

Gesetzgebungsmechanismen der Bundesländer am Beispiel des Sparkassenrechts

Bearbeiter: *Daniel Stuhlweißenburg*

Bearbeitungsstand: *Die Arbeit an dem Forschungsvorhaben begann im Oktober 2025. Zunächst wurden die Grundzüge des Gangs der Untersuchung erarbeitet und besprochen und ein erster vorläufiger Gliederungsentwurf erarbeitet. Der Einarbeitung in die Thematik mithilfe einer umfangreichen Literaturrecherche folgte eine umfassende Auswertung der sparkassenrechtlichen Gesetzgebungsmaterialien der Länder, einschließlich – soweit verfügbar – der zugehörigen Ausschussprotokolle und sachverständigen Stellungnahmen.*

„Schnellschüsse sind zu vermeiden, desgleichen ungeprüfte Übernahmen einzelner Wunschvorstellungen, wie sie im Vorfeld von Änderungsüberlegungen nun einmal üblich sind.“ (Dr. Linsen, Finanzminister des Landes NRW a.D. im Zuge eines sparkassenrechtlichen Reformvorhabens, LT-APr. 14/240, S. 8).

Die nordrhein-westfälischen Sparkassen haben die Aufgabe, der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Geschäftsgebietes und ihres Trägers zu dienen (§ 2 Abs. 1 SpkG NRW). Aus diesem – beispielhaft genannten – öffentlichen Auftrag der Sparkassen folgt eine besondere Herausforderung für den sparkassenrechtlichen Gesetzgeber, auf sich ändernde gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse zu reagieren und zukunfts- und wettbewerbsfähige Lösungen – beispielsweise angesichts zunehmender Digitalisierung und den sich hieraus ergebenden Chancen und Risiken einer etwaigen Nutzung von künstlicher Intelligenz und Kryptowährungsangeboten – entwickeln zu müssen. Das landesrechtliche Sparkassenrecht, das im Wesentlichen Struktur- und Organisationsrecht ist, steht überdies vor der Herausforderung einer zunehmenden bundes- und europarechtlichen Regulierung mit sparkassenrechtlichen Implikationen, die ebenfalls unterschiedliche Reaktionen und Anpassungen erforderlich macht. Insbesondere stellt sich die Problematik einer fehlenden europarechtlichen Anerkennung des deutschen Modells einer kommunalen Sparkasse als sich selbst verwaltende Anstalt des öffentlichen Rechts und die sich daraus ergebenden Folgen für eine zukunftsfähige Ausrichtung des Rechtsgebiets.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Arbeit – in zeitlicher Hinsicht beginnend ab der Finanzmarktkrise 2007/2008 bis in die Gegenwart hinein – in vergleichender Perspektive die erfolgten Änderungen des Sparkassenrechts der Länder. Dabei sollen nach einer Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die landesrechtliche Sparkassengesetzgebung und der bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Gesetzgebungsmechanismen im Föderalstaat im Allgemeinen konkret die tatsächlichen und rechtlichen Umstände herausgearbeitet werden, die zu Änderungen im Sparkassenrecht geführt haben. Dies umfasst den Gang der Willensbildung, insbesondere im Hinblick auf die daran beteiligten Akteure (etwa fachverbandliche Einbindungen) und Gemeinsamkeiten und Unterschiede der landesrechtlichen Lösungen, die – soweit

vorhanden – in den weiteren Kontext (etwa als Teil eines umfassenderen, nicht sparkassenspezifischen Gesetzespakets – etwa zur Transparenzförderung) eingeordnet werden. Umgekehrt soll auch untersucht werden, welche Regelungen (ggfs. überraschenderweise) nicht getroffen wurden, obwohl ein derartiger Regelungsansatz in der Sache naheliegend gewesen wäre, oder sogar – etwa durch die Fachverbände – eingefordert worden ist. Dabei steht das Verhältnis von Rechtsentwicklung und Rechtswirklichkeit ebenso im Fokus des Vorhabens, wie die Phänomene der Kooperation (etwa in Form von gemeinsam erstellten Musterentwürfen, ggfs. gar unter Beteiligung des an sich unzuständigen Bundes), Innovation und Nachahmung in der Ländergesetzgebung im Föderalstaat. Damit soll zugleich die Reaktion der Landesgesetzgeber auf Krisenzeiten und ihre rechtsgebietsprägende Wirkung thematisiert werden.

Bereits *Oebbecke* beobachtete Phasen der Angleichung und des Auseinanderdriftens in der Gesetzgebung der Länder. Er machte als Grundlage dessen vier Faktoren verantwortlich: Die Gesetzgebung nach Musterentwürfen bzw. die Übernahme der Lösung anderer Länder, Innovation und Kreativität, der grundsätzliche Widerstand gegen Gesetzesänderungen und der Wandel der zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnisse. *Lüdde* untersuchte bereits in Band 63 der Schriftenreihe des Instituts in vergleichender Perspektive die Entwicklung des Sparkassenrechts der Länder seit 1949. Die hiesige Arbeit untersucht angesichts der sich seitdem stark gewandelten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse die jüngere Entwicklung des Sparkassenrechts bis in die Gegenwart hinein. Durch eine Untersuchung der Willensbildung und Entstehungsgeschichte der beschlossenen Änderungen unter Betrachtung ihres Kontextes soll die Arbeit das zuvor genannte Modell zugleich weiterentwickeln und um weitere Faktoren, etwa die europarechtliche Perspektive, ergänzen. Die bei den Gesetzgebungsvorhaben dabei zu Tage tretenden Mechanismen werden herausgearbeitet.

Im Jahr 2025 stand neben der Einarbeitung und umfassenden Auswertung der Gesetzgebungsmaterialien die Erarbeitung und Darstellung des gegenwärtigen Forschungsstandes bezüglich der Mechanismen der (Länder-)Gesetzgebung im Föderalstaat im Vordergrund. Bereits jetzt lässt sich als erste vorläufige These zudem formulieren, dass das Sparkassenrecht in jüngerer Vergangenheit stark durch Entwicklungen geprägt ist, die in ihrem Ausgangspunkt erst einmal nichts mit dem Sparkassenrecht zu tun haben. Zu nennen sind beispielsweise die Einführung einer Hinwirkungspflicht der Sparkassenträger zu einer Veröffentlichung der Vergütungen der Vorstandsmitglieder im Zuge einer allgemeinen Unternehmenstransparenzgesetzgebung, die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Zuge der Corporate Sustainability Reporting Directive und Vorgaben zur paritätischen Besetzung des Verwaltungsrates im Rahmen allgemeiner Gleichstellungsgesetzgebung. Sie sind geeignet, die Autonomie der Sparkassen und die Selbstständigkeit des Rechtsgebiets in den betroffenen Bereichen zunehmend in Frage zu stellen. Diesbezüglich anzuführen ist etwa der Digital Operational Resilience Act (DORA). Zugleich prägen stark veränderte tatsächliche Verhältnisse die Fortentwicklung des Sparkassenrechts. Dazu zählen etwa die Maxime der Eigenkapitalsicherung zur Krisenstabilisierung, die sukzessive Erweiterung

des sparkassenrechtlichen Aufgabenspektrums hin zu einem begrenzten Universalprinzip, die Relativierung des Regionalprinzips, oder etwa auch die Aufstellung von Qualifikationsanforderungen an Verwaltungsratsmitglieder im Zuge zunehmender Verkomplizierung des Geschäftsbereichs.