder die Bestimmung von Konditionen nach bestimmten Kriterien. Solche Vorgaben müssen so ausgelegt sein, dass die damit verbundene wirtschaftliche Belastung von den Sparkassen nachhaltig getragen werden kann.

05.2 Über eine gesetzliche Begrenzung des Ermessens der Aufsichtsbehörden könnte sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbehörden in bestimmten Fällen einschreiten müssen. Auch über wirksame Verbandsklagerechte für Verbraucherorganisationen lässt sich die Einhaltung verbraucherschützender gesetzlicher Vorgaben erreichen; eine Belastung der Aufsichtsbehörden ist damit nicht verbunden.

05.3 Eine stärkere Berücksichtigung der Interessen des Verbraucherschutzes kann auch durch Veränderungen der Bedingungen erreicht werden, unter denen die Geschäftspolitik bestimmt wird. In Betracht kommen Vorgaben für die Besetzung der Verwaltungsräte, die Bildung von Verbraucherbeiräten, spezielle Berichtspflichten der Vorstände, die Etablierung von Minderheitenrechten auf Beiziehung von Sachverständigen zu den Beratungen der Verwaltungsräte sowie eine geeignete Fortbildung der Mitglieder von Verwaltungsräten.

1. Grundlagen

1.1 Der Gutachtauftrag

Die Verbraucherzentralen Bayern, Brandenburg und Hessen haben den Unterzeichner gebeten, rechtsgutachtlich die Rolle der Sparkassenaufsicht der Länder im Verbraucherschutz zu untersuchen.

Hintergrund sind die bundesweiten Initiativen der Verbraucherzentralen im Zusammenhang mit der Kündigung von Prämiensparverträgen, Zinsanpassungsklauseln, der Zustimmungsfiktion bei AGB-Änderungen und Gebühren. Sie wenden sich dagegen, dass die Sparkassen auf diesen Feldern die Grundsätze der ergangenen Rechtsprechung nur auf rechtskräftig entschiedene Fälle anwenden und eine – rechtlich nicht bindende – Aufsichtsmitteilung und eine Aufsichtsverfügung der BaFin, deren Rechtmäßigkeit umstritten ist, nicht beachten. Die Sparkassenaufsichtsbehörden halten sich nicht für zuständig, hier aufsichtlich tätig zu werden.¹ Beschwerden erreichen die Verbraucherzentralen auch über die Erschwerung des Zugangs zu bankwirtschaftlichen Leistungen durch die Schließung von Zweigstellen und anderen Anlaufstellen.

Vor dem Hintergrund der genannten Problemfelder sollen die Handlungsmöglichkeiten und -pflichten der Sparkassenaufsichtsbehörden untersucht werden. Nach Auffassung der Auftraggeberinnen könnte erwartet werden, dass die Behörden sich zumindest unterrichten, ob die genannten Rechtsakte der BaFin vom Vorstand zur Kenntnis genommen und in ihrer Bedeutung für die jeweilige Sparkasse im Verwaltungsrat diskutiert werden. Auch auf die Rolle der Sparkassenverbände für das Aufsichtsgeschehen und die rechtspolitischen Optionen soll eingegangen werden.

1.2 Begriff des Verbraucherschutzes

Der Gutachtauftrag benennt ausgewählte aktuelle Konfliktfelder, zielt aber auf den gesamten Bereich des Verbraucherschutzes ab. Der damit vorgegebene Analyserahmen soll hier vor allem unter Rückgriff auf die grundlegende Untersuchung von Eike von Hippel bestimmt werden. Diese Erkenntnisse zu den Grundfragen sind auch deshalb nach wie vor maßgeblich, weil der Verbraucherschutz als solcher sich mittlerweile als selbstverständlich und damit nicht näher bestimmungsbedürftig etabliert hat und neuere Untersuchungen sich deshalb jeweils auf spezielle Fragestellungen konzentrieren.

Der Begriff des Verbrauchers ist inzwischen in § 13 BGB gesetzlich definiert: jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu Zwecken abschließt, die überwiegend weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können. Anhand dieser Kriterien wird der Verbraucher vom Unternehmer (§ 14 BGB) abgegrenzt. Verbraucher ist also wie Unternehmer kein fester Status, sondern Verbraucher ist eine Person in einer bestimmten Rolle.² Dieselbe Person kann bei einigen Geschäften Verbraucher, bei anderen Unternehmer sein.

¹ Als exemplarisch sehen die Verbraucherzentralen hier die Einlassungen der Landesregierung Brandenburg zur Sparkassenaufsicht des Landes Brandenburg an:

https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/drs/ab_5300/5307.pdf;

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/apr/AHF/45.pdf>.

² Alexander, in: BeckOGK § 13 BGB Rn. 90.

Oberstes allgemeines Ziel des Verbraucherschutzes ist es nach von Hippel, „die Interessen der Verbraucher in allen Bereichen angemessen zu berücksichtigen und die Bedürfnisse der Verbraucher optimal zu befriedigen.“³ Für die notwendige Auffächerung dieses allgemeinen Ziels schlägt er einen Zielkatalog mit fünf Punkten vor:

- a) Schutz vor defekten und gefährlichen Produkten
- b) Schutz vor unlauterer Werbung
- c) Schutz vor unlauteren Geschäftsbedingungen
- d) Schutz vor überhöhten Preisen
- e) Durchsetzung individueller Verbraucheransprüche.⁴

Dabei soll es keineswegs nur um Abwehrmaßnahmen gehen; Verbraucherschutz wird vielmehr als umfassende Förderung von Verbraucherinteressen verstanden.⁵ Methoden des Verbraucherschutzes sind gesetzliche Maßnahmen, Selbstkontrolle der Wirtschaft, Förderung des Wettbewerbs, Organisation der Verbraucher, Repräsentation der Verbraucher, Information und Bildung der Verbraucher, gerichtliche Kontrolle und Verwaltungskontrolle.⁶ Sie können sich durchaus überschneiden.

1.3 Gang der Untersuchung

Die Untersuchung geht in vier Schritten vor. Zuerst wird untersucht, ob und welche Handlungsnormen sich dem Sparkassenrecht zum Verbraucherschutz entnehmen lassen (dazu unter 2.); das Sparkassenrecht der Länder gehört nämlich unbestritten zu den rechtsaufsichtlichen Maßstäben der Sparkassenaufsicht. In einem zweiten Schritt werden die Möglichkeiten und Grenzen der Sparkassenaufsichtsbehörden bei der Durchsetzung von Vorgaben im Sinne des Verbraucherschutzes geprüft (dazu unter 3.). Hier geht es also um Kontrollnormen. Darum, welche Möglichkeiten die Verwaltungsräte haben, im Sinne des Verbraucherschutzes auf die Geschäftspolitik der Sparkassen Einfluss zu nehmen, ist Thema des dann folgenden Abschnittes (dazu unter 4.). Während der Frage nach den sparkassenrechtlichen Vorgaben im Sinne des Verbraucherschutzes im bundesweiten Vergleich nachgegangen wird, konzentriert sich die Untersuchung bei den Möglichkeiten und Grenzen der Sparkassenaufsicht und den Möglichkeiten der Verwaltungsräte auf die Länder Bayern, Brandenburg und Hessen. Der letzte Abschnitt zeigt rechtspolitische Möglichkeiten auf, die Rolle des Verbraucherschutzes im Sparkassenrecht zu stärken (dazu unter 5.).

1.4 Erläuterung der Konfliktfelder

Wie unter 1.1 erwähnt, liegen der Erteilung des Gutachtauftrages einige besondere Konfliktfelder zugrunde. Sie sollen hier kurz erläutert werden, weil sich die Untersuchung in den Abschnitten 3 und 4 auf die Möglichkeiten und Grenzen der Aufsichtsbehörden und der Verwaltungsräte beispielhaft darauf beziehen wird.

1.4.1 Kündigung von Prämienparverträgen

Vielfach kündigten Sparkassen langlaufende Prämienparverträge unter Hinweis auf aktuell niedrige Zinsen am Markt. Zu den verschiedenen Fallgestaltungen und den damit aufgeworfenen Rechtsfragen hat inzwischen der Bundesgerichtshof – auch auf

³ von Hippel S. 21.

⁴ von Hippel S. 23.

⁵ von Hippel S. 24.

⁶ von Hippel S. 25.

Musterfeststellungsklagen von Verbraucherzentralen – einige höchstrichterliche Entscheidungen getroffen⁷. Nach wie vor ist aber umstritten, in welchen Fällen Kündigungen wirksam bzw. unwirksam waren.

1.4.2 Allgemeinverfügung der BaFin zu Zinsanpassungsklauseln

In diesem Zusammenhang hat die BaFin unter Berufung auf § 4 Abs. 1a FinDAG am 21. Juni 2021 eine Allgemeinverfügung bezüglich Zinsanpassungsklauseln bei Prämiensparverträgen erlassen.⁸ Gegen die Allgemeinverfügung haben mehr als 1.100 Kreditinstitute Widerspruch eingelegt; bis zu einer endgültigen verwaltungsgerichtlichen Klärung sind diese Institute wegen der aufschiebenden Wirkung ihrer Widersprüche nicht verpflichtet, den mit der Verfügung angeordneten Pflichten nachzukommen.⁹

Die dazu inzwischen vorliegenden Publikationen lassen erkennen, dass in diesem Zusammenhang über eine größere Zahl von Rechtsfragen gestritten wird.¹⁰

1.4.3 Aufsichtsmitteilung der BaFin zu Gebühren

Mit Urteil vom 27. April 2021 hat der Bundesgerichtshof eine Klausel in Allgemeinen Geschäftsbedingungen für unwirksam erklärt, mit denen eine Bank die Zustimmung der Kunden zu mitgeteilten Gebührenerhöhungen fingierte.¹¹ Durch eine Aufsichtsmitteilung vom 26. Oktober 2021 hat die BaFin dazu Erwartungen gegenüber den Kreditinstituten formuliert.¹²

Wie sich schon aus der Bezeichnung und dem Fehlen einer Angabe zu einer Eingriffsgrundlage ergibt, kommt der Aufsichtsmitteilung keine Verbindlichkeit für die Institute zu. Dass sie ergeht, macht aber deutlich, dass die BaFin die Rechtslage sorgfältig geprüft hat und die mitgeteilte Rechtsauffassung bei ihrer aufsichtlichen Tätigkeit zugrunde legen will.

1.4.4 Weitere Kritikpunkte der Verbraucherzentralen

Die Verbraucherzentralen beanstanden weiter, dass durch die Schließung von Zweigstellen oder den Abbau von SB-Terminals die Versorgung mit Bargeld und sonstigen Leistungen zunehmend eingeschränkt wird und auch durch die Preispolitik indirekt ein Zwang zum Online-Banking entsteht. In den vier ostdeutschen Flächenländern beispielsweise hat sich die Zahl der Sparkassenfilialen binnen 20

⁷ BGH, Urteile v. 13.4.2010 – XI ZR 197/09 -; 21.12.2010 – XI ZR 52/08; 25.4.2010 – I ZR 93/17; 14.12.2019 – XI ZR 345/18 -; 6.10.2021 – XI ZR 234/20 -; 24.11.2021 – XI ZR 310/20 -; 24.11.2021 – XI ZR 461/20 -; alle Juris.

⁸

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsrecht/Verfuegung/vf_210621_allgvg_zinsanpassungsklauseln_praemiensparvertraege.html

⁹

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2021/meldung_2021_09_09_Praemiensparvertraege.html

¹⁰ S. dazu jeweils m. w. Nachw. etwa *Buck-Heeb*, BKR 2021, 141 ff.; *Edelmann/Schultheiß/Höllkamp*, BB 2021, 835 ff.; *Klöhn/Adam*, WM 2022, 1097 ff. und 1149 ff.

¹¹ BGH, Ur. v. 27.4.2021 – XI ZR 26/20 -, Juris.

¹²

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsmitteilung/2021/aufsichtsmitteilung_211026_Urteil_BGH_zu_AGB.html

Jahren fast halbiert.¹³ Diese Entwicklung trifft vor allem ältere Menschen.¹⁴ Die Sparkassen nehmen damit eine deutliche Erschwerung des Zugangs nicht technik-affiner Bevölkerungsgruppen zu bankwirtschaftlichen Leistungen in Kauf.

Nach Auffassung der Verbrauchzentralen entsprechen darüber hinaus weder die Habenzinsen noch die in der Vergangenheit teilweise auferlegten Negativzinsen dem Auftrag, das Sparen zu fördern. Sie kritisieren, dass steigende Leitzinsen nur sehr zeitversetzt zu steigenden Einlagenzinsen führen. Sie kritisieren weiter, dass die Sparkassen neben vielen Versicherungspolicen teure und intransparente Finanzprodukte vertreiben.

Sie bemängeln zudem, dass die Sparkassen im Aktivgeschäft Kredite trotz ausreichender Besicherung häufig für ältere Kunden nicht oder für Verbraucher nicht tilgungsfrei anbieten.

2. Sparkassengesetze und Verbraucherschutz

Rechtliche Vorgaben für die Sparkassentätigkeit können sich aus Gesetzen, welche auch andere Kreditinstitute beachten müssen, oder aus dem Sparkassenrecht ergeben, also den spezifischen Bestimmungen des Landesrechts, die nur für die Sparkassen gelten. Im folgenden Abschnitt soll dieser landesrechtliche Normbestand darauf untersucht werden, ob sich ihm Vorgaben für den Verbraucherschutz entnehmen lassen.

Während die Bestimmungen über die Sparkassenaufsicht als Kontrollnormen insoweit unergiebig sind, enthalten die Regelungen über Auftrag und Aufgaben der Sparkassen¹⁵ – das ältere Schrifttum spricht auch von „Gemeinnützigkeit“ der Sparkassen¹⁶ – Vorschriften, die im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz stehen.

In Betracht kommen Bestimmungen, die Kontrahierungspflichten für die Sparkassen begründen (2.1), auf die Versorgungsfunktion abstellen (2.2), die soziale Komponente (2.3) oder verhaltenssteuernde Wirkungen betonen (2.4), auf die Finanzierung bestimmter Maßnahmen zielen (2.5) oder auf die marktstrukturelle Komponente (2.6) des Sparkassenauftrags abheben. Dabei wird untersucht, ob die Bestimmungen geeignet sind, das geschäftliche Verhalten der Sparkassen so konkret zu steuern, dass eine Kontrollinstanz, also eine Aufsichtsbehörde oder ein Verwaltungsrat, feststellen kann, ob sie beachtet werden. Alle untersuchten Bestimmungen konkretisieren den Auftrag der kreditwirtschaftlichen Versorgung, den alle Sparkassengesetze vorgeben.

2.1 Die Kontrahierungspflichten

Heute haben Verbraucher unter den Voraussetzungen der §§ 31 ff. ZKG gegen Institute, die Zahlungskonten für Verbraucher anbieten, einen Anspruch auf Abschluss eines Basiskontovertrages; diese Verpflichtung trifft also auch Sparkassen. Im Streitfall kann die BaFin die Kontoeröffnung anordnen (§ 48 f. ZKG);

¹³ <https://www.berliner-zeitung.de/news/ost-sparkassen-schliessen-weitere-filialen-und-entfernen-geldautomaten-li.229846> (Abruf 7.11.2022).

¹⁴ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/bargeld-geldautomaten-banken-sparkassen-101.html> (Abruf 7.11.2022).

¹⁵ Allgemein zu diesen Bestimmungen und ihrer rechtlichen Bedeutung *Schlierbach/Püttner* S. 36 f.

¹⁶ *Schlierbach/Püttner* S. 60; *Stern/Püttner* S. 81 ff.

der Berechtigte kann diesen Anspruch aber auch durch Klage vor dem Landgericht durchsetzen (§ 51 ZKG).

Neben dieser kreditwirtschaftsrechtlichen Regelung kennt aber auch das Sparkassenrecht zwei ausdrücklich geregelte Pflichten zum Abschluss von Geschäften durch die Sparkassen.¹⁷ Einzelne Landesrechte kennen die Pflicht, Spareinlagen oder auch andere Einlagen entgegenzunehmen.¹⁸ Deutlich mehr Gesetze enthielten schon vor Inkrafttreten des ZKG die grundsätzliche Pflicht, auf Antrag für jedermann ein Girokonto zu führen.¹⁹ Vor Erlass des ZKG schützte dieser Anspruch eine bestimmte Gruppe von Verbrauchern, indem er Zugang zu einer kreditwirtschaftlichen Leistung gesetzlich sicherstellte. Dieser sparkassenrechtliche Anspruch gilt auch nach Inkrafttreten des ZKG weiter. Er müsste ggf. vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden.

Um diese Bestimmungen rechtlich angemessen würdigen zu können, ist zu bedenken, dass kommunale Sparkassen gemäß Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsgebunden sind und zwar auch bei privatrechtlichem Handeln.²⁰ Eine Kontrahierungspflicht ergibt sich damit nach der Rechtsprechung schon aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn nicht Umstände vorliegen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen.²¹ Die Ausnahmen von der Kontrahierungspflicht, welche in den erwähnten gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen sind, nennen die Voraussetzungen unter denen solche Umstände vorliegen. Die ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen stellen also nur klar, was kraft Verfassungsrecht ohnehin gilt.

Eine gewisse rechtliche Bedeutung könnten die Bestimmungen über die Entgegennahme von Spareinlagen haben. Spareinlagen sind nach der gesetzlichen Definition des § 21 Abs. 4 RechKredV²² unbefristete Gelder vor allem von Privatpersonen, die u.a. durch Ausfertigung einer Urkunde, insbesondere eines Sparbuchs, als Spareinlage gekennzeichnet, nicht für den Zahlungsverkehr bestimmt sind sowie eine Kündigungsfrist von mindestens drei Monaten aufweisen. Man wird jedenfalls den Bestimmungen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Pflicht der Sparkassen entnehmen müssen, das Produkt Spareinlage, in aller Regel als Sparbuch,²³ überhaupt anzubieten. Eine Stichprobe durch Suche auf den Websites verschiedener Sparkassen zeigt allerdings, dass das Sparbuch dort nicht mehr angeboten wird. Dagegen weist die Website sparkasse.de den „beliebten Klassiker“²⁴ als Angebot aus.²⁵

Sieht man von den Bestimmungen über die Spareinlagen ab, geht eine „verbraucherschützende“ Wirkung also inzwischen weniger von

¹⁷ Zu den Kontrahierungspflichten *Schlierbach/Püttner* S. 120 ff.

¹⁸ §§ 5 Abs. 1 SparkO BY, 5 Abs. 1 SpkG NW, 2 Abs. 3 SpkG RP; s. auch §§ 2 Abs. 5 Satz 1 SpkG HE, 3 Abs. 1 Mustersatzung HE; *Engau/Dietlein/Josten* § 2 Anm. 1.3.1.; *Papsthart*, in: PdK Bay L-17 3.2.1.1.1.

¹⁹ §§ 5 Abs. 2 und 3 SpkO BY, 5 SpkG BB, 2 Abs. 4 SpkG HE, 5 SpkVO MV, 5 Abs. 2 SpkG NW, 2 Abs. 3 SpkG RP; dazu *Engau/Dietlein/Josten* § 5 Rn. 202 ff.

²⁰ Dazu *Oebbecke*, DVBl. 2017, 401 f. m. Nachw. aus der Rechtsprechung.

²¹ *Schlierbach/Püttner* S. 120 f.

²² *Engau/Dietlein/Josten* § 5 Rn. 5; *Papsthart*, in: PdK Bay L-17 3.2.1.1.1.

²³ *Engau/Dietlein/Josten* § 5 Rn. 24 spricht von „Normal-, d. h. Spareinlagen“.

²⁴ <https://www.sparkasse.de/unsere-loesungen/privatkunden/sparen-anlegen/sparbuch.html> (Abruf 1.4.2023).

²⁵ Die Stichprobe wurde am 1.4.2023 gezogen.

sparkassenrechtlichen Bestimmungen über Kontrahierungspflichten, sondern vom Bundesrecht und in gewissem Umfang vom grundgesetzlichen Gleichbehandlungsgebot aus.

2.2 Die Versorgungsfunktion

Die Aufgabe der Versorgung mit kreditwirtschaftlichen Leistungen wird in einer Reihe von Sparkassengesetzen näher charakterisiert, indem sie „flächendeckend“²⁶, „in der Fläche“²⁷ oder „auch in der Fläche“²⁸ stattfinden soll. Damit wird die verbreitete Aufgabenbeschreibung „Versorgung des Geschäftsgebietes“ näher spezifiziert. Die danach vorgesehene Flächendeckung könnte als rechtliches Argument im Zusammenhang mit Zweigstellenschließungen relevant sein. Hier geht es darum, dass ein Leistungsangebot ortsnah zu Verfügung steht. Diese Hervorhebung des Flächenbezugs des Versorgungsauftrages bedeutet aber nicht, dass dessen andere Aspekte – Versorgung mit allen wichtigen Produkten, Versorgung aller Bevölkerungsgruppen unabhängig von deren Technikaffinität – weniger wichtig wären. Die Hervorhebung spiegelt aber eine Perspektive der kommunalen Träger wider, die für sie angesichts der Maßstabsvergrößerungen gerade auch bei den Sparkassen besondere Bedeutung hat.

Dass damit Entscheidungsvorgaben gelten, deren Beachtung durch eine interne oder externe Rechtskontrolle überprüft werden kann, ist indessen zweifelhaft. Abgesehen davon, dass die betreffenden Vorschriften diese und andere Vorgaben dadurch relativieren, dass sie auch vorgeben, dass die Sparkassen wirtschaftlich und nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen sind,²⁹ ist die nicht näher bestimmte Flächendeckung eine sehr vage Vorgabe. Im Schrifttum wird zwar darauf hingewiesen, eine Bereitstellung von Leistungen „ausschließlich in prosperierenden Gebieten“ sei unzulässig; es heißt aber auch, es müsse lediglich sichergestellt werden, dass die Leistungen in allen Teilen des Geschäftsgebietes „mit angemessenem Aufwand erreichbar sind“.³⁰

Als Argument in einschlägigen internen Diskussionen über die Geschäftspolitik der Institute mag die Vorgabe der Flächendeckung aber durchaus taugen,³¹ denn es handelt sich um einen verbindlich vorgegebenen Belang für die jeweils vorzunehmende Abwägung mit anderen Gesichtspunkten; dieser Belang muss wie die anderen nicht unbedingt beachtet, aber berücksichtigt werden. Im Schrifttum wird gefordert, dass die Sparkassen bei Zweigstellenschließungen „geeignete Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen“ haben.³² Ohne handhabbare Kriterien wie Erreichbarkeitsvorgaben oder eine verbindliche Angabe von Einwohnerzahlen im Verhältnis zu Angebotselementen wie Bankautomaten wird sich auf die Vorgaben zur Flächendeckung jedoch nur in extremen Ausnahmefällen ein Rechtswidrigkeitsurteil stützen lassen. Jedenfalls darf „die Sparkasse ... keine Regionen ‚aufgeben‘.“³³

²⁶ § 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG SN.

²⁷ § 4 Abs. 1 Satz 1 SpkG NI.

²⁸ §§ 6 Abs. 1 Satz 1 SpkG BW; 1 Satz 1 SpkO BY; 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG MV; 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG SL; 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG SH.

²⁹ In diesem Sinne argumentiert etwa *Berger*, § 4 Rn. 1 (S. 101). Auch *Engau/Dietlein/Josten* § 2 Anm. 1.3.2 weisen darauf hin, dass beide Aspekte „ausgewogen“ zu berücksichtigen seien.

³⁰ *Biesok* Rn. 213; noch vorsichtiger *Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger* § 6 zu Abs. 1 Rn. 7.

³¹ *Oebbecke*, Iburger Gespräch S. 120.

³² *Engau/Dietlein/Josten* § 2 Anm. 2.1 a. E.

³³ *Biesok* Rn. 214.

2.3 Die soziale Komponente

Die Entstehung der Sparkassen im frühen 19. Jahrhundert reagierte insofern auf eine soziale „Schiefelage“, als dass Anlagemöglichkeiten auch für diejenigen Bevölkerungsgruppen geschaffen werden sollten, für die damals die Zusammenarbeit mit Banken nicht in Betracht kam. So hieß es in Nr. 4 c des preußischen Reglements, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend vom 12. Dezember 1838 ausdrücklich, dass ihre Einrichtung „hauptsächlich auf das Bedürfnis der ärmern Klasse, welche Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll, berechnet“ sein sollte.³⁴ Diese Zielrichtung prägt den Versorgungsauftrag auch heute noch; er verpflichtet die Sparkassen deshalb, auch für die Teile der Bevölkerung, die mit der rein elektronischen Leistungserbringung nicht oder nicht mehr zurecht kommen, den Zugang zu ihren Leistungen zu gewährleisten.

Hob das Sparkassenreglement die Möglichkeit der Geldanlage, also das Passivgeschäft hervor, enthalten einige Sparkassengesetze solche Hervorhebungen für das Aktivgeschäft. In Berlin und Nordrhein-Westfalen ist etwa im Zusammenhang mit der Deckung des Kreditbedarfs von den „wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreisen“ die Rede.³⁵ In Hessen ist der Kreditbedarf „unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitnehmer“ zu decken, was dadurch relativiert wird, dass auch der Mittelstand, die gewerbliche Wirtschaft und die öffentliche Hand besonders zu berücksichtigen sind.³⁶ Das bayerische Gesetz hebt im Zusammenhang mit dem örtlichen Kreditbedürfnis die „Bevölkerungsschichten, aus denen die Spareinlagen stammen“ besonders hervor.³⁷ Die Bevölkerung³⁸, auch unter Betonung darauf, dass es um „alle Bevölkerungskreise“³⁹ geht, wird in praktisch allen Gesetzen als Destinatär der Sparkassen genannt.

Wie bei der Flächendeckung handelt es sich auch bei diesen Vorgaben um Abwägungsgesichtspunkte, die bei geschäftspolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen sind. Auch hier wird in der Regel ein Rechtswidrigkeitsurteil nicht leicht sein, weil Aufsichtsbehörden oder Gerichte den geschäftspolitischen Entscheidungsspielraum der Sparkasse respektieren müssen. Ein gewisser verbraucherschützender Effekt wird sich diesen Bestimmungen aber nicht absprechen lassen. Wo die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise, die Arbeitnehmer und die Schichten, aus denen die Spareinlagen stammen oder auch nur alle Bevölkerungskreise genannt sind, wird man es etwa als unzulässig ansehen müssen, generell keine Kleinkredite, Privatkredite usw. zu vergeben und damit diese Kundengruppen insoweit von der Kreditversorgung auszuschließen. Zweifelhaft wäre auch die faktische Etablierung einer Altersgrenze für die Gewährung von Krediten. Für die Gestaltung der Konditionen und damit die Attraktivität solcher Angebote wird sich den Bestimmungen allerdings entnehmen lassen, dass die Konditionen im Vergleich zu Produkten der Konkurrenz nicht deutlich abfallen dürfen.

³⁴ Preuß. GS 1839, 5 (6).

³⁵ §§ 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG BE; 2 Abs. 2 Satz 3 SpkG NW.

³⁶ § 2 Abs. 2 SpkG HE.

³⁷ Art. 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG BY; s. auch § 1 Satz 1 SpkO BY.

³⁸ §§ 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG BB, 3 Abs. 2 SpkG BR, 2 Abs. 2 Satz 1 SpkG RP, 2 Abs. 1 Satz 3 SpkG SN, 2 Abs. 1 Satz 3 SpkG ST, 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG TH.

³⁹ §§ 6 Abs. 1 Satz 1 SpkG BW, 2 Abs. 1 SpkG MV, 4 Abs. 1 Satz 1 SpkG NI, 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG SL, 2 Satz 1 SpkG SH; *Engau/Dietlein/Josten*, § 2 Anm. 1.3.1: „alle sozialen Schichten“.

2.4 Die Verhaltenssteuerung

Eine Methode des Verbraucherschutzes ist die Information und Bildung der Verbraucher.⁴⁰ Eine Reihe von Sparkassengesetzen enthält entsprechende Vorgaben. Es geht um die Pflege⁴¹ oder die Förderung⁴² des Sparsinns, die Wirtschaftserziehung der Jugend⁴³ bzw. ihr Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge⁴⁴ oder die Förderung der Vermögensbildung der Jugend⁴⁵ oder überhaupt der Bevölkerung⁴⁶ und der finanziellen Eigenvorsorge und Selbstverantwortung⁴⁷.

Um diesem Auftrag nachzukommen, genügt es nicht, entsprechende Produkte anzubieten; die Sparkasse soll auch „das Bewusstsein für Bedeutung und Wert des Sparens“ fördern.⁴⁸ Eine Kontrollinstanz kann relativ leicht feststellen, ob solche Aktivitäten überhaupt stattfinden. Ob damit viel gewonnen ist, steht auf einem anderen Blatt. Zum einen genügen bereits minimale Aktivitäten, um die gesetzliche Pflicht zu erfüllen. Zum anderen unterscheiden sich manche Maßnahmen zu diesen Zwecken nicht von der Werbung für kreditwirtschaftliche Angebote, die auch andere Banken betreiben und die schon aus Wettbewerbsgründen in gewissem Umfang unerlässlich ist. Für die Schulen fordern die Verbraucherzentralen Verbraucherbildung ohne Produkt- und Markenwerbung und ohne Akquise.⁴⁹

2.5 Die Finanzierungsfunktion

In drei Ländern verpflichten die Sparkassengesetze die Sparkassen, einen Beitrag zur Finanzierung der Verbraucher- und Schuldnerberatung zu leisten.⁵⁰ Nach §§ 2 Abs. 2 Satz 4 SpkG NW⁵¹ und 2 Abs. 2 Satz 3 SpkG RP tragen die Sparkassen zur Finanzierung der Schuldnerberatung in Verbraucher- oder Schuldnerberatungsstellen bei; in Rheinland-Pfalz entscheiden die kommunalen Träger über die Verteilung dieser Mittel an die Träger der Beratung. Nach § 2 Abs. 1 Satz 4 SpkG BB tragen die Sparkassen zur Finanzierung der Schuldnerberatung bei, „soweit diese Aufgabe dem Träger oder seinen Mitgliedern obliegt“.

Keine dieser Vorschriften räumt den Trägern der Beratungsstellen einen subjektiven Anspruch ein und keine erlaubt es, den notwendigen Finanzierungsbeitrag der Höhe nach zu bestimmen. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz lässt sich dem Sparkassengesetz aber immerhin entnehmen, dass ein solcher Beitrag geleistet werden muss. In Brandenburg hängt das davon ab, ob dem Träger oder seinen Mitgliedern diese Aufgabe obliegt. Der Landesgesetzgeber ging davon aus, dass die Landkreise und kreisfreien Städte nach § 17 BSHG leistungsfähige

⁴⁰ von Hippel S. 25.

⁴¹ Art. 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG BY; dazu Papsthart, in: PdK Bay L-17 1.3.1.1.

⁴² §§ 4 Abs. 2 Satz 2 SparkO BY; 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG TH.

⁴³ § 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG TH.

⁴⁴ § 4 Abs. 2 Satz 2 SparkO BY.

⁴⁵ § 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG TH.

⁴⁶ §§ 2 Abs. 2 Satz 2 SpkG NRW; 2 Abs. 2 Satz 2 SpkG RP.

⁴⁷ § 2 Abs. 2 Satz 2 SpkG NRW; ähnlich § 2 Abs. 2 Satz 2 SpkG RP.

⁴⁸ Engau/Dietlein/Josten § 2 Anm. 2.2.1 bis 2.2.3.

⁴⁹ <https://www.verbraucherbildung.de/verbraucherbildung-der-bildungspolitik> (Abruf 4.3.2023).

⁵⁰ Hier kann man von einem „externen Betätigungszweck“ sprechen, während die soziale Komponente oder die Kontrahierungspflichten als „interne Betätigungszwecke“ charakterisiert werden können (dazu Oebbecke, FS Jarass, S. 574).

⁵¹ Zu dieser Vorschrift Engau/Dietlein/Josten § 2 Anm. 2.4.

Schuldnerberatungsstellen sicherzustellen hatten.⁵² Eine solche Verpflichtung ergibt sich heute aus §§ 16a und 17 SGB II und aus § 11 SGB XII. Damit ist davon auszugehen, dass auch in Brandenburg dem Grunde nach eine Förderpflicht besteht, die anders als in den beiden anderen Ländern allerdings nur für die Schuldnerberatung besteht, die primär ein Anliegen der Sozialpolitik, nicht des Verbraucherschutzes verfolgt.

Ob ein Finanzierungsbeitrag erbracht wird, ist durch eine Aufsichtsinstanz relativ leicht feststellbar.

2.6 Die Marktstrukturkomponente

Die Sparkassengesetze der meisten Länder⁵³ enthalten eine Formulierung, wonach die Sparkassen den Wettbewerb stärken⁵⁴ oder dies ihre Aufgabe ist⁵⁵. Im Schrifttum ist auch von der „Wettbewerbsgarantiefunktion“ der Sparkassen die Rede.⁵⁶

Wettbewerb nützt dem Verbraucher; eine effektive Wettbewerbspolitik ist deshalb ein wichtiges Element des Verbraucherschutzes⁵⁷. Dass die Sparkassen den Wettbewerb stärken, besagt für sich genommen jedoch nichts weiter, als dass sie durch ihre Existenz zum Wettbewerb beitragen, wie dies jedes andere Kreditunternehmen auch tut. Die bloße Existenz stellt aber keinen Kontrollmaßstab für eine Aufsichtsinstanz dar. Der Hinweis auf den Wettbewerb bleibt auch deshalb völlig vage und damit als Aufsichtsmaßstab ungeeignet, weil die Gesetze keine Aussage dazu treffen, auf welchen Markt sich die Aussage bezieht. In Betracht kommen etwa die Märkte für Girokonten, Verbraucherkredite, Immobilienfinanzierung oder Mittelstandsdarlehen.

Dazu, *wie* die Sparkassen sich am Markt und damit im Wettbewerb verhalten sollen, ist damit aber ebenfalls nichts gesagt. Der Wert dieser Bestimmungen für den Verbraucherschutz kann deshalb vernachlässigt werden.

2.7 Fazit

Der gewonnene Befund zu verbraucherschützenden Vorgaben im Sparkassenrecht der Länder soll zusammengefasst (2.7.1) und bewertet werden (2.7.2).

2.7.1 Schwache Ausprägung verbraucherschützender Elemente

Die verbraucherschützenden Vorgaben sind in den Sparkassengesetzen eher schwach ausgeprägt, es gibt aber Unterschiede zwischen den Ländern:

- Die Kontrahierungspflichten haben rechtlich keinen Mehrwert. Ob die Pflicht, Spareinlagen anzunehmen, bedeutsam ist, hängt davon ab, wie man diese Anlageform bewertet.

⁵² LT BB Drs. 2/1862 Begründung S. 7.

⁵³ Ausnahme Hessen.

⁵⁴ §§ 2 Abs. 2 Satz 2 SpkG BB; 1 Satz 1 SpkO BY; 3 Abs. 2 Satz 1 SpkG BR; 2 Abs. 2 Satz 1 SpkG NW; 2 Abs. 2 Satz 2 SpkG RP 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG SN; 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG ST; 2 Abs. 1 Satz 2 SpkG TH.

⁵⁵ §§ 6 SpkG Abs. 1 Satz 1 BW; 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG MV; 4 Abs. 1 Satz 1 SpkG ND; 2 Abs. 1 Satz 1 SpkG SL; 2 Satz 1 SpkG SH.

⁵⁶ Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger § 6 zu Absatz 1 Rn. 3; ähnlich Berger § 4 Rn. 4 f.; Schlierbach/Püttner (S. 61 ff.) unterscheiden eine „Garantiefunktion“ und eine „Wettbewerbs- und Korrekturfunktion“.

⁵⁷ von Hippel S. 25.

- Die in einer Reihe von Sparkassengesetzen enthaltene Vorgabe, die Versorgung mit kreditwirtschaftlichen Leistungen müsse „auch in der Fläche“ oder „flächendeckend“ erfolgen, stellt einen Abwägungsbelang für die geschäftspolitischen Entscheidungen etwa über Zweigstellenschließungen dar. Einen effektiven Kontrollmaßstab geben solche Bestimmungen nur in extremen Ausnahmefällen ab, sie bieten sich aber als Argument bei geschäftspolitischen Entscheidungen an.
- Ähnliches gilt für die verbreitete Hervorhebung der Versorgung bestimmter Bevölkerungskreise. Auch darauf lässt sich ein Rechtswidrigkeitsurteil nur stützen, wenn von diesen Personenkreisen nachgefragte oder für sie geeignete Produkte benannt und ein Maßstab für die Konditionen bestimmt wird.
- Ob die verbreiteten Vorgaben für die Förderung des Sparsinns oder der wirtschaftlichen Bildung beachtet werden, ist dem Grunde nach überprüfbar. Sie sind aber so vage formuliert, dass ihr Verbraucherschützenswert sehr gering ist.
- Drei Länder verpflichten die Sparkassen zu der Höhe nach nicht bestimmten Finanzierungsbeiträgen zur Verbraucher- und/oder Schuldnerberatung. Die Beachtung dieser Vorgaben können Kontrollinstanzen überprüfen.
- Die gesetzliche Festlegung, wonach die Sparkassen den Wettbewerb fördern, ist verbraucherpolitisch nicht hilfreich.

2.7.2 Spielräume für den Verbraucherschutz

Verbraucherschützende Vorgaben fallen bislang also insgesamt eher bescheiden aus. Unterschiede zwischen den Ländern zeigen sich vor allem bei der Finanzierungsfunktion und bei der Pflicht zur Annahme von Spareinlagen, in gewissem Umfang auch bei der Betonung der Flächendeckung der kreditwirtschaftlichen Versorgung und der sozialen Komponente des Versorgungsauftrages, die in geschäftspolitischen Diskussionen fruchtbar gemacht werden können. Die verschiedenen Regelungen zeigen aber, dass es eine landespolitische Bereitschaft zu Unterschieden und einen gewissen sachlichen Spielraum für Verbraucherschützende Vorgaben gibt, die genutzt werden können.

Darin, dass das Verbraucherschützende Niveau der Regelungen auch unter Würdigung der Unterschiede gering ist, spiegelt sich eine Schwierigkeit, vor der jede Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit der öffentlichen Hand in einem wettbewerblich geprägten Umfeld gestellt ist. Soll die unternehmerische Betätigung nachhaltig sein, müssen die Kosten und die notwendigen Investitionen aus Gewinnen finanziert werden. Wirtschaftlicher Spielraum für die Erbringung von Gemeinwohllleistungen oder die gemeinwohlorientierte Gestaltung von Produkten und Konditionen besteht nur, soweit diese Voraussetzungen erfüllt sind und der Träger keine Gewinnabführung erwartet.

Die Sparkassengesetze enthalten zu diesem Konflikt Sätze wie: „Die Geschäfte der Sparkassen sind unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes“⁵⁸ oder „Die Sparkassen führen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen unter Wahrung ihres öffentlichen Auftrages“⁵⁹ und

⁵⁸ § 2 Abs. 6 SpkG HE; ähnlich §§ 2 Abs. 3 SpkG NW; 2 Abs. 3 SpkG TH.

⁵⁹ §§ 2 Abs. 3 SpkG BB; 2 Abs. 3 SpkG MV; 2 Abs. 3 SpkG SN; 2 Abs. 3 SpkG ST; ähnlich § 2 Abs. 2 SpkG SL.

sprechen von den „Markt- und Wettbewerbserfordernissen“.⁶⁰ Ein Ausgleich zwischen den Gemeinwohlzielen und den kaufmännischen Notwendigkeiten kann aufs Ganze nicht generell gefunden werden. Die für die Geschäftspolitik verantwortlichen Organe der Sparkassen müssen ihn je nach den aktuellen Gegebenheiten der einzelnen Sparkasse herstellen. Indessen sind einzelne gesetzliche Vorgaben für die Geschäftspolitik nicht ausgeschlossen, wenn sie die Sparkassen wirtschaftlich nicht zu stark einengen.

Der damit gegebene geschäftspolitische Spielraum der Sparkassen wird durch das geltende Recht begrenzt.⁶¹ Dabei haben die europa- und bundesrechtlichen Vorschriften zum Schutz der Verbraucher größere praktische Bedeutung als das Landessparkassenrecht mit dem Versorgungsauftrag⁶².

3. Sparkassenaufsicht und Verbraucherschutz

Die Bestimmungen, welche die staatliche Aufsicht über die kommunalen Sparkassen regeln, sind unterschiedlich formuliert. Ihnen ist jedoch gemeinsam, dass die Rechtmäßigkeit der alleinige Maßstab der Aufsicht ist:

- „Die Aufsicht erstreckt sich darauf, daß die Sparkasse ihre Geschäfte gesetz- und satzungsmäßig führt.“ (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 SpkG BY).
- „Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkasse den Gesetzen, den Rechtsverordnungen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprechen (Rechtsaufsicht).“ (§ 31 Abs. 1 Satz 1 SpkG BB).
- „Die Aufsicht soll sicherstellen, dass die Sparkassen im Einklang mit den Gesetzen und den auf Grund der Gesetze erlassenen aufsichtsbehördlichen Anordnungen verwaltet werden.“ (§ 20 Abs. 2 Satz 1 SpkG HE).

Wie unter 2. festgestellt, sind die landesgesetzlichen Vorschriften über die Sparkassen im Hinblick auf verbraucherschutzrelevante Vorgaben nicht sehr ergiebig. Im Sparkassenrecht der Länder finden sich damit nur wenig Verhaltensnormen, die nach den Kontrollnormen der Sparkassenaufsicht durchgesetzt werden können. Neben den Sparkassengesetzen bestehen allerdings verbraucherschützende Bestimmungen des Bundes- und Europarechts, die auch für die Sparkassen gelten. Dass die Sparkassenaufsicht auch aus verfassungsrechtlichen Gründen⁶³ überall als reine Rechtsaufsicht ausgestaltet ist, schließt deshalb nicht ohne Weiteres aus, dass die Sparkassenaufsichtsbehörden im Verbraucherinteresse tätig werden. Unterschiedliche Auffassungen dazu im Schrifttum haben zu einem guten Teil ihre Ursache auch darin, dass nicht zwischen der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden und den Vorgaben für ihre Ermessensausübung unterschieden wird.⁶⁴

Unter 3.1 wird daher der Frage nachgegangen, welche Rechtssätze Maßstab der Sparkassenaufsicht sein können. Soweit die Sparkassenaufsicht berechtigt ist, tätig zu werden, heißt das aber noch nicht, dass sie dazu auch verpflichtet ist. Ob und in welchen Fällen das ggf. der Fall ist, ist eine Frage der aufsichtlichen

⁶⁰ § 1 Satz 1 SpkO BY.

⁶¹ Schlierbach/Püttner S. 37, 60.

⁶² Schlierbach/Püttner S. 116.

⁶³ Dazu schon *Stern/Burmeister* S. 93.

⁶⁴ Deutlich bei *Iwers* S. 5 ff.

Ermessensausübung und ihrer Grenzen (3.2). Unter 3.3 geht es schließlich um die Beteiligung der Sparkassenverbände an der Aufsicht.

3.1 Die rechtlichen Maßstäbe der Sparkassenaufsicht

Die Sparkassenaufsicht ist historisch aus der allgemeinen Kommunalaufsicht entstanden und weist bis heute eine enge Verwandtschaft damit auf.⁶⁵ Das gilt vor allem für ihren Charakter als reine Rechtsaufsicht. Eine ausdrückliche Beschränkung auf bestimmte rechtliche Maßstäbe kennt die Sparkassenaufsicht als Erscheinungsform der Staatsaufsicht über juristische Personen⁶⁶ grundsätzlich⁶⁷ ebenso wenig wie die Kommunalaufsicht. Nach dem Wortlaut der Aufsichtsnormen ist damit auch die Durchsetzung privatrechtlicher Normen nicht generell ausgeschlossen.

Während die überwiegende Auffassung im Schrifttum deshalb annimmt, die gesamte Rechtsordnung könne Maßstab der Sparkassenaufsicht sein⁶⁸, wird in jüngster Zeit die Auffassung vertreten, die Sparkassenaufsicht sei auf die Durchsetzung des formellen Sparkassenrechts beschränkt.⁶⁹ Nicht ganz deutlich wird, was darunter zu verstehen ist: Das materielle Sparkassenrecht, das der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterliege, betreffe „die Geschäftspolitik und die Geschäftsführung der Sparkasse“ und werde vom „Sparkassenverfassungs- und dem recht formellen Sparkassenrecht“ unterschieden, für das die Länder zuständig seien.⁷⁰ Insbesondere sollen danach die kreditwirtschaftsrechtlichen Vorgaben des Bundes- und Europarechts, deren Einhaltung von den Bankaufsichtsbehörden überwacht wird, als Maßstäbe der landesrechtlichen Sparkassenaufsicht ausscheiden. Nach anderer Auffassung soll die Aufsicht die Beachtung „aller sparkassenrechtlichen Bestimmungen gewährleisten“. ⁷¹ Dazu gehören auch die Bestimmungen über den Auftrag und die Aufgaben der Sparkassen.

Begründet werden diese restriktiven Auffassungen u.a. mit dem Inkrafttreten der SSM-VO⁷², also der unionsrechtlichen Regelung des Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus.⁷³ Richtig ist, dass damit nach den Erfahrungen der Finanzkrise ein einheitlicher europäischer Aufsichtsmechanismus errichtet wurde. Dabei ging es um die Sicherung einheitlicher materieller Mindeststandards und die Gewährleistung ihrer Durchsetzung. Damit sind strengere materielle mitgliedstaatliche Anforderungen ebenso wenig ausgeschlossen wie zusätzliche Sicherungsmaßnahmen der Mitgliedsstaaten für die Beachtung der geltenden

⁶⁵ Biesok Rn. 1146; Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger § § 48 S. 310 Rn.1; Hoffmann S. 87; Oebbecke, ZBB 2016, 339; Kemmler, DV 2016, 402 f.; Schlierbach/Püttner S. 65; Knemeyer, BayVBl. 1986, 33 (34 f.) spricht von „Sonder-Kommunalaufsicht“.

⁶⁶ Kemmler, DV 2016, 403 und 413.

⁶⁷ In Bayern und Thüringen ist die *Kommunal*aufsicht ausdrücklich auf die Durchsetzung öffentlichen Rechts beschränkt (Art. 109 Abs. 1 Satz 1 GO BY, § 117 Abs. 1 ThürKO); dazu Lange S. 1186 Rn. 25.

⁶⁸ Schlierbach/Püttner 23.2.2.1; Oebbecke, ZBB 2016, 339; Kemmler, DV 413 ff.; unklar Berger, einerseits § 25 Rn. 4, andererseits ohne Begründung Rn. 6.

⁶⁹ Biesok Rn. 1148; ihm folgend Papsthart, in: PdK Bay L-17 2.1.2.

⁷⁰ Biesok Rn. 15.

⁷¹ Iwers S. 5 f.

⁷² Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287, S. 63 ff.).

⁷³ Biesok Rn. 1148.

Regelungen, solange sie die Effektivität der Aufsicht nach der SSM-VO nicht beeinträchtigen. Eine weitere Begründung stellt auf die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern ab.⁷⁴ Schon wegen der grundgesetzlichen Unterscheidung zwischen dem Erlass von Gesetzen und deren Vollzug gibt diese Überlegung aber nichts für die Bestimmung der aufsichtlichen Zuständigkeit her.

Die Durchsetzung des geltenden Rechts hat der Bundesgesetzgeber aber ausdrücklich nicht allein der BaFin vorbehalten. § 52 KWG sieht vor, dass neben der Bankenaufsicht eine weitere staatliche Aufsicht über Kreditinstitute besteht.⁷⁵ Auch verfassungsrechtlich gibt es kein Verbot von parallelen administrativen Durchsetzungsmechanismen; aus rechtsstaatlichen Gründen muss lediglich gewährleistet sein, dass es nicht zu sich ausschließenden verbindlichen Anordnungen kommt.⁷⁶ Dass der Bund oder die EZB für den Vollzug bestimmter Vorschriften zuständig ist, schließt also nicht aus, dass diese von den Ländern zum Maßstab der Aufsicht über juristische Personen gemacht werden.⁷⁷ So würde ja auch die Zuständigkeit der Behörden der Zollverwaltung des Bundes die Kommunalaufsichtsbehörden nicht daran hindern, bei ihnen bekannt werdenden Verstößen von Kommunen gegen das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und das Mindestlohngesetz einzuschreiten. Bei der Rechtsaufsicht geht es darum, die Beachtung der Rechtsordnung durch die beaufsichtigte juristische Person sicherzustellen unabhängig davon, ob spezielle Zuständigkeiten und Verfahren für die Durchsetzung bestimmter rechtlicher Vorgaben bestehen.

Auch die neuerdings vertretene Beschränkung der Sparkassenaufsicht auf „Rechtsvorschriften“⁷⁸ und der Ausschluss vertraglicher Verpflichtungen lässt sich nicht begründen. Zum für die Sparkassen wie für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts verbindlichen Recht gehören zum Beispiel auch bestandskräftige oder vorläufig vollziehbare Verwaltungsakte⁷⁹. Deshalb ist die Sparkassenaufsicht auch zuständig, die unter 1.4.2 erwähnte Allgemeinverfügung durchzusetzen, wenn die eingelegten Rechtsmittel dagegen keinen Erfolg haben. Dasselbe muss für vertragliche Verpflichtungen gelten, welche die Sparkasse eingegangen ist; dabei kann, muss es sich aber nicht um zivilrechtliche Verträge handeln.⁸⁰

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die Sparkassenaufsicht zuständig ist, die Beachtung der gesamten Rechtsordnung durch die Sparkassen sicherzustellen.

⁷⁴ *Iwers* S. 20 ff.

⁷⁵ Dazu *Kemmler*, DV 2016, 413 f.; *Papsthart*, Pdk Bay L-17 2.1.2; anders als *Iwers* (S. 18 Fn. 50) suggeriert, hat das BVerwG (Urt. v. 14.2.1984 – 1 C 81/78 -, Juris Rn. 36), nicht zur Reichweite der Sparkassenaufsicht Stellung genommen, sondern lediglich – überzeugend – darauf hingewiesen, dass § 52 KWG keine Gesetzgebung der Länder zur Geschäftstätigkeit freier Sparkassen ermöglicht.

⁷⁶ *Ziekow*, VwVfG § 3 Fußnote 63; *Oebbecke*, FS Stree/Wessels 1993, 1125 ff.

⁷⁷ Anders *Biesok* Rn. 1155.

⁷⁸ *Iwers* S. 5.

⁷⁹ Die von *Iwers* (S. 5) vertretene Einschränkung ist besonders erstaunlich, weil sich die Sparkassenaufsicht nach § 31 SpkG BB ausdrücklich auch auf die „aufsichtsbehördlichen Anordnungen“ erstreckt.

⁸⁰ Man kann auch an Vereinbarungen nach § 28 SpkG BB denken.

3.2 Die aufsichtliche Ermessensausübung

Wie das Einschreiten der Kommunalaufsicht steht auch das Einschreiten der Sparkassenaufsicht im Ermessen der Aufsichtsbehörden.⁸¹ In den Gesetzestexten heißt es nämlich, dass die Aufsichtsbehörde einschreiten *kann*:

- Sie „kann ... jederzeit sämtliche Geschäfte und Verwaltungsvorgänge nachprüfen sowie Berichte und Akten einfordern.“ Sie „kann die Sparkasse anweisen“, sie „kann ... an Stelle und auf Kosten der Sparkasse die erforderlichen Verfügungen treffen und rechtserhebliche Erklärungen abgeben.“ (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 – Abs. 2 Satz 2 SpkG BY).
- Sie „kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten“. Sie „kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse oder deren Ausschüsse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. Sie kann Beschlüsse und Anordnungen ... aufheben“. Sie „kann ... die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen.“ Sie „kann ... an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen“. Sie „kann ... eine beauftragte Person bestellen.“ (§ 31 Abs. 2 – 5 SpkG BB).
- Sie „kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen. Sie kann an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen; sie kann auch verlangen, dass der Verwaltungsrat zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen wird.“ Sie „kann Beschlüsse und Anordnungen ... aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.“ Sie „kann ... die Sparkasse anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen.“ Sie „kann ... an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen. Sie „kann ... Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse oder eines ihrer Organe auf Kosten der Sparkasse wahrnehmen.“ (§ 20 Abs. 6 – 9 SpkG HE).

Die Aufsichtsbehörden müssen bei Rechtsverstößen der Sparkassen im Rahmen ihrer Ermessensausübung also entscheiden, ob und ggf. wie sie einschreiten; ihnen ist Handlungs- und Auswahlermessen eingeräumt.⁸² Sie müssen dabei aber die gesetzlichen Grenzen des Ermessens beachten und von ihrem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechende Weise Gebrauch machen (§§ 114 S. 1 VwGO, 40 VwVfG).

Die wichtigste Grenze des Ermessens ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip⁸³ mit seinen Elementen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit. Zweck der Sparkassenaufsicht ist es sicherzustellen, dass die Sparkassen das geltende Recht beachten; die Sparkassenaufsicht wird also wie die Kommunalaufsicht ausschließlich im öffentlichen Interesse ausgeübt.⁸⁴ Daraus folgt zum einen, dass Ansprüche Dritter auf aufsichtliches Einschreiten nicht bestehen können⁸⁵, denn die Bestimmungen

⁸¹ Schlierbach/Püttner S. 280 f.

⁸² Biesok Rn. 1168.

⁸³ Biesok Rn. 1166.

⁸⁴ Biesok Rn. 1169; Berger § 25 Rn. 8; Papsthart, in: PdK Bay L-17 2.1.2; für die Kommunalaufsicht Lange S. 1188 Rn. 30.

⁸⁵ Biesok Rn. 1169; Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger § § 48 S. 310 Rn. 2; für die

über die Aufsicht begründen keine subjektiven Rechte. Zum anderen scheidet ein Eingreifen *ausschließlich* zum Schutz der subjektiven Rechte Einzelner aus. Das öffentliche Interesse kann aber auch bei Verstößen gegen subjektive Rechte Einzelner das Eingreifen der Aufsicht rechtfertigen.⁸⁶ Hier ist etwa an den Fall zu denken, dass Schadensersatzansprüche die Funktionsfähigkeit der Sparkasse bedrohen können⁸⁷ oder wegen des Einzelfalls das Vertrauen in die einzelne Sparkasse oder die Reputation der Sparkassen generell in Mitleidenschaft gezogen zu werden drohen.

Innerhalb dieses – weiten – Rahmens können die Aufsichtsbehörden Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen und sich auch von politischen Opportunitätsgesichtspunkten leiten lassen.

Eine Pflicht zum Einschreiten kommt ausnahmsweise in Betracht, wenn im Einzelfall der Verzicht auf aufsichtliches Einschreiten wegen der Bindung an den Zweck der Aufsicht und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens schlechthin nicht in Betracht kommt (Ermessensschumpfung auf Null). Eine derartige Ermessensschumpfung liegt in aller Regel nicht vor, wenn die BaFin im Rahmen ihrer bankaufsichtlichen Befugnisse einschreiten kann. Die BaFin besitzt allerdings keine Aufsichtsbefugnisse zur Durchsetzung des sparkassengesetzlichen Versorgungsauftrags. Mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit der BaFin können die Aufsichtsbehörden ein Einschreiten zur Wahrung der Vorgaben des Landessparkassenrechts also nicht ablehnen.

3.3 Sparkassenaufsicht und Sparkassenverbände

Das Sparkassenrecht kennt zwei ausdrücklich geregelte Formen der Kooperation von Aufsichtsbehörden und Sparkassenverbänden, nämlich die Heranziehung der Prüfungsstellen (3.2.1) und die Beratung der Aufsichtsbehörden durch die Verbände (3.2.2).

3.3.1 Die Heranziehung der Prüfungsstellen

Mit Ausnahme Bayerns erlauben alle Sparkassengesetze der Aufsichtsbehörde, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben der Prüfungseinrichtung des jeweiligen Sparkassenverbandes zu bedienen.⁸⁸ Damit kann die Aufsichtsbehörde auf die bei ihnen selbst nicht unbedingt vorhandene besondere Expertise der Prüfungsstellen auf dem Gebiet der Wirtschaftsprüfung⁸⁹ zurückgreifen.⁹⁰ Wegen des gesetzlichen Zugriffsrechts auf die Prüfungsstellen fallen insoweit für die Aufsichtsbehörde keine Kosten an; diese werden von den Verbänden und damit von den Sparkassen als deren Mitglieder getragen.

Kommunalaufsicht *Lange* S. 1189 Rn. 32.

⁸⁶ So für die Kommunalaufsicht *Erichsen/Dietlein* S. 553; *Oebbecke*, DV 2015, 251; So dürfte auch *Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger* § § 48 S. 310 Rn. 2 zu verstehen sein, wo eine Einmischung in zivilrechtliche Auseinandersetzungen „grundsätzlich“ für nicht zulässig gehalten wird.

⁸⁷ *Berger* § 25 Rn. 8.

⁸⁸ §§ 48 Abs. 3 Satz 2 SpkG BW; 31 Abs. 1 Satz 2 SpkG BB; 20 Abs. 2 Hs. 2 SpkG HE; 31 Abs. 1 Satz 2 SpkG MV; 26 Abs. 1 Satz 3 SpkG NI; 40 Abs. 2 Satz 2 SpkG NW; 28 Abs. 1 Satz 3 SpkG RP; 30 Abs. 2 Satz 2 SpkG SL; 31 Abs. 1 Satz 2 SpkG SN; 31 Abs. 1 Satz 2 SpkG ST; 39 SpkG SH; 24 Abs. 3 Satz 2 SpkG TH.

⁸⁹ Aus Art. 23 Abs. 4 SpkG BY ergibt sich, dass das Staatsministerium über entsprechend ausgebildetes Personal verfügen muss.

⁹⁰ Zu diesen Bestimmungen s. etwa *Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger* § 48 III Rn. 1.

Weil die Prüfungsstellen kraft gesetzlicher Vorgabe überall in ihrer Arbeit Weisungen der Verbandsleitung nicht unterworfen sind,⁹¹ kann in aller Regel davon ausgegangen werden, dass die Prüfungsstellen ihre Arbeit sachgerecht erledigen. Für den Fall, dass insoweit ausnahmsweise Bedenken bestehen oder dass anderweitige Sachkunde benötigt wird, sind die Aufsichtsbehörden überall frei darin, sich auch von anderen Stellen wie Anwälten, Wirtschaftsprüfern oder Beratungsunternehmen unterstützen zu lassen. Die Gesetze der ostdeutschen Länder und des Saarlands sehen ausdrücklich vor, dass die beaufsichtigte Sparkasse in diesem Fall die Kosten trägt. Die Möglichkeit, die Prüfungsstellen heranzuziehen, beeinträchtigt also in keinem Fall die sachgerechte Erfüllung der Aufsichtsaufgabe. In vielen Fällen wird sie dadurch schon deshalb erleichtert, weil keine mehr oder weniger verfahrensaufwändige Auftragsvergabe an Dritte erforderlich ist.

3.3.2 Die Beratung durch die Sparkassenverbände

Anders als die Heranziehung der Prüfungsstelle ist die Beratung der Aufsichtsbehörden durch die Sparkassenverbände systematisch nicht in den Vorschriften über die Aufsicht, sondern bei den Aufgaben der Sparkassenverbände geregelt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich für alle Flächenländer in den Sparkassengesetzen⁹² bzw. den sie bei länderübergreifenden Verbänden substituierenden Staatsverträgen⁹³ oder in Bayern⁹⁴ im Satzungsrecht des Sparkassenverbandes, wobei in vielen Fällen⁹⁵ von „gutachtlicher“ bzw. „gutachterlicher“ Beratung die Rede ist.

Die gesetzlichen Vorschriften lassen offen, ob die Initiative zur Beratung im Einzelfall von der Aufsichtsbehörde oder vom Sparkassenverband ausgeht und ob sich die Beratung auf ein laufendes Aufsichtsverfahren bezieht oder – auch auf Initiative des Verbandes – auf andere Themen. Wegen der ausdrücklichen Zuweisung der Beratungsaufgabe sind die Verbände auf Anforderung durch die Aufsichtsbehörde zur Beratung verpflichtet.⁹⁶

Ob die „gebotene Neutralität“ angesichts der Doppelfunktion der Verbände als Berater der Aufsicht und als Organisationen zur Wahrnehmung der Sparkasseninteressen stets gewahrt werden kann, wird durchaus kritisch gesehen. Es wird aber darauf hingewiesen, dass die meisten Aufsichtsbehörden mangels entsprechenden Fachpersonals auf die Beratung durch die Verbände angewiesen sind.⁹⁷ Verfassungsrechtlich ist die Beratung durch die Verbände nicht problematisch, denn die alleinige Verantwortung der Aufsichtsbehörden für ihre Entscheidungen wird dadurch nicht tangiert. Sie können sich weiteren Rat einholen und sind an die Äußerungen der Verbände nicht gebunden. Die Beteiligung von Organisationen der Betroffenen bei staatlichen Entscheidungen ist auch nicht

⁹¹ Jungkamp S. 155 f.; Berger § 26 Rn. 1.

⁹² §§ 36 Abs. 1 Satz 2 SpkG BW; 29 Abs. 2 SpkG NI; 34 Satz 1 SpkG NW; 25 Abs. 2 Satz 1 SpkG RP; 42 Abs. 1 SpkG SL; 35 Abs. 2 SpkG SH.

⁹³ § 2 Abs. 1 Satz 1 OSGV-Staatsvertrag; Art. 1 Abs. 3 Satz 1 Staatsvertrag über die Bildung einer gemeinsamen Sparkassenorganisation Hessen-Thüringen.

⁹⁴ § 3 Abs. 2 Nr. 9 Satzung des Sparkassenverbandes Bayern.

⁹⁵ Der Zusatz fehlt in Baden-Württemberg und im Verbandsgebiet des Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverbandes; nach § 3 Abs. 2 Nr. 9 Satzung des Sparkassenverbandes Bayern erfolgt die Beratung „insbesondere durch die Erstattung von Gutachten“.

⁹⁶ Biesok Rn. 1220 f.; Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger § 36 Rn. 3; Berger § 29 Rn. 12 f.

⁹⁷ Jungkamp S. 60.

ungewöhnlich. Hier sei etwa auf die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung⁹⁸ oder auf die Mitwirkung der „beteiligten Organisationen“ im Schulwesen⁹⁹ oder der „beteiligten Kreise“ an der Rechtssetzung im Immissionsschutz hingewiesen.¹⁰⁰ Als Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die Verbände anders als private Interessenverbände an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG).

Soweit es um Maßnahmen gegen einzelne Sparkassen bei spezifisch dort bestehenden Problemen geht, wird die Doppelrolle in aller Regel nicht zu Einseitigkeiten führen. Die Verbände können in diesen Fällen eventuell sogar eine nützliche Rolle als Mediatoren einnehmen.¹⁰¹ Zudem hat die Gesamtheit der Sparkassen in der Regel ein Interesse an der Beseitigung von Missständen bei einzelnen Instituten, weil diese die Reputation der Sparkassen insgesamt gefährden können¹⁰². Soweit die aufsichtliche Tätigkeit eine größere Zahl oder gar alle Sparkassen betrifft, ist die Aufsichtsbehörde gefordert, den Anteil der Interessenwahrnehmung bei der Wahrnehmung der Beratungsaufgabe einzuschätzen und in ein angemessenes Verhältnis zu den von ihr wahrzunehmenden Gemeinwohlinteressen zu setzen.

3.4 Fazit: Möglichkeiten der Sparkassenaufsicht

Die Sparkassenaufsichtsbehörden dürfen also einschreiten, wenn eine Sparkasse rechtswidrig handelt und das Einschreiten im öffentlichen Interesse liegt. Deshalb könnten sie, wenn sie die rechtliche Beurteilung, die der Aufsichtsverfügung der BaFin¹⁰³ zugrunde liegt, teilen und der Auffassung sind, dass solche Rechtsverstöße die Akzeptanz der Sparkassen gefährden, tätig werden. Angesichts der ungeklärten Rechtsfragen ist der Verzicht auf ein Einschreiten jedoch auch nicht zu beanstanden.

Wo es nicht um Fragen der Rechtmäßigkeit, sondern um zweckmäßiges, wünschenswertes oder angeratenes Verhalten geht, fehlt es bereits an den tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten der Aufsicht. Das ist der Fall, wenn sich die BaFin in ihrer Aufsichtsmitteilung zur Umsetzung des BGH-Urteils vom 27. April 2021¹⁰⁴ darauf beruft, dass ein bestimmtes Vorgehen der Kreditinstitute im Hinblick auf die „vielfach jahrzehntelang bestehenden Vertragsbeziehungen zwischen Kundinnen und Kunden und ihren Kreditinstituten“ aus ihrer Sicht „geboten“ sei.

Geschäftspolitische Entscheidungen wie die Schließung von Zweigstellen sind der Rechtsaufsicht allein schon deshalb entzogen, weil sie nur in extremen Fällen gegen die oben¹⁰⁵ beschriebenen Vorgaben der Sparkassengesetze verstoßen. Bei Verstößen gegen Kontrahierungspflichten oder die Pflicht, bestimmte Produkte anzubieten, handelt es sich dagegen um Rechtsverstöße, welche die Sparkassenaufsichtsbehörden zum Einschreiten berechtigen.

⁹⁸ Etwa Art. 83 Abs. 7 Verfassung BY; 71 Abs. 4 Verfassung BW; 97 Abs. 4 Verfassung BB; Beteiligungsgesetz HE;

⁹⁹ § 62 Abs. 1 Satz 2 SchulG NW.

¹⁰⁰ Etwa §§ 4 Abs. 1 Satz 3, 7 Abs. 1 Satz 1, 48 Abs. 1, 51 BImSchG.

¹⁰¹ *Jungkamp* S. 60; *Berger* § 29 Rn. 13.

¹⁰² Zur Maßgeblichkeit dieses Gesamtinteresses *Schlierbach/Püttner* S. 293.

¹⁰³ S. oben 1.4.2.

¹⁰⁴ S. oben 1.4.3.

¹⁰⁵ S. oben 2.2 und 2.3.

4. Verwaltungsräte und Verbraucherschutz

Die Tätigkeit der Sparkassen wird nicht nur extern durch die Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder kontrolliert, sondern auch intern durch ihre Verwaltungsräte gesteuert und überwacht (4.1). Dazu stehen den Verwaltungsräten verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme zur Verfügung (4.2).

4.1 Die Zuständigkeiten der Verwaltungsräte

Die Zuständigkeiten der Verwaltungsräte sind in den Sparkassengesetzen bestimmt:

- In Bayern wird die Sparkasse grundsätzlich vom Verwaltungsrat verwaltet; die laufenden Geschäfte obliegen dem Vorstand (Art. 5 Abs. 1 und 2 SpkG BY). Nach Art. 5 Abs. 3 SpkG BY überwacht der Verwaltungsrat die Geschäftsführung des Vorstandes und erlässt dafür Richtlinien und eine Geschäftsanweisung.
- In Brandenburg leitet der Vorstand die Sparkasse in eigener Verantwortung (§ 18 Abs. 1 Satz 1 SpkG BB). „Der Verwaltungsrat bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik und überwacht die Geschäftsführung.“ (§ 8 Abs. 1 SpkG BB).
- In Hessen ist der Verwaltungsrat das oberste Organ der Sparkasse; er bestimmt insbesondere die Richtlinien der Geschäftspolitik der Sparkasse und beaufsichtigt die Geschäftsführung des Vorstandes (§ 5 Satz 1 und 2 SpkG HE). Der Vorstand führt die Geschäfte der Sparkasse in eigener Verantwortung (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 SpkG HE).

Wie sich schon bei der Analyse der Elemente des Verbraucherschutzes in den Sparkassengesetzen gezeigt hat, stimmen die Sparkassengesetze zwar in den großen Linien, nicht aber in den Einzelheiten der Ausgestaltung überein. Was die Zuständigkeiten der Verwaltungsräte angeht, sehen nicht nur die hier näher betrachteten drei Gesetze vor¹⁰⁶, dass der Verwaltungsrat den Vorstand überwacht und durch Richtlinien auf seine Geschäftsführung Einfluss nehmen kann.¹⁰⁷ Die eigenständige Rechtsstellung des Vorstandes ist allerdings in Brandenburg deutlich stärker ausgeprägt als in Hessen oder gar in Bayern. Die länderspezifischen Unterschiede der sparkassenrechtlichen Regelungen sind bei der folgenden Betrachtung der konkreten Einflussnahmemöglichkeiten der Verwaltungsräte zu beachten.

4.2 Die Einflussnahmemöglichkeiten auf die Geschäftspolitik

Indirekt oder direkt kann der Verwaltungsrat im Sinne des Verbraucherschutzes Einfluss auf die Geschäftspolitik nehmen, indem er von seinen Befugnissen einen entsprechenden Gebrauch macht. Schon bei der Auswahl des Leitungspersonals – sei es des Vorstandes wie in Brandenburg¹⁰⁸ oder Hessen¹⁰⁹, sei es des weiteren Personals wie in Bayern¹¹⁰ – kann der Verwaltungsrat Wert darauf legen, dass die betreffenden Personen Gewähr dafür bieten, dass der Erfüllung des Versorgungsauftrags und damit auch Verbraucherinteressen der Sparkasse neben

¹⁰⁶ Eine Ausnahme bildet das Saarland (§ 12 Abs. 1 SpkG SL; dazu *Lüttmann* S. 106 f.). In Niedersachsen besitzt der Verwaltungsrat keine ausdrückliche Richtlinienkompetenz, beschließt aber gemäß § 16 Abs. 4 Nr. 2 SpkG NI über die beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsausrichtung.

¹⁰⁷ *Schlierbach/Püttner* S. 184 ff.

¹⁰⁸ § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SpkG BB.

¹⁰⁹ § 8 Abs. 1 Satz 1 SpkG HE.

¹¹⁰ Art. 12 Abs. 4 SpkG BY.

der unabdingbaren Wahrung der wirtschaftlichen Basis des Geschäftsbetriebs hinreichende Aufmerksamkeit beigemessen wird.

In gewissem Umfang kann der Verwaltungsrat durch die Bestimmung der Richtlinien der Geschäftspolitik Einfluss auf die Geschäftsführung nehmen. Einigkeit besteht darüber, dass eine „Richtlinie“ dem Vorstand für die Geschäftsführung gewisse Spielräume belassen muss,¹¹¹ keine Einzelfälle entscheiden darf¹¹² und auch nicht zu Weisungen im Einzelfall ermächtigt.¹¹³ Geschäftspolitik betrifft die Frage der Positionierung der Sparkasse am Markt und den Ausgleich zwischen der Wahrnehmung des sparkassengesetzlichen Versorgungsauftrages und der Sicherung einer angemessenen Eigenkapitalbasis.¹¹⁴ Die Richtlinien, die neben Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit¹¹⁵ auch die Maßstäbe Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit konkretisieren, sind auch Maßstab der Überwachung des Vorstandes durch den Verwaltungsrat.

Die sparkassenrechtliche Kompetenz zur Richtlinienbestimmung soll durch die europarechtlich fundierte bundesrechtliche Pflicht zur Beschlussfassung über die Strategie der Sparkasse überlagert worden sein. Richtig ist, dass § 25a Abs. 1 KWG vorschreibt, dass das Institut über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation, insbesondere ein „angemessenes und wirksames Risikomanagement“ verfügen muss. Allerdings lässt § 25a Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 KWG ausdrücklich offen, dass nicht die Geschäftsleiter, sondern das „Verwaltungs- und Aufsichtsorgan“ darüber entscheidet. Unter Berufung auf Nr. 4.2 der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)¹¹⁶, wo von einer Entscheidung durch das Aufsichtsorgan nicht die Rede ist, wird im sparkassenrechtlichen Schrifttum gern davon ausgegangen, dass diese Entscheidung nur von den Geschäftsleitern getroffen werden können.¹¹⁷ Allerdings sind die MaRisk von der BaFin als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift erlassen worden. Die gesetzliche Bestimmung des § 25a Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 KWG wird dadurch in ihrer Maßgeblichkeit nicht in Frage gestellt. Das sparkassengesetzliche Recht und die Pflicht des Verwaltungsrats zur Richtlinienbestimmung wird durch § 25a Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 KWG nicht tangiert.¹¹⁸ Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ist der Verwaltungsrat jedenfalls berechtigt, „eigene Richtlinien auszuformulieren und dem Vorstand vorzugeben“.¹¹⁹

¹¹¹ Biesok Rn. 564; Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger § 12 II Rn. 1; Lüttmann S. 108; Engau/Dietlein/Josten § 15 Anm. 2.2.

¹¹² In Bayern gilt das nach Art. 5 Abs. 2 SpkG BY nur, soweit es sich um „laufende Geschäfte“ handelt.

¹¹³ Biesok Rn. 564; Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger § 12 II Rn. 3; Lebe S. 11; Lüttmann S. 108 ff; Schlierbach/Püttner S. 188 f.

¹¹⁴ Biesok Rn. 582.

¹¹⁵ Zu den Maßstäben Biesok 574; Lebe S. 16 f.

¹¹⁶

https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2021/rs_1021_MaRisk_BA.html?nn=9450904#doc16502162bodyText9

¹¹⁷ Biesok Rn. 559; entgegen Papsthart (in: PdK Bay L-17 2.4.1.2.) besagt auch § 17 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 SpkO BY nichts anderes; in seiner Lesart stünde die Bestimmung im Widerspruch zu Art. 5 Abs. SpkG BY. Art. 20 SpkG BY ermächtigt nicht dazu, vom SpkG BY abweichende Organisationsbestimmungen zu erlassen.

¹¹⁸ Deshalb kann keine Rede davon sein, verfassungsrechtlich seien Regelungen dazu erforderlich, dass der Verwaltungsrat sich mit der Risikostrategie befasst (so aber Biesok Rn. 562 f.).

¹¹⁹ Die gegenteilige Behauptung von Biesok (Rn. 165) findet keine Stütze im Gesetz.

Heute wird überwiegend davon ausgegangen¹²⁰, dass die Richtlinienbestimmung ein Element der Überwachungstätigkeit¹²¹ oder ihr wenigstens stark angenähert ist.¹²² Diese Einschätzung reagiert auf die Erkenntnis, dass Überwachung einen „präventiv-prospektiven Aspekt“ aufweist.¹²³ Weil jede Überwachung auf Maßstäbe angewiesen ist, lässt sich die Überwachung der Geschäftsführung praktisch kaum von der Bestimmung dieser Maßstäbe trennen. Die Überwachung der Geschäftspolitik ist auf Maßstäbe angewiesen. Auch wenn der Verwaltungsrat von seiner Kompetenz zur Richtlinienbestimmung keinen ausdrücklichen Gebrauch macht, kommt er nicht umhin, der laufenden Überwachung und der Ausübung seiner Einzelentscheidungskompetenzen wenigstens implizit Maßstäbe zugrunde zu legen.

Seien diese Maßstäbe explizit oder implizit: Soweit das Bankenaufsichtsrecht wie bei der Risikostrategie verbindliche Vorgaben enthält, sind Verwaltungsrat und Vorstand als Geschäftsleitung bei der Richtlinienbestimmung daran gebunden. Etwa die durch die MaRisk konkretisierten materiellen Vorgaben des § 25a KWG sind also in jedem Fall zu beachten. Allerdings besteht die Geschäftspolitik eines Kreditinstituts nicht ausschließlich oder auch nur vorwiegend aus Risikomanagement oder ist auch sonst völlig durch das Bankenaufsichtsrecht vorgeprägt. Bei der Aufstellung der Richtlinien ist deshalb auch unter Berücksichtigung der sparkassengesetzlichen Vorgaben die Gesamtausrichtung der Geschäftstätigkeit festzulegen¹²⁴. Dabei gibt es im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten durchaus auch Raum für die Berücksichtigung von Verbraucherinteressen.

Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ist der Verwaltungsrat jedenfalls berechtigt, „eigene Richtlinien auszuformulieren und dem Vorstand vorzugeben“.¹²⁵ Nach aller Erfahrung tun sich aber ehrenamtliche Gremien – das gilt nicht nur für Verwaltungsräte, sondern etwa auch für kommunale Vertretungen – schwer, solche umfassenden Zielvorstellungen eigenständig zu entwickeln. Sie sind in aller Regel darauf angewiesen, über solche Themen auf der Grundlage von Vorlagen zu entscheiden, die das hauptamtliche Organ – hier der Vorstand – für sie vorbereitet. Verständlicherweise ist deren Neigung, dabei über das rechtlich Unerlässliche hinauszugehen, aber gering ausgeprägt, weil sie damit eine sonst nicht bestehende Bindung für das eigene künftige Handeln herbeiführen.¹²⁶

Rechtspolitisch sprechen deshalb gute Gründe dafür, in die ausdrücklich im Gesetz festgelegten Einzelentscheidungskompetenzen des Verwaltungsrates eine Regelung wie die in § 16 Abs. 4 Nr. 2 SpkG NI aufzunehmen, wonach der Verwaltungsrat „über die vom Vorstand beabsichtigte Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsausrichtung“ beschließt. Hier muss der Vorstand seine Absichten dem Verwaltungsrat beschlussfertig vorlegen und dieser beschließt sie, ggf. auch mit Änderungen¹²⁷. Regelungen, wonach der Verwaltungsrat den

¹²⁰ A. A. *Engau/Dietlein/Josten* § 15 Anm. 2.1.

¹²¹ *Biesok* Rn. 556; *Papsthart*, in: PdK Bay L-17 2.4.1.2, wonach der Verwaltungsrat bei der Beschlussfassung über die Richtlinien „in seiner Funktion als Aufsichtsorgan“ tätig wird.

¹²² *Lebe* S. 11 ff.

¹²³ *Lebe* S. 13 f.; *Engau/Dietlein/Josten* § 15 Anm. 3.1.

¹²⁴ *Klüpfel/Gabardiel/Gnam/Höppel/Ebinger* § 12 II Rn. 1; *Oebbecke* 2010 S. 90; *Lebe* S. 15 f.

¹²⁵ Die gegenteilige Behauptung von *Biesok* (Rn. 165) findet keine Stütze im Gesetz.

¹²⁶ *Oebbecke* 2010, S. 90; dazu auch *Lebe* S. 11; zur Praxis *Lüttmann* S. 117 ff.

¹²⁷ Die von *Berger* (§ 16 Rn. 28 f.) angenommenen Einschränkungen der Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrates sind nicht durch das Gesetz gedeckt.

„Grundsätzen der Unternehmensplanung“ lediglich zustimmen muss,¹²⁸ bleiben dahinter nach inhaltlicher Reichweite und Umfang der Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrates deutlich zurück.

Auch sonst sind die Einzelkompetenzen, die in den Sparkassengesetzen oder im Satzungsrecht festgelegt sind, nicht ganz irrelevant.¹²⁹ Hier finden sich zum Beispiel auch Zustimmungsrechte¹³⁰ oder Beschlusszuständigkeiten¹³¹ für die Eröffnung und Schließung von Zweigstellen. Die Entscheidungsspielräume in solchen verbraucherrelevanten Einzelfragen dürften in der Praxis aber wegen des vorstandsseitig – häufig sicher mit guten Gründen – geltend gemachten wirtschaftlichen Hintergrundes der Entscheidung häufig eher gering sein.

4.3 Fazit: Möglichkeiten der Verwaltungsräte

Nicht nur in Bayern, Brandenburg und Hessen können die Verwaltungsräte von Rechts wegen über Richtlinien für die Geschäftspolitik im Sinne des Verbraucherschutzes auf die Geschäftspolitik einwirken, soweit das geltende Recht und die wirtschaftliche Lage der Sparkasse das zulassen. In gewissem Umfang können die Verbraucherinteressen auch Kriterien bei Personalentscheidungen und bei der Ausübung von Einzelkompetenzen des Verwaltungsrates sein.

5. Rechtspolitische Optionen

Wie sich gezeigt hat, sind die Stellung des Verbraucherschutzes und die Möglichkeiten zu seiner Durchsetzung im geltenden Sparkassenrecht eher schwach ausgeprägt. Abschließend soll deshalb aufgezeigt werden, welche rechtspolitischen Möglichkeiten bestehen, zu einer Stärkung des Verbraucherschutzes zu kommen. Dazu bieten sich drei Wege an: weitere materielle Vorgaben für die Sparkassentätigkeit (5.1), Änderungen der Kontrollnormen (5.2) und Verbesserung der Chancen für die Berücksichtigung des Verbraucherschutzes bei geschäftspolitischen Entscheidungen (5.3).

5.1 Materielle Vorgaben

Das Alleinstellungsmerkmal der Sparkassen im Vergleich zu anderen Gruppen der Kreditwirtschaft ist der öffentliche Auftrag als verbindliche Vorgabe¹³². Die Notwendigkeit, sich am Markt nachhaltig zu behaupten, schränkt den wirtschaftlichen Spielraum für entsprechende Vorgaben jedoch ein, vor allem wenn es sich um kontrollierbare Vorgaben handeln soll. Wie gezeigt, gibt es etwa mit den Kontrahierungs- oder den Förderpflichten aber auch solche Regelungen in Sparkassengesetzen. Nachdem die Pflicht auf die Eröffnung eines Basiskontos inzwischen auch jenseits des Sparkassensektors gilt, besteht insoweit aber keine wettbewerbsrelevante Belastung mehr und nicht nur diese Vorgabe hat an Bedeutung verloren: Ein „spezifischer öffentlicher Auftrag, der Mehrwert der

¹²⁸ § 8 Abs. 3 Nr. 1 SpkG BB.

¹²⁹ In Niedersachsen erlaubt § 16 Abs. 5 SpkG ND dem Verwaltungsrat, selbst solche Zustimmungsvorbehalte für „bestimmte Geschäfte und Maßnahmen, die für die Sparkasse von besonderer Bedeutung sind“, zu begründen. Weniger weitgehend kennt Rheinland-Pfalz die Möglichkeit, eine Zustimmungspflicht für einzelne Geschäfte „zur Begrenzung des Risikos“ (§ 8 Abs. 1 Satz 3 SpkG RP.) In Schleswig-Holstein kann der Verwaltungsrat „in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung“ die Beschlussfassung im Einzelfall an sich ziehen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 SpkG SH).

¹³⁰ § 8 Abs. 3 Nr. 5 SpkG BB.

¹³¹ § 32 Abs. 1 Nr. 3 Mustersatzung für kommunale Sparkassen in Hessen (Staatsanzeiger 2010, 346 ff.).

¹³² Schlierbach/Püttner S. 37, 60 ff.; zum Begriff Oebbecke, FS Jarass, S. 574.

öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gegenüber den Leistungen der Privatbanken“ ist nicht mehr zu erkennen.¹³³ In manchen Ländern fehlen sogar abstrakte Gemeinwohlvorgaben, wie sie etwa § 2 Abs. 4 SpkG NRW enthält.

Durch die Sparkassengesetze und durch die Sparkassensatzungen sind verbindliche Vorgaben für die Geschäftspolitik möglich. Diese sollten so formuliert werden, dass ihre Beachtung auch rechtsaufsichtlich durch die Aufsichtsbehörden kontrolliert werden kann. Denkbar sind Service- oder Flächendeckungsvorgaben wie sie etwa für die Post bestehen und dort wirtschaftlich kompensiert werden. Weniger eingreifend kann die Kooperation mit anderen Banken, Poststellen oder Einzelhandelsunternehmen ermöglicht oder erleichtert werden. Im Einlagengeschäft kommt die Verpflichtung auf die marktnahe Anpassung von Zinsen oder bestimmte Referenzsätze. Vorgaben oder Anreize für das Personal, bestimmte Finanzprodukte bevorzugt anzubieten, können untersagt werden. Für das Darlehensgeschäft kann vorgegeben werden, dass bei ausreichender Besicherung Kredite an alle Kundengruppen vergeben werden.

Solche Vorgaben müssen so ausgelegt sein, dass die damit verbundene wirtschaftliche Belastung von den Sparkassen nachhaltig getragen werden kann.

5.2 Kontrollnormen

Am Beispiel der Pflicht, Spareinlagen anzunehmen, wurde gezeigt, dass auch da, wo präzise Regelungen bestehen, deren Beachtung nicht in jedem Fall gesichert ist (oben 2.1). Die Aufsichtsbehörden werden in diesen Fällen jedoch häufig nicht tätig, sei es, weil dazu Informationen nicht vorliegen, sei es aus Mangel an personellen Ressourcen, sei es, weil sie ihr Handlungsermessen im Sinne des Untätigbleibens ausüben. Denkbar wäre, das Ermessen der Sparkassenaufsichtsbehörden für solche Fälle einzuschränken. Die Zuteilung personeller Ressourcen ist eine Frage der politischen Prioritätensetzung.

Näher liegt es, Verbandsklagerechte für Verbraucherschutzverbände zu begründen, wie sie etwa aus dem Umweltrecht (§§ 2 UmwRG, 64 BNatSchG) oder aus dem Behindertengleichstellungsgesetz (§ 15 BGG) bekannt sind. Solche Instrumente zivilgesellschaftlicher Sorge für die Beachtung des geltenden Rechts können die Aufsichtsbehörden wirksam entlasten, setzen bei den Verbänden aber entsprechende Ressourcen voraus.

5.3 Berücksichtigung des Verbraucherschutzes in der Geschäftspolitik

Nach dem unter 4. Gesagten verfügen die Verwaltungsräte auch im Sinne des Verbraucherschutzes über Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftspolitik der Sparkassen. Es liegt deshalb der Gedanke nahe, durch rechtliche Vorkehrungen diesen Einfluss zu stärken. In Betracht kommen geeignete organisatorische Vorgaben für die Zusammensetzung der Verwaltungsräte (5.3.1) und für die bessere Wahrnehmung der Interessen des Verbraucherschutzes durch Verfahrensvorgaben (5.3.2) oder die Fortbildung der Verwaltungsratsmitglieder (5.3.3). Ob solche rechtlichen Vorkehrungen vorgesehen werden sollen, ist jeweils in Abwägung des zu erwartenden Nutzens und des damit verbundenen Aufwands zu entscheiden.

¹³³ Henneke S. 210.

5.3.1 Besetzung des Verwaltungsrates

Außer in Bayern sehen alle Sparkassengesetze Vertreter der Bediensteten im Verwaltungsrat vor.¹³⁴ Damit kann eine Gruppe von „Stakeholdern“ der Sparkasse ihre Interessen mit speziellen Vertretern im Verwaltungsrat wahrnehmen. Der Gedanke, dass auch die Interessen anderer Stakeholder im Verwaltungsrat vertreten sein sollten, ist dem Sparkassenrecht keineswegs fremd. Die Gesetze der ostdeutschen Länder schreiben ausdrücklich eine Besetzung des Verwaltungsrates vor, „welche die Gewähr dafür bietet, dass bei der Erfüllung der Aufgaben der Sparkasse die Interessen des gesamten Kundenkreises berücksichtigt werden.“¹³⁵ Diese Vorgaben können in Richtung Verbraucherinteressen konkretisiert werden, indem vorgegeben wird, dass mit Verbraucherschutzfragen vertraute Personen vertreten sein müssen oder ein Mitglied des Verwaltungsrates auf Vorschlag von Verbraucherverbänden bestellt wird. Dass solche Regelungen mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar sein können, zeigt der Jugendhilfeausschuss, dessen Mitglieder gemäß § 71 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII zu zwei Fünfteln auf Vorschlag der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe zu wählen sind.

In Betracht kommt auch die Bildung von Verbraucherbeiräten bei den Sparkassen, welche Vorstand und Verwaltungsrat in verbraucherrelevanten Fragen beraten, oder von Verbraucherbeauftragten. Regelungen über beratende Organe kennt etwa das Schulrecht¹³⁶; Beauftragte sind im Datenschutz oder bei der Gleichstellung von Männern und Frauen gesetzlich vorgesehen.

5.3.2 Verfahrensvorgaben

Verbraucherinteressen können durch Verfahrensregelungen gefördert werden. Auch hier zeigt das geltende Recht Perspektiven auf:

Einige Sparkassengesetze enthalten ausdrückliche und spezifizierte Berichtspflichten des Vorstandes¹³⁷. § 21 Abs. 1 Satz 1 SpkG BB etwa sieht ausdrücklich vor, dass der Vorstand dem Verwaltungsrat regelmäßig und rechtzeitig über die Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsführung, den Gang der Geschäfte und die Lage der Sparkasse sowie Geschäfte und Entwicklungen zu berichten hat, die für die Sparkasse von besonderer Bedeutung sein können. Sicher sind damit alle verbraucherrelevanten Aspekte der Geschäftspolitik abgedeckt. Eine ausdrückliche Hervorhebung könnte aber die Aufmerksamkeit des berichtenden Vorstands wie des unterrichteten Verwaltungsrats auf diese Fragen stärken.¹³⁸

§ 9 Abs. 5 Satz 2 SpkG BB erlaubt dem Verwaltungsrat ausdrücklich, im Einzelfall Sachverständige hinzuzuziehen; § 5d Abs. 7 SpkG HE etabliert das Minderheitenrecht, dass auf Antrag von einem Drittel der Verwaltungsratsmitglieder zu einzelnen

¹³⁴ Etwa §§ 9 Abs. 2 Nr. 3 SpkG BB; 5 Abs. 1 Nr. 3 SpkG HE.

¹³⁵ §§ 9 Abs. 3 Satz 1 SpkG BB; 9 Abs. 3 Satz 1 SpkG MV; 9 Abs. 3 Satz 1 SpkG SN; 9 Abs. 3 Satz 1 SpkG ST; 9 Abs. 2 Satz 1 SpkG TH.

¹³⁶ S. etwa § 114 f. SchulG HE.

¹³⁷ §§ 26 Abs. 1 SpkG BW, 21 SpkG BB, 10 Abs. 3 SpkG ND, 21 Abs. 1 SpkG SN, 21 Abs. 1 SpkG ST; zum Recht des Verwaltungsrates auch darüber hinaus Berichte anzufordern: OVG NRW, Urt. v. 18.8.1989 – 15 A 2422/86 -, NVwZ-RR 1990, 101 ff.; *Engau/Dietlein/Josten* § 15 Anm. 4.2.2; *Henneke*, in: PdK BU L-17 4.3.4.

¹³⁸ Solche Überlegungen treffen sich mit Forderungen aus dem kommunalen Raum, die Transparenz über die Erfüllung des öffentlichen Auftrags zu verstärken. Dazu *Henneke* S. 411 und 430.

Sitzungen externe Sachverständige hinzuziehen sind. Solche Möglichkeiten können genutzt werden, um verbraucherrelevanten Sachverstand in die Beratungen einzubeziehen. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Verwaltungsräte dazu auch praktisch in die Lage versetzt werden.

5.3.3 Fortbildung der Verwaltungsratsmitglieder

Fortbildungsmaßnahmen können geeignet sein, die Sensibilität für bestimmte Problemstellungen zu erhöhen und die für ihre Beurteilung notwendigen Kenntnisse zu vermitteln. Dementsprechend enthalten einige Sparkassengesetze Regelungen zur Fortbildung für die Mitglieder von Verwaltungsräten, die über den Erwerb der nach Sparkassenrecht und nach § 25d Abs. 1 KWG gesetzlich geforderten Mindestqualifikation hinausgehen. Nach §§ 15 Abs. 7 SpkG NW,¹³⁹ § 5d Abs. 4 SpkG HE sollen sich die Mitglieder des Verwaltungsrates regelmäßig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben fortbilden; in Hessen übernimmt die Sparkasse die Kosten für die Teilnahme an Veranstaltungen des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen¹⁴⁰. Nach §§ 9 Abs. 3 Satz 3 SpkG BB und 9 Abs. 3 Satz 4 SpkG SN hat die Sparkasse den Mitgliedern des Verwaltungsrates Gelegenheit zu geben, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, „die der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Verwaltungsrat dienlich sind“. Nach § 25d Abs. 4 KWG müssen die Sparkassen dafür „angemessene personelle und finanzielle Ressourcen“ bereitstellen.¹⁴¹

Nach diesen Bestimmungen steht es den Verwaltungsratsmitgliedern überall frei, sich auch auf andere Weise als durch die Teilnahme an Veranstaltungen der Sparkassenverbände fortzubilden. Die sichere Aussicht auf Kostentragung dürfte deren Angeboten aber einen gewissen Vorsprung sichern. Man kann vermuten, dass eventuelle Kritik an der Geschäftspolitik einzelner Sparkassen oder der Sparkassenorganisation im Rahmen dieser Veranstaltungen eher wohlwollend zur Sprache kommt. In Betracht kommen also Regelungen, welche neben einer Fortbildungspflicht in einem angemessenen Rahmen auch die Übernahme der Kosten für Fortbildungsveranstaltungen anderer Anbieter eindeutig regeln und so auch von außerhalb der Sparkassenorganisation Information in die Verwaltungsräte tragen, die zu mehr Verbraucherschutz führen.

gez.

Oebbecke

¹³⁹ Dazu *Engau/Dietlein/Josten* § 15 Anm. 11.

¹⁴⁰ Die Praxis in Nordrhein-Westfalen ist ähnlich.

¹⁴¹ *Engau/Dietlein/Josten* § 15 Anm. 11.1.; *Wolffgarten*, in: *Boos/Fischer/Schulte-Mattler* § 25d Rn. 28.

Schrifttum

BeckOGK

beck-online.GROSSKOMMENTAR, Bürgerliches Gesetzbuch, online. München, Stand: 1.11.2022.

Berger, Klaus

Niedersächsisches Sparkassengesetz, 2. Auflage, München 2006.

Biesok, Carsten

Sparkassenrecht, Baden-Baden 2021.

Boos, Karl-Heinz/Reinfrid Fischer/Hermann Schulte-Mattler (Hg.)

KWG – CRR-VO, Kommentar, 5. Auflage, München 2016.

Buck-Heeb, Petra

Missbrauchsaufsicht durch die BaFin nach § 4 Abs. 1a FinDAG, BKR 2021, 141 ff.

Edelmann, Hervé/Tilman Schultheiß/Tilman Hölldampf

Grenzen der Eingriffsbefugnisse der BaFin gegenüber Kreditinstituten nach § 4 Abs. 1a FinDAG, BB 2021, 835 ff.

Engau, Herwigh/Johannes Dietlein/Ralf Josten

Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage, Loseblatt Stand Dezember 2020.

Erichsen, Hans-Uwe/Johannes Dietlein

Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, Siegburg 2022.

Henneke, Hans-Günter

Kommunale Sparkassen, 2. Auflage, Wiesbaden 2019.

von Hippel, Eike

Verbraucherschutz, 3. Auflage, Tübingen 1986.

Hoffmann, Josef

Deutsche Sparkasseneinheit, Stuttgart 1969.

Iwers, Steffen Jochen

Reichweite der Sparkassen- im Verhältnis zu Bankenaufsicht, 2023

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/29.pdf>

Jungkamp, Thomas

Das Recht der regionalen Sparkassen- und Giroverbände, Stuttgart 2011.

Kemmler, Iris

Öffentliche-rechtliche Sparkassen: Trägerschaft und Aufsicht im Umbruch, DV 49 (2016), 397 ff.

Klöhn, Lars/Jannik Adam

Grenzen des Verbraucherschutzes durch die BaFin – Eine Untersuchung zu § 4 Abs. 1a FinDAG, WM 2022, 1097 ff. und 1149 ff.

Klüpfel, Wolfgang/Heinz Gabardiel/Peter Gnamm/Michael Höppel/Steffen Ebinger
Kommentar zum Sparkassengesetz – Das Sparkassenrecht in Baden-Württemberg, 9. Auflage, Stuttgart 2017.

Knemeyer, Franz-Ludwig

Das Sparkassenkontrollsystem, BayVBl. 1986, 33 ff. und 70 ff.

Lange, Klaus

Kommunalrecht, 2. Auflage, Tübingen 2019.

Lebe, Thomas

Rechtliche Vorgaben für die Besetzung der Verwaltungsräte kommunaler Sparkassen, Stuttgart 2021.

Lüttmann, Peter

Aufgaben und Zusammensetzung der Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen, Stuttgart 2002.

Oebbecke, Janbernd

Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: Beiträge zur Rechtswissenschaft, Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels, Heidelberg 1993, 1119 ff.

Oebbecke, Janbernd

Sparkassen und Sparkassenrecht nach der Einigung im Beihilfestreit, in: Jörn Ipsen (Hg.), Zukunft der Sparkassen – Sparkasse der Zukunft, 14. Bad Iburger Gespräche, Göttingen 2004, S. 109 ff.

Oebbecke, Janbernd

Aufgaben und Organisation der kommunalen Sparkassen, in: Hans-Günter Henneke (Hg.), Sparkassen, Landes- und Förderbanken nach der Finanzmarktkrise, Stuttgart 2010, S. 80 ff.

Oebbecke, Janbernd

Rechtsprechungsanalyse Kommunalaufsicht, DV 2015, 233 ff.

Oebbecke, Janbernd

Sparkassenaufsicht und Bankenaufsicht, ZBB 2016, 316 ff.

Oebbecke, Janbernd

Der öffentlich-rechtliche Status der Sparkassen und seine Auswirkungen, DVBl. 2017, 397 ff.

Oebbecke, Janbernd

Öffentlicher Zweck und öffentlicher Auftrag, in: Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem Recht, Festschrift Jarass, S. 573 ff.

PdK Bay L-17

Die Sparkassen in Bayern, Online, 3. Fassung, München 2020.

PdK Bu L-17

Kommunale Sparkassen, Online, München 2019.

Schlierbach, Helmut/Günter Püttner

Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Stuttgart 2003.

Stern, Klaus/Joachim Burmeister

Die kommunalen Sparkassen, Stuttgart 1972.

Ziekow, Jan

Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage, Stuttgart 2020.

Anhang I

Sparkassengesetze der deutschen Länder Regelungen zu Auftrag und Aufgaben der Sparkassen Stand: 1. April 2023

Baden-Württemberg

Sparkassengesetz für Baden-Württemberg

§ 6 Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag

(1) Die Sparkassen sind selbstständige Wirtschaftsunternehmen in kommunaler Trägerschaft mit der Aufgabe, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse vorrangig in ihrem Geschäftsgebiet den Wettbewerb zu stärken und die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise, der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands, und der öffentlichen Hand mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche sicherzustellen. Sie unterstützen damit die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich sowie bei dem Schutz des Klimas und der Anpassung an die unvermeidlichen Folgen des Klimawandels. Die Sparkassen fördern den Sparsinn und die Vermögensbildung breiter Bevölkerungskreise und die Wirtschaftserziehung der Jugend.

(2) Die Sparkassen dürfen alle banküblichen Geschäfte betreiben, soweit dieses Gesetz, die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen oder die Satzung keine Einschränkungen vorsehen. Das Bauspargeschäft, das Investmentgeschäft und das Versicherungsgeschäft werden im Verbund mit den bestehenden Unternehmen der Sparkassenorganisation betrieben.

(3) Der Verwaltungsrat kann bestimmen, dass einzelne Arten von Geschäften unbeschadet der Wirksamkeit des Rechtsgeschäfts nicht, nicht mehr, nur in begrenztem Umfang oder nur mit seiner allgemeinen Zustimmung betrieben werden dürfen. Er kann Höchstbeträge für einzelne Anlagen und für Anlagearten festlegen und bestimmen, welche Mindestanforderungen an die Sicherheiten zu stellen sind. Hierbei sind die vom Innenministerium auf Grund von § 51 Abs. 2 erlassenen Vorschriften zu beachten.

(4) Die Geschäfte der Sparkassen sind unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

Bayern

Gesetz über die öffentlichen Sparkassen

Art. 2 Aufgaben der Sparkassen

¹Die Sparkassen haben nach näherer Regelung der Sparkassenordnung der Bevölkerung Gelegenheit zur sicheren und verzinslichen Anlegung von Ersparnissen und anderen Geldern zu geben sowie dem örtlichen Kreditbedürfnis, insbesondere der

Bevölkerungsschichten, aus denen die Spareinlagen stammen, zu dienen. ²Sie haben durch geeignete Einrichtungen den Sparsinn der Bevölkerung zu pflegen und den bargeldlosen Zahlungsverkehr in jeder Weise zu fördern.

Verordnung über die Organisation und den Geschäftsbetrieb der Sparkassen

§ 4 Geschäftsgrundsätze

(1) Die Sparkassen führen ihre Geschäfte zur Erfüllung ihrer Aufgabe (§ 1) und unter Berücksichtigung ausreichender Sicherheit, Liquidität und Rentabilität.

(2) ¹Die Sparkassen pflegen

1.

den Sparverkehr,

2.

das Kreditgeschäft, insbesondere das Privat-, Firmen- und Kommunalkreditgeschäft,

3.

den bargeldlosen Zahlungsverkehr und

4.

das bankübliche Dienstleistungsgeschäft.

²Sie fördern den Sparsinn und die Vermögensbildung breiter Bevölkerungskreise sowie das Verständnis der Jugend für wirtschaftliche Zusammenhänge.

(3) Die Sparkassen dürfen keine Geschäfte betreiben, bei denen die mit dem jeweiligen Geschäft verbundenen Risiken für die Sparkasse nicht tragbar oder von ihr nicht steuerbar sind (Spekulationsverbot).

(4) Soweit sich aus dem Sparkassengesetz und dieser Verordnung keine besonderen Anforderungen ergeben, hat es für die Zulässigkeit und die Anforderungen an Geschäfte der Sparkassen sein Bewenden mit den allgemein für Kreditinstitute geltenden Vorschriften (eingeschränktes Universalprinzip).

§ 5 Kontrahierungspflichten

(1) Die Sparkasse nimmt von jedermann Spareinlagen und andere Einlagen entgegen.

(2) Die Sparkasse führt für natürliche Personen aus ihrem Geschäftsbezirk auf Antrag Girokonten auf Guthabenbasis.

(3) Einlagen müssen nicht entgegengenommen und Girokonten müssen nicht geführt werden, wenn das der Sparkasse im Einzelfall aus wichtigem Grund nicht zuzumuten ist.

Berlin

Gesetz über die Berliner Sparkasse und die Umwandlung der Landesbank Berlin - Girozentrale - in eine Aktiengesellschaft

§ 2 Aufgaben

(1) Der Berliner Sparkasse obliegt die Förderung des Sparens und die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs, insbesondere des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise. Sie ist mündelsicher und berechtigt, ein Siegel mit ihrem Namen zu führen.

(2) Die Berliner Sparkasse betreibt Bankgeschäfte aller Art und sonstige Geschäfte, die dem Zweck der Berliner Sparkasse dienen. Sie ist berechtigt, Pfandbriefe, Kommunalobligationen und sonstige Schuldverschreibungen auszugeben.

- (3) Die Berliner Sparkasse kann treuhänderische Aufgaben übernehmen.
(4) Die Berliner Sparkasse kann im Rechtsverkehr unter ihrem Namen handeln, klagen und verklagt werden.

§ 4 Grundsätze der Geschäftspolitik

Die Geschäfte der Berliner Sparkasse sind nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung allgemeiner wirtschaftlicher Gesichtspunkte zu führen. Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebs.

Brandenburg

Brandenburgisches Sparkassengesetz

§ 2 Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag

(1) Die Sparkassen sind Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. Sie stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand, und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. Sie fördern das Sparen und die allgemeine Vermögensbildung. Sie tragen zur Finanzierung der Schuldnerberatung bei, soweit diese Aufgabe dem Träger oder seinen Mitgliedern obliegt.

(2) Die Sparkassen betreiben die in der nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 erlassenen Rechtsverordnung vorgesehenen Geschäfte. Sparkassenzentralbankgeschäfte, Bauspargeschäfte, Investmentgeschäfte und Versicherungsgeschäfte sollen im Verbund mit den Unternehmen der Sparkassenorganisation im Land Brandenburg und den vom Land nach Anhörung der Sparkassen und des Ostdeutschen Sparkassenverbandes für zuständig erklärten Verbundpartnern betrieben werden.

(3) Die Sparkassen führen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen unter Wahrung ihres öffentlichen Auftrages.

(4) ...

Verordnung über die Geschäfte und die Verwaltung der Sparkassen

§ 5 Verpflichtung zur Führung von Girokonten

(1) Die Sparkasse ist verpflichtet, für natürliche Personen mit Wohnsitz im Geschäftsgebiet auf Antrag Girokonten zur Entgegennahme von Einlagen zu führen.

(2) Eine Verpflichtung zur Führung eines Girokontos besteht nicht, wenn

1. die Kontoinhaberin oder der Kontoinhaber Leistungen bei Kreditinstituten missbraucht hat,

2. das Konto ein Jahr lang umsatzlos geführt wurde,
3. das Konto keine Guthaben aufweist und die Kontoinhaberin oder der Kontoinhaber trotz Aufforderung nicht für Guthaben sorgt,
4. aus anderen wichtigen Gründen die Aufnahme oder Fortsetzung der Geschäftsbeziehung mit der Sparkasse nicht zumutbar ist.

Bremen

Bremisches Sparkassengesetz

§ 3 SparkG – Aufgaben

- (1) Die Sparkassen sind Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, vorrangig in ihrem jeweiligen Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen.
- (2) Die Sparkassen stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markt- und Wettbewerbserfordernisse.
- (3) Die Sparkassen dürfen alle banküblichen Geschäfte betreiben, soweit dieses Gesetz, die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen oder die Satzung keine Einschränkungen vorsehen.

Hamburg

kein Sparkassengesetz

Hessen

Hessisches Sparkassengesetz

§ 2 SpkG – Aufgaben

- (1) 1Die Sparkassen haben die Aufgabe, als dem gemeinen Nutzen dienende Wirtschaftsunternehmen ihrer Träger geld- und kreditwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, insbesondere Gelegenheit zur sicheren Anlage von Geldern zu geben. 2Sie erledigen im Interesse ihrer Kunden Dienstleistungen nach Maßgabe der Satzung. 3Sie fördern die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich.
- (2) Den Sparkassen obliegt insbesondere die Förderung des Sparens und der übrigen Formen der Vermögensbildung, die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitnehmer, des Mittelstandes, der gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Hand.
- (3) Die Sparkassen arbeiten mit den Verbundunternehmen der S-Finanzgruppe Hessen-Thüringen zusammen.

(4) Die Sparkassen sollen nach Maßgabe der Mustersatzung jeder Einwohnerin und jedem Einwohner im Gebiet ihres Trägers auf Verlangen ein Girokonto auf Guthabenbasis einrichten.

(5) 1Die Sparkassen sind grundsätzlich verpflichtet, jede Existenzgründerin und jeden Existenzgründer im Gebiet ihres Trägers zu beraten. 2Sie betreuen bei dem Zugang zu Förderkrediten und kooperieren mit den Förderbanken von Land und Bund.

(6) 1Die Geschäfte der Sparkassen sind unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. 2Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes.

Mecklenburg-Vorpommern

Sparkassengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern

§ 2 SpkG – Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag

(1) Sparkassen sind selbstständige Wirtschaftsunternehmen in kommunaler Trägerschaft mit der Aufgabe, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse für ihr Geschäftsgebiet den Wettbewerb zu stärken und die angemessene ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise und insbesondere des Mittelstandes mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche ihres Geschäftsgebietes sicherzustellen. Sie unterstützen die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich.

(2) Die Sparkassen betreiben die in der nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 erlassenen Rechtsverordnung vorgesehenen Geschäfte Sparkassenzentralbankgeschäfte, Bauspargeschäfte, Investmentgeschäfte und Versicherungsgeschäfte sollen im Verbund mit den Unternehmen der Sparkassenorganisation betrieben werden.

(3) Die Sparkassen führen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen unter Wahrung ihres öffentlichen Auftrages.

(4) ...

Verordnung über die Geschäfte und die Verwaltung der Sparkassen

§ 5 Verpflichtung zur Führung von Girokonten

(1) Die Sparkasse ist verpflichtet, für natürliche Personen mit Wohnsitz im Geschäftsgebiet auf Antrag Girokonten zur Entgegennahme von Einlagen zu führen.

(2) Eine Verpflichtung zur Führung eines Girokontos besteht nicht, wenn

1. der Kontoinhaber Leistungen bei Kreditinstituten missbraucht hat,
2. das Konto ein Jahr lang umsatzlos geführt wurde,
3. das Konto keine Guthaben aufweist und der Kontoinhaber trotz Aufforderung nicht für Guthaben sorgt,

4. aus anderen wichtigen Gründen die Aufnahme oder Fortsetzung der Geschäftsbeziehungen der Sparkasse nicht zumutbar ist.

Niedersachsen

Niedersächsisches Sparkassengesetz

§ 4 Aufgaben

(1) Sparkassen sind wirtschaftlich selbständige Unternehmen in kommunaler Trägerschaft mit der Aufgabe, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse für ihr Geschäftsgebiet den Wettbewerb zu stärken und die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise und insbesondere des Mittelstands mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen in der Fläche sicherzustellen. Sie unterstützen im Geschäftsgebiet der Sparkasse die kommunale Aufgabenerfüllung des Trägers im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich. § 29 Abs. 4 und § 30 bleiben unberührt.

(2) Sparkassen dürfen nur in ihrem Geschäftsgebiet Zweigstellen errichten und werbend tätig werden, soweit sich aus den zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieses Gesetzes bestehenden abweichenden Regelungen nichts anderes ergibt. Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

(3) Sparkassen können alle banküblichen Geschäfte betreiben, soweit nicht bestimmte Arten von Geschäften nach Maßgabe der Sparkassenverordnung (§ 6 Abs. 1) ausgeschlossen werden. Weitere Geschäfte, die auch von anderen Kreditinstituten üblicherweise ihren Kunden angeboten werden und mit zulässigen Geschäften der Sparkasse im engen Sachzusammenhang stehen, sind ebenfalls zulässig.

Nordrhein-Westfalen

Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen

§ 2 Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag

(1) Die Sparkassen haben die Aufgabe, der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Geschäftsgebietes und ihres Trägers zu dienen.

(2) Die Sparkassen stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie fördern die finanzielle Eigenvorsorge und Selbstverantwortung vornehmlich bei der Jugend, aber auch in allen sonstigen Altersgruppen und Strukturen der Bevölkerung. Sie versorgen im Kreditgeschäft vorwiegend den Mittelstand sowie die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise. Die Sparkassen tragen zur Finanzierung der Schuldnerberatung in Verbraucher- oder Schuldnerberatungsstellen bei.

(3) Die Sparkassen führen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags. Gewinnerzielung ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes.

(4) Die Sparkassen dürfen im Rahmen dieses Gesetzes und den nach diesem Gesetz erlassenen Begleitvorschriften alle banküblichen Geschäfte betreiben.

§ 5 SpkG – Kontrahierungspflichten

(1) Die Sparkassen sind verpflichtet, Spareinlagen in Höhe von mindestens einem Euro entgegenzunehmen.

(2) Die Sparkassen sind verpflichtet, für natürliche Personen aus dem Trägergebiet auf Antrag Girokonten zur Entgegennahme von Einlagen in Euro zu führen. Eine Verpflichtung zur Führung eines Girokontos besteht nicht, wenn

- a) der Kontoinhaber Dienstleistungen bei Kreditinstituten missbraucht hat,
- b) das Konto ein Jahr lang umsatzlos geführt wurde,
- c) das Konto kein Guthaben aufweist und der Kontoinhaber trotz Aufforderung nicht für Guthaben sorgt,
- d) aus anderen wichtigen Gründen die Aufnahme oder Fortführung der Geschäftsbeziehung den Sparkassen im Einzelfall nicht zumutbar ist.

Die Ablehnung eines Antrags nach Satz 1 ist schriftlich oder elektronisch zu begründen.

Rheinland-Pfalz

Sparkassengesetz

§ 2 Aufgaben, öffentlicher Auftrag

(1) Die Sparkassen haben als kommunale Wirtschaftsunternehmen die Aufgabe, vorrangig im Gebiet ihres Errichtungsträgers die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu sichern.

(2) Die Sparkassen stärken als öffentliche Banken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, den Mittelstand und die öffentliche Hand nach wirtschaftlichen Grundsätzen und den Anforderungen des Marktes. Die Sparkassen fördern die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten sowie die Erziehung junger Menschen zu eigenverantwortlichem wirtschaftlichem Verhalten. Sie tragen zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung insbesondere junger und mittelständischer Unternehmen im Geschäftsgebiet bei. Die Sparkassen tragen zur Finanzierung der Schuldnerberatung bei. Die Träger entscheiden über die Verteilung dieser Mittel an die Träger der Schuldnerberatung. Mit ihrer Aufgabenerfüllung dienen die Sparkassen dem Gemeinwohl.

(3) Die Sparkassen nehmen von jedem Spareinlagen in Euro an. Sie können Spareinlagen auch in ausländischer Währung annehmen.

(4) Die Sparkassen führen für natürliche Personen aus ihrem Geschäftsgebiet auf Antrag Girokonten, es sei denn, die Führung eines Girokontos ist einer Sparkasse im Einzelfall aus wichtigem Grund nicht zuzumuten.

(5) Die Sparkassen können alle banküblichen Geschäfte betreiben, soweit in diesem Gesetz oder in auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen nichts anderes bestimmt ist. Das Bauspar- und Investmentfondsgeschäft ist bevorzugt im Verbund mit den bestehenden Unternehmen der Sparkassenorganisation, das Versicherungsgeschäft bevorzugt mit den öffentlich-rechtlichen Versicherern zu betreiben. Sparkassen können im Rahmen ihrer Aufgaben nach wirtschaftlichen Grundsätzen Beteiligungen eingehen, soweit die Bestimmung über die Verwendung des Jahresüberschusses (§ 20) eingehalten wird.

Saarland

Saarländisches Sparkassengesetz

§ 2 Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag

(1) Sparkassen sind selbständige Wirtschaftsunternehmen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft mit der Aufgabe, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse vorrangig in ihrem Geschäftsgebiet den Wettbewerb zu stärken und die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungsschichten und der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche sicherzustellen. Mit ihrer Aufgabenerfüllung dienen die Sparkassen dem Gemeinwohl.

(2) Die Geschäfte der Sparkassen sind unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

Sachsen

Sächsisches Sparkassengesetz

§ 2 Anstaltszweck, öffentlicher Auftrag

(1) ¹Die Sparkassen sind selbständige Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet flächendeckend die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. ²Sie stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. ³Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand, und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. ⁴Sie fördern das Sparen und die allgemeine Vermögensbildung.

(2) ¹Die Sparkassen betreiben die in der nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erlassenen Rechtsverordnung vorgesehenen Geschäfte. ²Sparkassenzentralbankgeschäfte, Bauspargeschäfte, Investmentgeschäfte und Versicherungsgeschäfte sollen im

Verbund mit den Unternehmen der Sparkassenorganisation im Freistaat Sachsen betrieben werden.

(3) Die Sparkassen führen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen unter Wahrung ihres öffentlichen Auftrags.

(4) ...

Sachsen-Anhalt

Sparkassengesetz des Landes Sachsen-Anhalt

§ 2 Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag

(1) Die Sparkassen sind Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. Sie stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand, und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. Sie fördern das Sparen und die allgemeine Vermögensbildung.

(2) Die Sparkassen betreiben die in der nach § 32 Nr. 1 zu erlassenden Verordnung vorgesehenen Geschäfte. Sparkassenzentralbankgeschäfte, Bauspargeschäfte, Investmentgeschäfte und Versicherungsgeschäfte sollen im Verbund mit den Unternehmen der Sparkassenorganisation betrieben werden.

(3) Die Sparkassen führen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen unter Wahrung ihres öffentlichen Auftrages.

(4) ...

Schleswig-Holstein

Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein

§ 2 Aufgaben

Sparkassen sind selbständige Unternehmen in kommunaler Trägerschaft mit der Aufgabe, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse für ihr Geschäftsgebiet den Wettbewerb zu stärken und die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise, der öffentlichen Hand und insbesondere der mittelständischen Wirtschaft mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche

sicherzustellen. Sie unterstützen dadurch die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich.

Thüringen

Thüringer Sparkassengesetz

§ 2 Unternehmenszweck, öffentlicher Auftrag

- (1) Die Sparkassen sind dem gemeinen Nutzen dienende Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die Versorgung mit Finanzdienstleistungen sicherzustellen, insbesondere Gelegenheit zur sicheren Anlage von Geldern zu geben. Die Sparkassen stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringen ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, insbesondere den Mittelstand und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. Sie fördern den Sparsinn, die allgemeine Vermögensbildung und die Wirtschaftserziehung der Jugend. Sie führen nach näherer Maßgabe der Sparkassenverordnung für natürliche Personen aus ihrem Geschäftsgebiet auf Antrag Girokonten.
- (2) Die Sparkassen betreiben ihre Geschäfte nach Maßgabe der Sparkassenverordnung im Interesse ihrer Kunden. Sparkassenzentralbankgeschäfte, Bauspargeschäfte, Immobiliengeschäfte, Investmentgeschäfte und Versicherungsgeschäfte sollen im Verbund mit den Unternehmen der Sparkassenorganisation Thüringens betrieben werden.
- (3) Die Sparkassen führen ihre Geschäfte nach kaufmännischen Grundsätzen unter Wahrung ihres öffentlichen Auftrags; die Gewinnerzielung ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebs.
- (4) Sparkassen sind zur Anlegung von Mündelgeld geeignet.
- (5) Die Sparkassen sollen eine gemeinsame, unabhängige Stelle einrichten, die rechtliche Auseinandersetzungen aus Geschäftsbeziehungen zwischen Kunden und den Sparkassen schlichten soll. Das nähere über die Einrichtung der Schlichtungsstelle sowie über die Voraussetzungen und die Durchführung des Verfahrens wird durch eine vom Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen im Einvernehmen mit der Sparkassenaufsichtsbehörde aufzustellende Schlichtungsordnung bestimmt.

Anhang II

Sparkassengesetze der deutschen Länder Regelungen zur Sparkassenaufsicht Stand: 1. November 2022

Baden-Württemberg

Sparkassengesetz für Baden-Württemberg

§ 48 Wesen und Inhalt der Aufsicht

- (1) Die Sparkassen und der Sparkassenverband unterstehen der Aufsicht des Landes.
- (2) Die Aufsicht beschränkt sich darauf, die Rechtmäßigkeit von Geschäftsführung und Verwaltung sicherzustellen, soweit nicht die Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde vorgeschrieben ist.
- (3) Die Rechtsaufsichtsbehörde kann sich über die Angelegenheiten der Körperschaften und Anstalten unterrichten, insbesondere Prüfungen und Besichtigungen durchführen, Berichte anfordern sowie Akten und Unterlagen einsehen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann sich dabei der Prüfungseinrichtung des Sparkassenverbands bedienen.
- (4) Die §§ 121 bis 124 der Gemeindeordnung gelten entsprechend.

Bayern

Gesetz über die öffentlichen Sparkassen

Art. 13 Aufsicht

- (1) Die Aufsicht über die Sparkasse wird unter Leitung des Staatsministeriums durch die Regierung ausgeübt.
- (2) 1Die Aufsicht erstreckt sich darauf, daß die Sparkasse ihre Geschäfte gesetz- und satzungsmäßig führt. 2Zu diesem Zweck kann die Aufsichtsbehörde jederzeit sämtliche Geschäfte und Verwaltungsvorgänge nachprüfen sowie Berichte und Akten einfordern.
- (3) 1Die Aufsichtsbehörde kann die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist die entsprechenden Maßnahmen zur Herstellung, des gesetz- und satzungsmäßigen Zustands zu treffen. 2Nach fruchtlosem Ablauf der Frist kann die Aufsichtsbehörde an Stelle und auf Kosten der Sparkasse die erforderlichen Verfügungen treffen und rechtserhebliche Erklärungen abgeben.

Berlin

Gesetz über die Berliner Sparkasse und die Umwandlung der Landesbank Berlin - Girozentrale - in eine Aktiengesellschaft

§ 9 Aufsicht

- (1) Die Berliner Sparkasse steht unter der Aufsicht der für das Kreditwesen zuständigen Senatsverwaltung (Aufsichtsbehörde). Die Aufsichtsbehörde nimmt die ihr nach diesem Gesetz zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse nur im öffentlichen Interesse wahr.
- (2) Der Träger steht in seiner Funktion als Träger der Berliner Sparkasse sowie als Sparkassenzentralbank (Girozentrale) und Sparkassenverband unter der Aufsicht der Aufsichtsbehörde

Brandenburg

Brandenburgisches Sparkassengesetz

§ 31 Befugnisse der Sparkassenaufsichtsbehörde

- (1) Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkasse den Gesetzen, den Rechtsverordnungen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprechen (Rechtsaufsicht). Bei der Durchführung der Aufsicht kann sich die Sparkassenaufsichtsbehörde der Einrichtungen des Ostdeutschen Sparkassenverbandes und in Ausnahmefällen anderer Dritter bedienen, deren Kosten die Sparkasse trägt.
- (2) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge nachprüfen, hierfür die Geschäftsräume der Sparkasse betreten sowie Berichte und Akten anfordern.
- (3) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse oder deren Ausschüsse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. Sie kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse und deren Ausschüsse, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.
- (4) Erfüllt die Sparkasse die ihr obliegenden Rechtspflichten nicht oder kommt sie dem Verlangen der Sparkassenaufsichtsbehörde nach Absatz 3 nicht nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen

und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch eine beauftragte Person durchführen lassen.

(5) Wenn und solange der ordnungsmäßige Geschäftsgang der Sparkasse es erfordert und die Maßnahmen der Sparkassenaufsichtsbehörde nach den Absätzen 2 bis 4 nicht ausreichen, kann die Sparkassenaufsichtsbehörde eine beauftragte Person bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse auf Kosten der Sparkasse wahrnimmt. Die beauftragte Person hat die Stellung eines Organs der Sparkasse.

Bremen

Bremisches Sparkassengesetz

§ 25 Befugnisse der Aufsichtsbehörde

(1) Die Sparkassenaufsicht erstreckt sich darauf, dass die Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkasse dem geltenden Recht entsprechen.

(2) Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäftsvorgänge prüfen sowie Bericht und Akten einsehen.

(3) Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die rechtswidrig sind, beanstanden und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden. Beanstandete Beschlüsse und Anordnungen dürfen nicht vollzogen werden.

(4) Erfüllt die Sparkasse die ihr nach dem geltenden Recht obliegenden Pflichten nicht, so kann die Aufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung innerhalb der ihr gesetzten Frist nicht nach, so kann die Aufsichtsbehörde an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen.

Hamburg

kein Sparkassengesetz

Hessen

Hessisches Sparkassengesetz

§ 20 Staatsaufsicht

(1) 1Die Sparkassen stehen unter der Aufsicht des Staates. 2Aufsichtsbehörde ist das Regierungspräsidium. 3Oberste Aufsichtsbehörde ist das für das Sparkassenwesen zuständige Ministerium.

(2) Die Aufsichtsbehörden üben in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ihre Befugnisse im Benehmen mit den Kommunalaufsichtsbehörden aus; sie können sich der Prüfungseinrichtung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen bedienen.

(3) 1Die Aufsicht soll sicherstellen, dass die Sparkassen im Einklang mit den Gesetzen und den auf Grund der Gesetze erlassenen aufsichtsbehördlichen Anordnungen verwaltet werden. 2Sie soll so gehandhabt werden, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Sparkassen nicht beeinträchtigt werden.

(4) 1Nach der Satzung nicht zulässige Geschäfte bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. 2Solche Geschäfte können allgemein durch die oberste Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

(5) 1Die oberste Aufsichtsbehörde kann erlassen:

1. Beleihungsgrundsätze für das Real- und Personalkreditgeschäft,
2. Richtlinien für die Vergütung und Versorgung der angestellten Vorstandsmitglieder,
3. Richtlinien über die Zahlung von Aufwandsentschädigungen und Ersatz des Verdienstaufalles an die Mitglieder des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse sowie von Aufwandsentschädigungen an die Mitglieder des Vorstandes, an die Leiter von Zweigstellen und an sonstige Bedienstete, denen auf Grund ihrer marktbezogenen Tätigkeit ein erhöhter Aufwand entsteht,
4. Richtlinien über die Gewährung von Spenden der Sparkasse für dem gemeinen Nutzen dienende Zwecke.

2Der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen erlässt Grundsätze und Richtlinien nach Satz 1 Nr. 1 bis 4, wenn und soweit die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht.

(6) 1Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen. 2Sie kann an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen; sie kann auch verlangen, dass der Verwaltungsrat zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen wird.

(7) Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

(8) 1Erfüllt eine Sparkasse die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Aufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen. 2Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Aufsichtsbehörde an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen.

(9) Wenn und solange der ordnungsmäßige Gang der Verwaltung der Sparkasse es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach Abs. 6 bis 8 nicht ausreichen, kann die Aufsichtsbehörde Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse oder eines ihrer Organe auf Kosten der Sparkasse wahrnehmen.

Mecklenburg-Vorpommern

Sparkassengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern

§ 31 Befugnisse der Sparkassenaufsichtsbehörde

(1) Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkassen den Gesetzen, den Rechtsverordnungen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprechen (Rechtsaufsicht). Bei der Durchführung der Aufsicht kann sich die Sparkassenaufsichtsbehörde der Einrichtungen des Ostdeutschen Sparkassenverbandes und in Ausnahmefällen anderer Dritter bedienen, deren Kosten die Sparkasse trägt.

(2) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkassen unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge nachprüfen, hierfür die Geschäftsräume der Sparkassen betreten sowie Berichte und Akten anfordern.

(3) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. Sie kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

(4) Erfüllt die Sparkasse die ihr obliegenden Rechtspflichten nicht oder kommt sie dem Verlangen der Sparkassenaufsichtsbehörde nach Absatz 3 nicht nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Beauftragten durchführen lassen.

(5) Wenn und solange der ordnungsgemäße Geschäftsgang der Sparkasse es erfordert und die Befugnisse der Sparkassenaufsichtsbehörde nach den Absätzen 2 bis 4 nicht ausreichen, kann die Sparkassenaufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse auf Kosten der Sparkasse wahrnimmt. Der Beauftragte hat die Stellung eines Organs der Sparkasse.

Niedersachsen

Niedersächsisches Sparkassengesetz

§ 25 Aufsicht

(1) Die Sparkassen unterliegen der Aufsicht des Landes. Die Sparkassenaufsicht stellt sicher, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkasse dem geltenden Recht entsprechen.

(2) Sparkassenaufsichtsbehörde ist das Finanzministerium.

§ 26 Befugnisse der Sparkassenaufsichtsbehörde

(1) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann jederzeit sämtliche Geschäfte und Verwaltungsvorgänge nachprüfen sowie schriftliche und mündliche Berichte sowie die Akten anfordern. Sie kann selbst oder durch Beauftragte an Ort und Stelle die Geschäftsvorgänge prüfen. Hierbei kann sie sich auch der Einrichtungen des Niedersächsischen Sparkassen- und Giroverbands bedienen.

(2) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. Sie kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die rechtswidrig sind, beanstanden und verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden. Beanstandete Beschlüsse und Anordnungen dürfen nicht vollzogen werden.

(3) Erfüllt eine Sparkasse die ihr nach dem geltenden Recht obliegenden Pflichten nicht, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung innerhalb der ihr gesetzten Frist nicht nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch eine oder einen Beauftragten durchführen lassen.

(4) Wenn und solange der ordnungsgemäße Geschäftsgang der Sparkasse nicht gewährleistet ist und die Maßnahmen nach den Absätzen 1 bis 3 nicht ausreichen, kann die Sparkassenaufsichtsbehörde eine Beauftragte oder einen Beauftragten bestellen, die oder der alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse auf deren Kosten wahrnimmt. Die oder der Beauftragte hat im Rahmen ihres oder seines Auftrags die Stellung eines Organs der Sparkasse.

(5) In den Fällen der Absätze 3 und 4 hat die Sparkassenaufsichtsbehörde den Träger unverzüglich zu unterrichten.

Nordrhein-Westfalen

Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen

§ 40 Befugnisse der Sparkassenaufsicht

- (1) Die Sparkassenaufsicht erstreckt sich darauf, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkasse den Gesetzen und der Satzung entsprechen.
- (2) Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge nachprüfen sowie Berichte und Akten anfordern. Hierbei kann sie sich der Prüfungseinrichtung des zuständigen Sparkassen- und Giroverbandes bedienen. Im Rahmen ihrer Befugnisse können die Aufsichtsbehörde und die Prüfungsstelle des zuständigen Sparkassen- und Giroverbandes auch an den Sitzungen des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse teilnehmen.
- (3) Die Aufsichtsbehörde kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. Sie kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das geltende Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.
- (4) Erfüllt eine Sparkasse die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht oder kommt sie dem Verlangen der Aufsichtsbehörde nach Absatz 2 nicht nach, so kann die Aufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Aufsichtsbehörde an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Beauftragten durchführen lassen.

Rheinland-Pfalz

Sparkassengesetz

§ 27 Grundsatz

Die Sparkassen und der Sparkassenverband mit seiner Geschäfts- und seiner Prüfungsstelle unterliegen der Staatsaufsicht. Sie stellt die Rechtmäßigkeit von Geschäftsführung und Verwaltung sicher, soweit nicht für die Sparkassen darüber hinaus durch Rechtsvorschrift die Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorgeschrieben ist.

§ 28 Aufsichtsbehörde

- (1) Aufsichtsbehörde über die Sparkassen ist das fachlich zuständige Ministerium. Soweit Fragen des Kommunalrechts, des Dienstrechts oder der Sparkassenverfassung berührt werden, entscheidet die Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium. Die Aufsichtsbehörde kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Prüfungsstelle des Sparkassenverbandes bedienen.
- (2) Aufsichtsbehörde über den Sparkassenverband mit seiner Geschäfts- und seiner Prüfungsstelle ist das fachlich zuständige Ministerium; es führt die Aufsicht über den

Sparkassenverband mit seiner Geschäfts- und seiner Prüfungsstelle im Benehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium.

(3) Aufsichtsbehörde in den Fällen des § 29 Abs. 5 ist die Aufsichtsbehörde nach Absatz 1 Satz 1; sie entscheidet im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium.

§ 29 Befugnisse der Aufsichtsbehörde

(1) Die Aufsichtsbehörde kann sich, soweit es zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, jederzeit über alle Angelegenheiten der Sparkassen unterrichten.

(2) Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit an den Sitzungen des Verwaltungsrats einer Sparkasse sowie an Schlussbesprechungen mit Abschluss- oder Sonderprüfern teilnehmen; sie kann verlangen, den Verwaltungsrat zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einzuberufen.

(3) Die Aufsichtsbehörde kann rechtswidrige Beschlüsse, Anordnungen und sonstiges rechtswidriges Verhalten der Sparkassenorgane beanstanden und verlangen, hierauf beruhende Maßnahmen rückgängig zu machen.

(4) Kommt die Sparkasse einer Aufsichtsmaßnahme der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Aufsichtsbehörde an ihrer Stelle das Erforderliche veranlassen und selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen.

(5) Kommt der Träger der Sparkasse seiner Verpflichtung nach § 7 Abs. 2 nicht nach, gelten die Absätze 3 und 4 entsprechend.

(6) Die Aufsichtsbehörde kann Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Organe wahrnehmen.

(7) Die Aufsichtsbehörde kann in Erfüllung ihrer Aufgaben Prüfungen durch die Prüfungsstelle des Sparkassenverbandes oder andere geeignete Prüfer anordnen. Die Kosten der angeordneten Prüfungen und der Aufsichtsmaßnahmen nach den Absätzen 4 bis 6 hat die Sparkasse zu tragen.

...

Saarland

Saarländisches Sparkassengesetz

§ 30 Befugnisse der Sparkassenaufsichtsbehörde

(1) Die Sparkassenaufsicht erstreckt sich darauf, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkassen den Gesetzen, den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen

Rechtsverordnungen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprechen.

(2) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten, insbesondere an Ort und Stelle die Geschäftsvorgänge prüfen sowie Berichte und Akten anfordern. Sie kann sich dabei der Einrichtungen des Sparkassenverbandes Saar oder anderer geeigneter Prüfer bedienen und weitere Sachverständige zuziehen. Die Kosten trägt die Sparkasse. Die Sparkassenaufsichtsbehörde ist berechtigt, an Sitzungen des Verwaltungsrates sowie an Schlussbesprechungen mit Abschluss- oder Sonderprüfern teilzunehmen.

(3) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. Sie kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das geltende Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden. Erfüllt eine Sparkasse die ihr nach Gesetz oder Satzung obliegenden Pflichten nicht, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung innerhalb der ihr gesetzten Frist nicht nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde anstelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Beauftragten durchführen lassen.

Sachsen

Sächsisches Sparkassengesetz

§ 31 Rechtsaufsicht

(1) ¹Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkasse den Gesetzen, den Rechtsverordnungen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprechen (Rechtsaufsicht). ²Bei der Durchführung der Aufsicht kann sich die Sparkassenaufsichtsbehörde der Einrichtungen des Ostdeutschen Sparkassenverbands oder Dritter bedienen, deren Kosten die Sparkasse trägt.

(2) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge nachprüfen, hierfür die Geschäftsräume der Sparkasse betreten sowie Berichte und Akten anfordern.

(3) ¹Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. ²Sie kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden. ³Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung.

(4) ¹Erfüllt die Sparkasse die ihr obliegenden Rechtspflichten nicht oder kommt sie dem Verlangen der Sparkassenaufsichtsbehörde nach Absatz 3 nicht nach, kann die Sparkassenaufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen

Frist das Erforderliche zu veranlassen. ²Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, kann die Sparkassenaufsichtsbehörde anstelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Beauftragten durchführen lassen.

(5) ¹Wenn und solange der ordnungsgemäße Geschäftsgang der Sparkasse es erfordert und die Maßnahmen der Sparkassenaufsichtsbehörde nach den Absätzen 2 bis 4 nicht ausreichen, kann die Sparkassenaufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse auf Kosten der Sparkasse wahrnimmt. ²Der Beauftragte hat die Stellung eines Organs der Sparkasse.²¹

Sachsen-Anhalt

Sparkassengesetz des Landes Sachsen-Anhalt

§ 31 Befugnisse der Sparkassenaufsichtsbehörde

(1) Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkasse den Gesetzen, den Verordnungen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprechen (Rechtsaufsicht). Bei der Durchführung der Aufsicht kann sich das für Sparkassen zuständige Ministerium der Einrichtungen des Ostdeutschen Sparkassenverbandes oder anderer geeigneter Prüfer bedienen und weitere Sachverständige zuziehen. Die Kosten der Prüfung trägt die Sparkasse.

(2) Das für Sparkassen zuständige Ministerium kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge nachprüfen, hierfür die Geschäftsräume der Sparkasse betreten sowie Berichte und Akten anfordern.

(3) Das für Sparkassen zuständige Ministerium kann verlangen, dass die Organe der Sparkasse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden. Es kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

(4) Erfüllt die Sparkasse die ihr obliegenden Rechtspflichten nicht oder kommt sie dem Verlangen des für Sparkassen zuständigen Ministeriums nach Absatz 3 nicht nach, so kann das für Sparkassen zuständige Ministerium die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann das für Sparkassen zuständige Ministerium anstelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen.

(5) Wenn und solange der ordnungsgemäße Geschäftsgang der Sparkasse es erfordert und die Maßnahmen des für Sparkassen zuständigen Ministeriums nach den Absätzen 2 bis 4 nicht ausreichen, kann das für Sparkassen zuständige Ministerium einen

Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse auf Kosten der Sparkasse wahrnimmt. Der Beauftragte hat im Rahmen seines Auftrages die Stellung eines Organs der Sparkasse.

Schleswig-Holstein

Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein

§ 39 SpkG – Aufsichtsbehörde für die Sparkassen

(1) Aufsichtsbehörde für die Sparkassen ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration.

(2) Die Aufsicht soll sicherstellen, dass die Sparkassen im Einklang mit den Gesetzen und den aufgrund der Gesetze erlassenen aufsichtsbehördlichen Anordnungen geführt werden. Sie soll so gehandhabt werden, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Sparkassen nicht beeinträchtigt werden.

(3) Bei Handhabung der Aufsicht kann sich die Aufsichtsbehörde der Einrichtungen des Sparkassen- und Giroverbandes für Schleswig-Holstein bedienen.

§ 40 SpkG – Aufsichtsmittel

(1) Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über alle Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen. Sie kann an den Sitzungen der Sparkassenorgane teilnehmen; sie kann auch verlangen, dass die Sparkassenorgane zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden.

(2) Die Aufsichtsbehörde kann die Vorsitzenden der Sparkassenorgane anweisen, Beschlüsse und Anordnungen der Organe, die das Recht verletzen, zu beanstanden. Sie kann diese Beschlüsse auch selbst beanstanden. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Die Aufsichtsbehörde kann verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

(3) Erfüllt eine Sparkasse die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Aufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Aufsichtsbehörde die Anordnung anstelle und auf Kosten der Sparkasse selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen.

(4) Wenn und solange der ordnungsmäßige Geschäftsgang der Sparkasse es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach den Absätzen 2 und 3 nicht ausreichen, kann die Aufsichtsbehörde eine Beauftragte oder einen Beauftragten bestellen, die oder der alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse auf Kosten der Sparkasse wahrnimmt. Die oder der Beauftragte hat die Stellung eines Organs der Sparkasse.

Thüringen

Thüringer Sparkassengesetz

§ 24 Sparkassenaufsichtsbehörde

(1) Die Sparkassen unterliegen der Aufsicht des für das Sparkassenwesen zuständigen Ministeriums (Sparkassenaufsichtsbehörde). Soweit Fragen des Kommunalrechts und der Sparkassenverfassung berührt werden, entscheidet die Sparkassenaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Kommunalaufsichtsbehörde. Soweit nicht die Sparkassenaufsichtsbehörde nach diesem Gesetz für die Aufsicht zuständig ist, regelt sich die Aufsicht über die Sparkassenzweckverbände nach dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung vom 10. Oktober 2001 (GVBl. S. 290) in der jeweils geltenden Fassung.

(2) Die Sparkassenaufsicht erstreckt sich darauf, dass Geschäftsführung und Verwaltung der Sparkassen den Gesetzen, der Satzung und den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprechen (Rechtsaufsicht).

(3) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge nachprüfen, hierfür die Geschäftsräume der Sparkasse betreten sowie Berichte und Akten anfordern. Sie kann sich bei Wahrnehmung der Aufsicht der Prüfungseinrichtung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen bedienen. Anfallende Kosten hat die Sparkasse zu tragen.

(4) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann an den Sitzungen des Verwaltungsrats teilnehmen; sie kann auch verlangen, dass die Organe der Sparkasse zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen werden.

(5) Die Sparkassenaufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das geltende Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

(6) Erfüllt die Sparkasse die ihr obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer angemessenen Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung innerhalb der ihr gesetzten Frist nicht nach, so kann die Sparkassenaufsichtsbehörde an Stelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Beauftragten durchführen lassen.

(7) Wenn und solange der ordnungsgemäße Geschäftsgang der Sparkasse es erfordert und die Befugnisse nach den Absätzen 3 bis 6 nicht ausreichen, kann die Sparkassenaufsichtsbehörde Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse oder eines ihrer Organe auf Kosten der Sparkasse wahrnehmen.

(8) Alle bei der Aufsichtsbehörde tätigen Personen sind zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet. Sie dürfen auch nach ihrem Ausscheiden weder vor Gericht noch außergerichtlich über Vorgänge, die ihnen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit oder in ihrer Eigenschaft als bei der Aufsichtsbehörde tätigen Person bekannt geworden sind, ohne Genehmigung aussagen oder Erklärungen abgeben. Die Aussagegenehmigung erteilt die Aufsichtsbehörde. Unabhängig von Satz 3 dürfen im Interesse von Antragstellern und Kunden Tatsachen, die der Sparkasse ausschließlich aufgrund der Geschäftsverbindung anvertraut oder zugänglich gemacht wurden, nicht unbefugt offenbart werden.