UNTERSUCHUNGEN ÜBER DAS
SPAR-, GIRO- UND KREDITWESEN
Herausgegeben von Fritz Voigt

Band 19

Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen

Die Sparkassen als Selbstverwaltungsträger und ihr Verhältnis zum Staat in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Heinrich Frick

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

HEINRICH FRICK

Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen

Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen

Schriften des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen
an der Universität Hamburg

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Fritz Voigt

Band 19

Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen

Die Sparkassen als Selbstverwaltungsträger und ihr Verhältnis zum Staat in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Heinrich Frick

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1962 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1962 bei Albert Sayffaerth, Berlin SW 61
Printed in Germany

Herrn Landrichter a. D. Sprengel
in dankbarer Verehrung zugeeignet

Vorwort

Die Anregung zu einer Arbeit über die Staatsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Sparkassen ging im Frühjahr 1958 von dem Syndikus des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e. V. in Bonn, Herrn Landrichter a. D. *Sprengel,* aus. Ich habe diese Anregung damals gern aufgegriffen und bin Herrn Professor Dr. Ulrich *Scheuner* sehr dankbar, daß er diese Arbeit jahrelang betreut und mir oft mit gutem Rat geholfen hat. Besonderen Dank möchte ich Herrn Landrichter a. D. *Sprengel* sagen, der die Arbeit stets förderte und dessen sachkundiger Rat und freundliche Hilfe mir sehr wertvoll waren. Dank schulde ich ferner dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband, dessen Geschäftsführer, Herr Dr. *Hoffmann,* es mir ermöglicht hat, mich im Deutschen Sparkassen- und Giroverband eingehend über alle Fragen des Sparkassenrechtes zu informieren und das wesentliche Material für diese Arbeit zusammenzustellen. Den Mitarbeitern des Verbandes habe ich für die Hilfe bei der Beschaffung der Literatur und für mancherlei wertvolle Hinweise zu danken.

Schließlich gilt mein Dank Herrn Professor Dr. Dr. Fritz *Voigt,* dem Direktor des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen an der Universität Hamburg, für die Aufnahme der Arbeit in seine Schriftenreihe und für die Mühen, die er mit der Herausgabe dieses Buches gehabt hat.

Düsseldorf, im August 1961

Heinrich Frick

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Bank- und Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder nach dem Stand vom 1. September 1960 15
Übersicht über das neue Sparkassenrecht 17
Einleitung: Einführung in Ziele und Aufbau der Arbeit 21

Erster Teil

„Staatsaufsicht" als Rechtsbegriff

Einleitung 25

A. *Der Lebensbegriff „Aufsicht"* 26
I. Aufsicht — Beobachtung 27
II. Aufsicht — Kontrolle 28
III. Aufsicht — Leitung 29
IV. Zusammenfassung 31

B. *Der Begriff der Staatsaufsicht und seine Verwendung in der Rechtswirklichkeit* 31
I. Die Ämteraufsicht 32
II. Die Staatsaufsicht über die rechtlich selbständigen Verwaltungsträger (juristischen Personen des öffentlichen Rechts) 35
1. Einleitung: Mittelbare Staatsverwaltung und Selbstverwaltung — Erscheinungsformen der mittelbaren Staatsverwaltung 35
2. Die Staatsaufsicht über die Körperschaften des öffentlichen Rechts, besonders über die Gemeinden — Kommunalaufsicht 38
a) Tätigkeitsbereich oder Wirkungskreis der Gemeinden 38
aa) Eigene oder Selbstverwaltungsangelegenheiten 39
bb) Auftragsangelegenheiten 42
b) Die Staatsaufsicht über die Gemeinden 43
aa) Fachaufsicht 43
bb) Kommunalaufsicht 43
cc) Mittel der Staatsaufsicht 51
c) Die Körperschaftsaufsicht 53
3. Die Staatsaufsicht über die Anstalten des öffentlichen Rechts 54
a) Unselbständige Anstalten 56
b) Selbständige (rechtsfähige) Anstalten 57
aa) Anstalten als abgesonderte Vermögensmassen oder Verwaltungsmittel 57
bb) Nutzbare Anstalten 60

4. Die Stiftungsaufsicht 63
III. Die Untertanenaufsicht 64
1. „Allgemeine“ Untertanenaufsicht 64
2. „Besondere“ Untertanenaufsicht 64

Zweiter Teil

Die Staatsaufsicht über die öffentlichen Sparkassen als selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts (Sparkassenaufsicht)

Erstes Kapitel: Gegenstand der Sparkassenaufsicht .. 67
A. *Die historische Entwicklung des Sparkassenwesens in Deutschland* 67
I. Überblick über die Ausdehnung des Sparkassenwesens in Deutschland 67
II. Über das Wesen und die Aufgaben der öffentlichen Sparkassen 72
1. Wirtschaftliche Definition 72
2. Die Sparkassen als gemeinnützige Institute 74
3. Kaufmannseigenschaft der Sparkassen 80
4. Der Begriff der „öffentlichen Sparkassen“ 84
5. Die „Mündelsicherheit“ der öffentlichen Sparkassen 87
a) Bedeutung der Mündelsicherheit 87
b) Ist die bevorzugte Stellung der Sparkassen als mündelsichere Kreditinstitute noch gerechtfertigt? 89
B. *Die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen zu Selbstverwaltungsträgern in der Rechtsform selbständiger Anstalten des öffentlichen Rechts und das Verhältnis zu ihren Muttergemeinwesen* 97
I. Die Entwicklung bis zum Jahre 1931 97
1. Entwicklung bis 1838 97
2. Das Preußische Sparkassenreglement 98
3. Entwicklung bis 1931/1932 99
II. Die rechtliche Verselbständigung der Sparkassen 101
1. Die Sparkassen als selbständige Anstalten 102
2. Die Verbindung der Sparkassen mit ihren Gewährträgern .. 105
III. Die Entwicklung nach 1945 107
1. Die Sparkassen als Selbstverwaltungsträger 109
a) Die Einführung der Organteilung 109
aa) Hessen 110
bb) Schleswig-Holstein 111
cc) Bremen 111
dd) Bayern 112
ee) Nordrhein-Westfalen 112
ff) Rheinland-Pfalz 112
b) Die personelle Selbstverwaltung 113

c) Stärkung der Selbstverwaltung der Sparkassen durch Minderung der Mitverwaltungsrechte der Aufsichtsbehörden 115
2. Die Verbindung der Sparkassen mit ihren Gewährträgern .. 116
a) Wirtschaftliche Verbindung 117
b) Mitverwaltungsrechte der Gewährträger 117
aa) Unmittelbare Mitverwaltung 118
bb) Mittelbare Mitverwaltung 120

Zweites Kapitel: Die Entwicklung und Ausgestaltung der Sparkassenaufsicht 123

A. *Historische Entwicklung der Sparkassenaufsicht bis 1945* 123

I. Die Entwicklung bis zur Bankenkrise 1931 123
1. Das Preußische Sparkassenreglement 123
2. Die Entwicklung bis 1931 — insbesondere die des Prüfungswesens 127

II. Die Sparkassenaufsicht nach der rechtlichen Verselbständigung der Sparkassen 132
1. Die Rechtsnatur der Sparkassenaufsicht nach 1931 132
a) Ist die Sparkassenaufsicht Dienstaufsicht? 132
b) Ist die Sparkassenaufsicht Körperschaftsaufsicht? 133
c) Ist die Sparkassenaufsicht Kommunalaufsicht? 134
d) Ist die Sparkassenaufsicht Anstaltsaufsicht? 135
2. Die Aufsichtsbehörden 136
3. Inhalt und Umfang der Sparkassenaufsicht 137
4. Die Rechte der Aufsichtsbehörden und ihre Aufsichtsmittel .. 138
a) Die Gestaltungsrechte der Aufsichtsbehörden 139
aa) Mitwirkung bei der Gründung 140
bb) Mitwirkung an Beschlüssen der Gewährträger sowie sonstige Entscheidungen 140
cc) Das Recht, allgemeine Anordnungen zu erlassen 141
b) Die eigentlichen Aufsichtsmittel 141
aa) Die Informationsmittel 141
bb) Die präventiven Aufsichtsmittel 146
cc) Die Korrektions- oder berichtigenden (repressiven) Aufsichtsmittel 148

B. *Die Ausgestaltung der Sparkassenaufsicht nach 1945, insbesondere nach heute gültigem Recht* 155

I. Die Nachkriegslage bis 1953 155
1. Die Aufsichtsbehörden 156
2. Inhalt und Umfang der Sparkassenaufsicht 156
3. Rechtsschutz gegen Anordnungen der Aufsichtsbehörden .. 157

II. Vorschlag nach den „Bonner Entwürfen“ 158

III. Die Sparkassenaufsicht nach dem neuen Sparkassenrecht 160

1. Die Aufsichtsbehörden 160
a) Die gesetzliche Regelung 160
b) Kritik 161
2. Inhalt, Umfang und Grenzen der Sparkassenaufsicht 163
3. Rechte der Aufsichtsbehörden — Aufsichtsmittel 168
a) Die Gestaltungsrechte 168
b) Die eigentlichen Aufsichtsmittel 172
aa) Die Informationsmittel 174
bb) Die präventiven Aufsichtsmittel 178
cc) Die Korrektions- oder berichtigenden (repressiven) Aufsichtsmittel 181
4. Rechtsschutz der Sparkassen gegen aufsichtsbehördliche Maßnahmen 186
a) Allgemeines 186
b) Der Rechtsschutz im einzelnen 190
c) Die Aufsichtsbeschwerde 196

Drittes Kapitel: Sparkassen- und Bankaufsicht 197

I. Wesen und Zweck der Bankaufsicht 198

II. Die Mittel der Bankaufsicht nach dem Kreditwesengesetz vom 10. Juli 1961 203
1. Die Gestaltungsrechte 203
2. Die eigentlichen Aufsichtsmittel des Bundesaufsichtsamtes .. 205
a) Die Informationsmittel 205
b) Die präventiven Aufsichtsmittel 207
c) Die Korrektions- oder berichtigenden Aufsichtsmittel 208
d) Die eigentlichen Zwangsmittel 211
3. Rechtsschutz 214

III. Die Aufsichtsbehörden 214

IV. Das Verhältnis von Sparkassenaufsicht und Bankaufsicht unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes vom 10. Juli 1961 .. 218
1. Wesensmäßige Unterschiede von Sparkassen- und Bankaufsicht 218
2. Koordinierung durch das KWG 220
3. Koordinierung der beiden Aufsichtsarten durch Vereinigung bei einem Ministerium 222
4. Die Regelung des Kreditwesengesetzes vom 10. Juli 1961 223

Zusammenfassung und Schluß 229

Literaturverzeichnis 231

Sachverzeichnis 246

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	= anderer Auffassung
a.a.O.	= am angegebenen Ort
ALR	= Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
Anm.	= Anmerkung
Art.	= Artikel
Beitr.G.	= Gesetz zur Erhaltung und Hebung der Kaufkraft vom 24. März 1934 (RGBl. I S. 235), Abschnitt I: Finanzgebarung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ähnlicher Verbände und Organisationen (Beiträgegesetz)
Bek.	= Bekanntmachung
BGBl	= Bundesgesetzblatt
BVwVG	= Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz des Bundes vom 27. April 1953 (BGBl. I S. 157)
DGO	= Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49)
Diss.	= Dissertation
DSGV	= Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V., Bonn
DuABest	= Durchführungs- und Ausführungsbestimmung
Entw.	= Entwurf
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBl	= Gemeinsames Ministerialblatt
GO	= Gemeindeordnung
GS	= Gesetzessammlung
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
i.d.F.	= in der Fassung
Komm.	= Kommentar
KWG 1934, 1939	= Reichsgesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz) vom 5. Dezember 1934 (RGBl. I S. 1203) i. d. F. vom vom 25. September 1937 (RGBl. I S. 1955)
KWG 1961	= Gesetz über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961 (BGBl I S. 881)
E KWG	= Regierungsentwurf eines Gesetzes über das Kreditwesen (BR - Drucks. 50/59 = BT - Drucks. Nr. III 4. 3. Wahlperiode)
LVG	= Landesverwaltungsgericht
MABl	= Ministerialamtsblatt
„Materialien“	= Materialien zur Erneuerung des Sparkassenrechts, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sparkassen- und Giroverbände und Girozentralen e. V., 1953
MBliV	= Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung
MBlMI	= Ministerialblatt des Ministers des Innern
MBlWiA	= Ministerialblatt des Ministers für Wirtschaft und Arbeit
MdI	= Minister(ium) des Innern

MRVO	= Verordnung der Militärregierung
MuSa	= Mustersatzung
NF	= Neue Folge
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PrüfErl	= Runderlaß des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers vom 2. Februar 1937 — I 30384/36 — betr. Prüfung der öffentlichen Sparkassen
PrüfPflVO	= Verordnung zur Durchführung der Vorschriften über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand vom 30. März 1933 (RGBl. I S. 180) — Prüfungspflichtverordnung —.
RdErl	= Runderlaß
Reichskomm.	= Reichskommissar für das Kreditwesen
rev. DGO	= Deutsche Gemeindeordnung in der Fassung der Anlage zur MRVO Nr. 21 „Abänderung der Deutschen Gemeindeordnung" (Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Brit. Kontrollgebiet, Nr. 7, S. 127).
RGBl	= Reichsgesetzblatt
RuPrWiM	= Reichs- und Preußischer Wirtschaftsminister
SpG oder SpkG	= Sparkassengesetz
SpkO	= Sparkassenordnung
SpVO oder SpkVO	= Sparkassenverordnung
SpkRegl.	= Reglement, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend, vom 12. Dezember 1838 (Preuß. GS 1839 S. 5) — Sparkassenreglement —
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VGG	= Gesetz Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 mit Änderung vom 30. September 1949
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17)
VwVG	= Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WRV	= Verfassung der Weimarer Republik vom 11. August 1919

Abkürzungen der deutschen Länder

Bad.-Württ.	= Baden-Württemberg(isches)
Bay.	= Bayern (Bayerisches)
Berl.	= Berlin(er)
Brem.	= Bremen (Bremisches)
Hamb.	= Hamburg(isches)
Hess. (oder: H.)	= Hessen (Hessisches)
Nds.	= Niedersachsen (Niedersächsisches)
NW	= Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfälisches)
Pr. (oder: Preuß.)	= Preußen (Preußisches)
Rh.-Pf. (oder: Rheinl.-Pf.)	= Rheinland-Pfalz (Rh.-Pfälzisches)
Sächs.	= Sächsisches
Schl.-Holst. (Schl.-H.)	= Schleswig-Holstein(isches)

Verzeichnis der Bank- und Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder nach dem Stand vom 1. September 1960*

1. *Baden-Württemberg:*

   Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *getrennt* geführt:
   Bankaufsicht: Wirtschaftsministerium
   Sparkassenaufsicht: Innenministerium.
   Im Wege der Aufgabenteilung ist eine regionale Aufgliederung der Sparkassenaufsicht erfolgt; das Innenministerium ist jedoch oberste Sparkassenaufsichtsbehörde geblieben.
   (Bekanntmachung der vorläufigen Regierung des Landes Baden-Württemberg vom 8. 7. 1952 — Gesetzblatt für Bad.-Württ. Nr. 7 S. 21 —; § 1 der 4. VO der vorl. Reg. des Landes Bad.-Württ. vom 22. 9. 1952 — Gesetzblatt für Bad.-Württ. Nr. 10 S. 33 —).

2. *Bayern:*

   Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *getrennt* geführt:
   Bankaufsicht: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
   Sparkassenaufsicht: Bayerisches Staatsministerium des Innern
   (Gesetz über die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Bank-, Börsen- und Versicherungswesens vom 1. 4. 1954 — Bayer. GVBl, Ausg. A Nr. 6/1954 S. 51 —).

3. *Berlin:*

   Die Bank- und Sparkassenaufsicht verden *von der gleichen Behörde* geführt:
   Bankaufsicht: Der Senator für Wirtschaft und Kredit, Abt. V — Bankaufsicht
   Sparkassenaufsicht: Der Senator für Wirtschaft und Kredit, Abt. V — Sparkassenaufsicht.

4. *Bremen:*

   Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *von der gleichen Behörde* geführt:
   Senator für die Finanzen
   (Senatsanordnung über die Zuständigkeit der Bankaufsicht vom 21. 2. 1947 — GBl der Freien Hansestadt Bremen 1947, S. 41 —).

5. *Hamburg:*

   Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *getrennt* geführt:
   Bankaufsicht: Behörde für Wirtschaft und Verkehr

---

* Entnommen der Sparkassen-Fachkartei, Stuttgart o J., Sachgruppe 213, S. 1 ff. — ab 1. Januar 1962 wird die Bankaufsicht zentral vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen mit Sitz in Berlin geführt (§§ 5 und 6 KWG 1961).

Sparkassenaufsicht: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Sparkassenaufsicht,
(Senatsbeschluß vom 22. 4. 1955 — Amtl. Anzeiger Teil II des Hamb. GVBl Nr. 91/1955 —).

6. *Hessen:*

Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *von der gleichen Behörde* geführt:
Der Hessische Minister für Wirtschaft und Verkehr
(Erlaß des Hessischen Ministers für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr vom 2. 7. 1953, Az.: W I c 3 — B 3127 b A/1).

7. *Niedersachsen:*

Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *getrennt* geführt:
Bankaufsicht: Minister für Wirtschaft und Verkehr
Sparkassenaufsicht: Minister der Finanzen
(Beschluß des Nds. Staatsministeriums vom 23. 3. 1954, mitgeteilt mit Erlaß des Nds. Ministers der Finanzen vom 29. 3. 1954, — 205001 —).

8. *Nordrhein-Westfalen:*

Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *von der gleichen Behörde* geführt:
Minister für Wirtschaft und Verkehr.
(Erlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 24. 9. 1952 — Az.: I/8-0 — Min.Bl. NRW Nr. 75 S. 1335 —).

9. *Rheinland-Pfalz:*

Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *von der gleichen Behörde* geführt:
Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
(Erlaß des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 13. 4. 1953 — Wi IV/1 — 3056/1/53 —).

10. *Saarland:*

Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *von der gleichen Behörde* geführt:
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft — Bankaufsicht —.
(Gesetz zur Einführung von Bundesrecht im Saarland vom 30. 6. 1959 — BGBl I S. 313 und VO vom 25. 3. 1954 — ABl Nr. 32/54 S. 303).

11. *Schleswig-Holstein:*

Die Bank- und Sparkassenaufsicht werden *getrennt* geführt:
Bankaufsicht: Minister für Wirtschaft und Verkehr
Sparkassenaufsicht: Minister des Innern.

Übersicht über das neue Sparkassenrecht

A. Bundesrechtliche Rahmenbestimmungen*

1. Verordnung des Reichspräsidenten über die Spar- und Girokassen sowie die kommunalen Giroverbände und kommunalen Kreditinstitute vom 5. August 1931 (RGBl I S. 429, 434).
2. 3. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 (RGBl I S. 537, 554) — Fünfter Teil, Kapitel I: Spar- und Girokassen, kommunale Kreditinstitute und Giroverbände sowie Girozentralen.
3. Gesetz über den Deutschen Sparkassen- und Giroverband vom 6. April 1933 (RGBl I S. 166).

B. Landesrechtliche Bestimmungen**

I. *Baden-Württemberg*

1. Regierungsbezirke Nordbaden und Südbaden
   a) Gesetz über die öffentlichen Sparkassen — Sparkassengesetz — vom 2. Februar 1940 (GVBl S. 5) in der Fassung der Bekanntmachung des Ministers des Innern vom 30. März 1940 (GVBl S. 19 ff.).
   b) Satzung I für Gemeinde- und Städtische Sparkassen in der Fassung des Erlasses des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 4. April 1960 — Nr. VI 7040/225 — (GemABl des Landes Baden-Württemberg Nr. 12 vom 29. April 1960).
   c) Satzung II für Verbands-(Bezirks-)Sparkassen in der Fassung des Erlasses des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 4. April 1960 — Nr. VI 7040/225 — (GemABl des Landes Baden-Württemberg Nr. 12 vom 29. April 1960).
2. Württemberg
   a) Gesetz zur Änderung des Württembergischen Sparkassengesetzes vom 18. November 1957 (GVBl Bad.-Württ. Nr. 19 vom 25. November 1957).

---

* Vgl. zu ihrer Gültigkeit als Bundesrecht H.-E. *Sprengel*, Sparkassenrecht — Bundes- oder Landesrecht? in: Sparkasse, 6. Jg. 1952, S. 99; H. *Schlierbach*, Das hessische Sparkassengesetz, Komm., Stuttgart 1957, S. 25 f.; E. *Gerth* u. A. *Danco*, Das Sparkassenrecht in Nordrhein-Westfalen, Komm. (Bd. I), Stade-Köln 1958, S. 11 f.; G. *Stolzenburg*, Die rechtliche Sonderstellung der freien Sparkassen im deutschen Sparkassenwesen, Diss. Hamburg 1956, S. 5 ff.

** Die Angaben sind im wesentlichen dem Überblick in Sparkasse, 75. Jg. 1958, S. 2 (o. Verf.), entnommen, aber auf den Stand vom 1. 1. 1961 gebracht.

b) Mustersatzung für die württembergischen Sparkassen in der Fassung des Erlasses des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 25. März 1955 — Nr. VI 7040/33 — und 5. Mai 1958 — Nr. VI 7040/153 —.

II. *Bayern*

1. Gesetz über die öffentlichen Sparkassen (SpkG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1956 (GVBl S. 187 ff.).
2. Verordnung über die Verwaltung und den Betrieb der Sparkassen — Sparkassenordnung (SpkO) — in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Juli 1960 (GVBl S. 149).
3. Mustersatzung für die Sparkassen — Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 27. Juni 1957 (I B 5 — 3046/3 — 2, MABl S. 516) in der Fassung der Änderung der Entschließung vom 27. Juli 1960 (I B 5 — 3064/3 — 10, MABl S. 605).
4. Mustersatzung für die Sparkassenzweckverbände — Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 27. Juni 1957 (I B 5 — 3064/3 — 3, MABl S. 511).

III. *Berlin*

Berliner Sparkassengesetz vom 13. Juli 1960 (GVBl für Berlin 1960 S. 662).

IV. *Bremen*

1. Gesetz über die Neuordnung des Sparkassenrechts im Gebiete der Stadt Bremerhaven und über die Aufhebung sparkassenrechtlicher Vorschriften vom 22. April 1955 (GVBl Brem. S. 68).
2. Satzung für die Städtische Sparkasse Bremerhaven vom 13. Juni/10. Juli 1952 in der Fassung vom 18. März 1960 (GBl der Freien Hansestadt Bremen 1960 Nr. 15 vom 12. 4. 1960).

V. *Hessen*

1. Hessisches Gesetz über die Neuordnung des öffentlichen Bank- und Sparkassenwesens vom 8. Mai 1953 (GVBl S. 99).
2. Hessisches Sparkassengesetz vom 10. November 1954 (GVBl S. 197).
3. Mustersatzung A und Mustersatzung B für kommunale Sparkassen nebst Begleiterlaß des Hessischen Ministers für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr vom 5. Juni 1955 (Beilage zum Staatsanzeiger für das Land Hessen S. 17 ff.) in der Fassung des Erlasses des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 12. Mai 1960, Änderungen der Mustersatzung A und B für kommunale Sparkassen (Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 23 vom 4. Juni 1960 S. 672).

VI. *Niedersachsen*

1. Gesetz über die Verwendung von Überschüssen der Sparkassen vom 19. Juli 1957 (GVBl S. 90).
2. Niedersächsisches Gesetz zur Angleichung des ehemals Schaumburg-Lippischen Rechts vom 12. Juli 1960 (GVBl Nr. 16 vom 16. Juli 1960).

VII. *Nordrhein-Westfalen*

1. Gesetz über die Sparkassen sowie die Girozentralen und Sparkassen- und Giroverbände (Sparkassengesetz) vom 7. Januar 1958 (GVBl S. 5).
2. Mustersatzung für die Sparkassen in Nordrhein-Westfalen vom 1. April 1958 (GVBl S. 111 ff.) nebst Erlaß des Ministers für Wirtschaft und Verkehr und des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen betreffend Mustersatzung für die Sparkassen vom 19. März 1958 — II/B 2-182-59 —; III B 5/711-576/58 —.

VIII. *Rheinland-Pfalz*

1. Landesgesetz über die Neuordnung des Sparkassenwesens (Sparkassengesetz) vom 12. März 1958 (GVBl S. 47).
2. Mustersatzung nebst Begleiterlaß des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr des Landes Rheinland-Pfalz vom 17. Juli 1958 — WiA III/1 c-5170/58 —.

IX. *Saarland*

Mustersatzung für die öffentlich-rechtlichen Sparkassen des Saarlandes vom 18. Oktober 1951 in der aufsichtsbehördlich genehmigten Fassung vom 1. Juli 1959 — Az.: F 1 Ko/We, Tgb. Nr. 227/59 —.

X. *Schleswig-Holstein*

1. Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 6. Mai 1958 (GVBl S. 191).
2. Mustersatzungen A, B und C nebst Begleiterlaß des Innenministers vom 16. Juni 1958 (Amtsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 26 vom 28. Juni 1958, Ausg. A, S. 198).

Einleitung

Einführung in Ziele und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit hat zum Gegenstand die Staatsaufsicht über die öffentlichen Sparkassen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung des Verhältnisses der Sparkassen zum Staate. Diese Themenstellung besagt zweierlei:

1. Es soll die Stellung der Sparkassen zum Staatsganzen, ihre Entwicklung zu rechtlich selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechtes und zu weitgehend selbstverantwortlich tätigen, mit einem eigenen Aufgabenkreis betrauten Selbstverwaltungsträgern aufgezeigt werden. Anlaß zu dieser rechtlichen Würdigung bot das erst in den letzten Jahren neu kodifizierte Sparkassenrecht der Länder, durch das die den Sparkassen aufgrund einer Notverordnung des Reichspräsidenten von 1931 verliehene Stellung von rechtlich selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechtes neu gestaltet und gefestigt wurde. Erst mit diesen Kodifizierungen ist das Sparkassenrecht zu einem typischen und beispielhaften „Recht der rechtsfähigen öffentlichen Anstalt" entsprechend dem Gemeinderecht und Wasserverbandsrecht als typischem „Recht der öffentlichen Körperschaften" geworden und verdient deshalb eine besondere rechtliche Würdigung. Damit knüpft diese Arbeit an die Dissertation von Ernst-Eberhard *Kleiner*[1] an, die die bisher einzige größere Arbeit über die Sparkassen als öffentliche Anstalten geblieben ist. Die Fortentwicklung sowohl des allgemeinen Verwaltungsrechtes als auch des Sparkassenrechtes läßt ein Neuaufgreifen dieses Themas gerechtfertigt erscheinen.

2. Der eigentliche Gegenstand dieser Arbeit ist die Staatsaufsicht als wichtigstes Bindeglied zwischen den rechtlich selbständigen Sparkassen und dem Staate. Die Untersuchungen über die Entwicklung der „Staatsaufsicht über die öffentlichen Sparkassen" sollen, ausgehend von einer systematischen Darstellung und Erfassung des Rechtsinstituts „Staatsaufsicht" in seinen verschiedensten Erscheinungsformen, insbesondere auch ein Beitrag zum Recht der öffentlichen Anstalt sein. Schon Otto *Wachs* hat im Vorwort seiner im Jahre 1944

---

[1] E. E. *Kleiner*, Das Recht der öffentlichen Sparkassen. Die öffentlichen Sparkassen als private Unternehmungen, als unselbständige und als selbständige öffentliche Anstalten, Berlin 1930 (Diss. Heidelberg 1929).

erschienenen Dissertation über „Die Staatsaufsicht über die öffentlichen Kreditinstitute" unter Berufung auf W. *Weber*[2] und A. *Köttgen*[3] auf das Fehlen einer zusammenhängenden, den Rechtsbegriff und die Grenzen der Staatsaufsicht im gesamten Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung behandelnden Untersuchung hingewiesen. Diese Lücke ist bis heute nicht geschlossen. Ebenso wie die sehr gründliche, jedoch zwangsläufig auf dem Recht des autoritären Staates fußende Arbeit von O. *Wachs* und die mehr darstellende und deshalb insbesondere durch das neue Sparkassenrecht weitgehend überholte Arbeit von V. *Jost*[4] kann auch die vorliegende Arbeit nur ein kleiner Beitrag zum „Recht der Staatsaufsicht", insbesondere der Staatsaufsicht im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung, sein. Es ist auch im Rahmen dieser Arbeit unmöglich, die vielfachen staatlichen Aufsichtsrechte zusammenfassend einer rechtlichen Würdigung zu unterziehen. Ähnlich wie die kürzlich erschienene Arbeit von L. *Fröhler* über „Die Staatsaufsicht über die Handwerkskammern (München und Berlin 1957) diese Staatsaufsicht in das Recht der Körperschaftsaufsicht einordnet, so soll in der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen werden, die Sparkassenaufsicht als eine typische Form der Anstaltsaufsicht aufzuzeigen. Bisher hat es an einer eingehenden rechtlichen Regelung der Anstaltsaufsicht gefehlt. Wohl auch deshalb ist die Anstaltsaufsicht in der wissenschaftlichen Literatur bis heute recht stiefmütterlich behandelt worden. Das neu geschaffene Sparkassenrecht, in dem die Sparkassenaufsicht so umfassend geregelt ist, wie wir es bisher nur aus dem Gemeinde- und Wasserverbandsrecht kennen, könnte — ebenso wie die dort geregelten Aufsichtsrechte für die Körperschaftsaufsicht — beispielhaft für die Anstaltsaufsicht schlechthin werden. Deshalb erschien gerade im gegenwärtigen Zeitpunkt eine Darstellung der Entwicklung dieses Aufsichtsrechts unter Aufzeigung seiner wesentlichen Züge und rechtlichen Zusammenhänge sinnvoll und erforderlich.

Das Verhältnis der Sparkassen zum Staate wird aber nicht nur durch ihre Rechtsstellung als selbständige Anstalten des öffentlichen Rechtes und damit durch die Anstaltsaufsicht gekennzeichnet, sondern auch durch ihre Stellung im Kreditgewerbe als Kreditinstitute im Sinne des Kreditwesengesetzes. Als solche unterliegen auch die Sparkassen einer besonderen Staatsaufsicht in Form der sogenannten Bankaufsicht, die grundsätzlich unabhängig neben der Sparkassen-

---

[2] W. *Weber*, Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. Aufl., München-Berlin 1943, S. 9 f., S. 24, Anm. 1.

[3] A. *Köttgen*, Die rechtsfähige Verwaltungseinheit, in: VerwArch., Bd. 44, Berlin 1939, S. 33, Anm. 9.

[4] V. *Jost*, Die kommunalen Sparkassen im Verhältnis zur Staatsaufsicht, Diss. Frankfurt/M. 1954.

aufsicht steht. Obwohl sich die Bankaufsicht wesensmäßig von der Anstaltsaufsicht unterscheidet, beide Aufsichtsarten verschiedene Zwecke verfolgen und deshalb auch ihrem Inhalt nach grundsätzlich verschieden sind, bedienen sie sich doch weitgehend der gleichen Aufsichtsmittel, so daß es mancherlei Berührungspunkte und Aufgabenüberschneidungen gibt. Es erschien daher notwendig, im letzten Kapitel der Arbeit auf die Bankenaufsicht besonders einzugehen. Diesen Untersuchungen lag ursprünglich noch das bis zum 31. Dezember 1961 gültig gewesene Kreditwesengesetz zugrunde, und in einem besonderen Abschnitt war die Neuordnung, wie sie nach dem Regierungsentwurf eines Bundesgesetzes über das Kreditwesen (BT-Drucksache Nr. 1114 mit BR-Drucksache Nr. 50/59, 3. Wahlperiode) vorgesehen war, behandelt worden. Während der Drucklegung der vorliegenden Arbeit wurde nach weiteren Beratungen des federführenden Wirtschaftsausschusses und des Finanzausschusses (Gesetzentwurf i. d. F. des Wirtschaftsausschusses — 16. Ausschuß — in der 3. Wahlperiode, BT-Drucksache Nr. 2563, zu 2563 und Nachtrag zu 2563), das am 1. Januar 1962 in Kraft getretene neue Kreditwesengesetz vom 10. Juli 1961 (BGBl. I S. 881) verkündet. Daher wurde es nötig, das neue Bundes-Kreditwesengesetz nachträglich in den Untersuchungen über das Verhältnis von Bankenaufsicht und Sparkassenaufsicht zu berücksichtigen. Es hätte allerdings den Rahmen dieser Arbeit gesprengt, mehr als einen Überblick über die neue Rechtslage zu geben. Der besonderen Themenstellung dieser Abhandlung entsprechend ist im einzelnen vor allem auf die Fragen eingegangen worden, die sich aus dem Nebeneinander von Sparkassenaufsicht und Bankenaufsicht und der besonderen Rechtsstellung der Sparkassen im Staatsganzen ergeben.