

Das Regionalprinzip im öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesen

**Seine Geltung und Reichweite
im Sparkassenorganisations-
und Sparkassengeschäftsrecht**

von

Dr.Dr.h.c. Klaus Stern

Professor an der Universität zu Köln

und

Dr. Michael Nierhaus

Professor an der Universität Konstanz

**Decker & Müller
Heidelberg**

Inhalt

Einleitung	1
I. Bedeutung und Aktualität des Regionalprinzips	1
II. Gang der Untersuchung	5
1. Abschnitt: Die Geltung des Regionalprinzips im Sparkassenorganisationsrecht	
A Rechtsgrundlagen des institutionell-organisatorischen Regionalprinzips	9
I. Landesgesetzgebungskompetenz für das kommunale Sparkassenrecht	9
II. Die sparkassenrechtlichen Vorschriften über das Regionalprinzip	10
1. Das Geschäftsgebiet	10
2. Sparkassen-Errichtungskörperschaften	12
3. Bestimmungen über die Errichtung von Haupt- und Zweigstellen	13
4. Vorschriften über Sparkassenneuordnungen aus Anlaß von Gebietsänderungen der Gewährträger	17
5. Aussagegehalt des öffentlichen Sparkassenauftrages hinsichtlich des Regionalprinzips	23
6. Kommunalrechtliches Bankbetriebsverbot	25
7. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	26
8. Zwischenbilanz	28
III. Das Regionalprinzip in verwaltungsorganisationsrechtlicher Sicht	29
1. Aufgabenzugehörigkeit nach Anstaltsrecht	29
2. Kongruenz von anstaltlichem Wirkungskreis und Verbandskompetenz des Muttergemeinwesens	32
3. Gewährträgerstruktur der Sparkassen	32

4. Anstaltszweck (Verbot der Doppelverwaltung in der Form der Anstaltskonkurrenz)	40
a) Das Verbot der Doppelverwaltung in der Form der Anstaltskonkurrenz und Gemengelage im Spiegel der Rechtsprechung und Literatur	41
b) Die anstaltsrechtliche Begründung des Doppelverwaltungsverbotes	45
5. Zwischenergebnis	48
6. Ausblick: Das Regionalprinzip als Anwendungsfall der ne-ultra-vires-Regel	48
 IV. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Regionalprinzips	 52
1. Die verfassungsrechtliche Absicherung des kommunalen Sparkassenwesens durch Art. 28 Abs. 2 GG	52
2. Selbstverwaltungsgarantie und Regionalprinzip	55
 B Die Komponenten des Regionalprinzips	 58
I. Geltung in der Horizontalebene – Abgrenzung vom Subsidiaritätsprinzip	58
II. Die normativen Komponenten des Regionalprinzips	61
1. Konkurrenzverbot	61
2. Expansionsverbot	62
3. Drittschützendes Abwehrrecht (Schutzgarantie)	62
4. Kongruenzprinzip (Verbot von Mehrfachgewährträgerschaften)	64
III. Geschäfts- und strukturpolitische Wirkungen des Regionalprinzips	67
IV. Ausblick: Das sog. „sparkassentypische Regionalprinzip“ ..	70
 C Durchbrechungen des Regionalprinzips	 72
I. Zulässigkeit und Kriterien normativer Ausnahmen vom Regionalprinzip	73
II. Die zwei Grundtypen sparkassenrechtlicher Genehmigungsvorbehalte für Zweigstellenerrichtungen in gewährträgerfremden Gebieten	75
1. Tatbestandsgebundene Ermessensermächtigungen	76

2. „Tatbestandslose“ oder „neutrale“ Genehmigungsvorbehalte	77
3. Inkurs	78
III. Die tatbestandsgebundenen Ausnahmegenehmigungen	79
1. Die Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 2 Satz 3 SpkG NW und § 1 Abs. 4 SpkG Saarl. als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	79
2. Tatbestandsvoraussetzung der Ausnahmegenehmigung: Das Vorliegen „besonderer Umstände“	80
a) Unbestimmter Gesetzesbegriff	80
b) „Besondere Umstände“	80
aa) Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen	80
bb) Regional-, Subsidiaritäts- und Prioritätsprinzip ..	81
cc) Bestandsschutz und Kundenbeziehungen	83
dd) Sozio-ökonomische und geographische Verflechtungsbeziehungen	85
ee) Kundenwanderungen und Kundeninteressen ...	85
ff) Ausleihbezirk	86
3. Ergebnis	86
IV. Die „tatbestandslosen“ oder „neutralen“ Genehmigungsvorbehalte	88
1. Das ungeschriebene Erfordernis des Vorliegens „besonderer Umstände“	88
a) Gesetzesvorbehalt	88
b) Einzelfalluntersuchung am Beispiel des § 15 SpkG Nds.	90
c) Besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit von Ausnahmen	91
d) Übermaßverbot	91
V. Ausnahmegenehmigungen zur Durchbrechung des Regionalprinzips als reine Rechtsaufsicht oder kondominiale Zweckmäßigkeitssaufsicht?	92
1. Die „Kann“-Vorschriften des § 1 Abs. 2 Satz 3 SpkG NW und § 1 Abs. 4 SpkG Saarl.	92
2. Untersuchung der Rechtsnatur der Genehmigung nach § 32 Abs. 1 Satz 3 SpkG NW	95
3. Rechtsprechung und Schrifttum zum Problem der aufsichtsbehördlichen Genehmigung als Ermessensakt ..	95

4. Kriterien für die Ermessensausübung	99
VI. Bestandsschutz (Besitzstandswahrung)	104
1. Einleitung	104
2. Begriff und Inhalt des Bestandsschutzes	106
a) Partielle Durchbrechung des Regional- und Subsidiaritätsprinzips	106
b) Abgrenzung zum Prioritätsprinzip	106
3. Rechtswirkungen des Bestandsschutzes	107
4. Der Bestandsschutz in der Rechtsprechung	108
5. Eigene Stellungnahme zum Bestandsschutz unter kritischer Auseinandersetzung mit dem Schrifttum	115
6. Unterscheidung von Bestandsschutz vorhandener Zweigstellen und Errichtungs- bzw. Betriebsbefugnis ...	121
7. Sparkassenhoheit (Regionalprinzip) und Zweigstellenübertragungs- resp. Unterlassungsansprüche	124
8. Die Hauptstelle der Kreissparkasse im Verbund mit dem Sitz der Kreisverwaltung im Stadtgebiet	128
9. Die Beachtung der sparkassenrechtlichen Zuständigkeitsgrundsätze bei der Vereinigung von Sparkassen	134
a) Die Nachbarschaftslage der Sparkassen	134
b) Wahrung oder Herstellung des Regional- und Subsidiaritätsprinzips	135

2. Abschnitt: Die Geltung des Regionalprinzips im Sparkassengeschäftsrecht

A Ausgangslage: Das Spannungsverhältnis zwischen dem Regionalprinzip im Sparkassenorganisationsrecht und Sparkassengeschäftsrecht	139
B Grundlagen und Reichweite des Regionalprinzips im Sparkassengeschäftsrecht	142
I. Gegenstand des Regionalprinzips	142
II. Das Geschäftsgebiet der Sparkassen	144
1. Öffentlich-rechtlicher Status und Funktion der Sparkassen	144
2. Die Unteilbarkeit des öffentlichen Auftrages als gemeinnützig orientierte geld- und kreditwirtschaftliche Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge	149

3. Öffentlicher Sparkassenauftrag und Verwaltungsprivatrecht (Geltung der öffentlich-rechtlichen Zuständigkeitsordnung)	152
4. Prinzipielle Identität von Geschäftsgebiet und Errichtungs- sowie Bestandsgebiet	156
C Durchbrechungen des Regionalprinzips durch Satzungsrecht? .	159
I. Die sparkassenrechtlichen Rechtsquellen	160
II. Mustersatzungen	162
III. Sparkassensatzungen	162
IV. Satzungsrechtliche Ausnahmegenehmigungen	163
V. Einschränkende Auslegung der satzungsrechtlichen Zuständigkeitsvorschriften	165
VI. Der Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers	167
D Bindung des Ordnungsgebers an das Regionalprinzip in seiner gesetzlichen Ausprägung	172
I. Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlagen	172
II. Freiheit und Bindung des Ordnungsgebers bei der Ausprägung des Regionalgrundsatzes im Spiegel der Rechtsprechung	173
III. Kritische Stellungnahme	177
E Kreditwirtschaftliche Sparkassentätigkeit und Regionalprinzip .	181
I. Die Grenzen der Werbung und Öffentlichkeitsarbeit (Verbot der Einzelwerbung außerhalb des eigenen Geschäftsgebietes)	182
1. Werbliche Aktivitäten der Sparkassen	182
2. Der Begriff der Werbung	183
a) Sparkassenwerbung im Sparkassenrecht	183
b) Begriffsbestimmungen	184
aa) Werbung im engeren Sinne	184
bb) Öffentlichkeitsarbeit	185
cc) Sparkassenrechtlicher Werbebegriff	185
dd) Gemeinschaftswerbung – Einzelwerbung	186
3. Das Verbot grenzüberschreitender Einzelwerbung als besondere Ausprägung des Regionalprinzips	187

a) Der umfassende Anwendungsbereich des Regionalprinzips	187
b) Werbende Geschäftstätigkeit als Mittel zur Aufgabenerfüllung	189
c) Sparkassenrechtswidrige Wettbewerbsfolgen	190
d) Verbot grenzüberschreitender Einzelwerbung	191
e) Ausblick: Bildschirmtext (Btx)	192
4. Die Ermächtigung des § 23 Abs. 1 KWG zum Einschreiten gegen mißbräuchliche Werbung	195
II. Zusätzlicher Geschäftsbereich (satzungsrechtliche Ausdehnung des Geschäftsbereiches über das Gewährträgergebiet hinaus; Ausleihbezirke)	196
III. Das Passivgeschäft	200
IV. Das Aktivgeschäft	202
1. Allgemeines	202
2. Realkredite	202
3. Personalkredite	203
4. Körperschaftskredite	205
5. Andere Anlagen	206
a) Anlage in Wertpapieren, Forderungen und sonstigen Werten sowie bei Kreditinstituten	206
b) Anlage in Grundstücken	207
c) Anlage in Beteiligungen, Gründung von Tochtergesellschaften	207
d) Kreditkartengeschäft	208
V. Dienstleistungs- und sonstige Geschäfte	209
VI. Ausblick: Regionale Begrenzung der Kapitalgeber für ergänzendes Eigenkapital (Genußrechtskapital und stille Beteiligungen)?	210
1. Rechtslage	210
a) Stille Beteiligungen	210
b) Genußrechtskapital	211
2. Bewertung	211
VII. Existenzberechtigung des Enumerationsprinzips?	213
F Gesamtergebnisse	217
Abkürzungsverzeichnis	229
Literaturverzeichnis	235