

Landkreis Peine

Der Landrat

Az: 13.20.44.82.00

Vorlage-Nr.	155/2015
Ergänzung	
öffentlich	X
nichtöffentlich	
Kosten (Betrag in Euro)	----
im Budget enthalten	entfällt
Auswirkung Finanzziel	entfällt
Mitwirkung Landrat	ja
Qualifizierte Mehrheit	nein
Datum	24.09.2015

Informationsvorlage

Überörtliche Prüfung gemäß §§ 1 bis 4 Niedersächsisches Sparkassengesetz (NKPG);

Handlungsoptionen von Kommunen hinsichtlich ihrer Sparkassen

(LR)

(EKR)

Gremium	zuständig gem.	TOP	Datum	Ja	Nein	Enth.	Kenntnis	Vertagt
KA (Kreisausschuss)	§ 76.1 NKomVG		07.10.2015					
KT (Kreistag)	§ 58.1 NKomVG		07.10.2015					

Sachdarstellung:

Der Niedersächsische Landesrechnungshof hat im Zeitraum April 2013 bis Januar 2015 die Handlungsoptionen von Kommunen hinsichtlich ihrer Sparkassen geprüft. Hierbei wurden insgesamt 46 Sparkassen in Niedersachsen geprüft, von den 24 in unmittelbarer Trägerschaft stehen. Der Landkreis Peine ist Träger der Kreissparkasse Peine (KSK).

Der Schlussbericht der überörtlichen Prüfung ist gemäß § 5 Abs. 1 NKPG unverzüglich dem Kreistag vorzulegen. Im Anschluss daran ist die Prüfungsmitteilung an sieben Werktagen öffentlich auszulegen, soweit schutzwürdige Interessen Dritter nicht entgegenstehen. Dies ist vorliegend nicht der Fall, so dass eine Auslegung zu erfolgen hat. Die Auslegung ist ortsüblich bekannt zu machen.

Als Ausdruck ihrer gesellschaftlichen und sozialen Verantwortung engagiert sich die Kreissparkasse Peine in erheblichem Maße in ihrem Geschäftsgebiet. Mit Spenden, durch Sponsoring und mit den Mitteln der Sparkassenstiftung für den Kreis Peine wird die Entwicklung und Attraktivität des Peiner Landes gefördert. Im vergangenen Jahr betrug das Gesamtvolumen 310,2 TEUR. Es wurden Vorhaben und Projekte sozialer Einrichtungen unterstützt und das kulturelle und sportliche Leben gefördert. Einen besonderen Schwerpunkt stellte die Förderung von Jugend und Bildung dar.

Seit Jahren führt die KSK zusätzlich einen Betrag in Höhe von 119 TEUR an den Landkreis ab.

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Handlungsoptionen von
Kommunen hinsichtlich
ihrer Sparkassen**

Übersandt an

- Region Hannover
- Landkreise Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Emsland, Gifhorn, Göttingen, Nienburg/Weser, Peine, Osnabrück, Osterholz, Osterode am Harz, Uelzen, Wittmund und Verden
- Städte Bad Sachsa, Barsinghausen, Burgdorf, Duderstadt, Einbeck, Emden, Hildesheim und Wunstorf
- Gemeinde Brockel

Nachrichtlich an die Kommunalaufsichtsbehörden

- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
- Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode am Harz und Rotenburg (Wümme)

Nachrichtlich an die Sparkassenaufsichtsbehörde

- Niedersächsisches Finanzministerium

Hildesheim, 04.05.2015

Az.: 6.1-10712-11/2-14



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und -durchführung	5
2	Handlungsoptionen der Kommunen.....	7
3	Verflechtungen zwischen dem Träger und seiner Sparkasse.....	10
4	Verwendung der Jahresüberschüsse.....	12
4.1	Vorbemerkungen	12
4.2	Abführungen der Jahresüberschüsse 2009 - 2012.....	13
4.3	Bilanzierungswahlrechte	15
4.4	Eigenmittelanforderungen	17
4.4.1	Grundlagen	17
4.4.2	Entwicklung der Kernkapitalquote und der Gesamtkennziffer.....	19
4.4.3	Zwischenfazit	19
4.5	Wirkung der Abführungen auf die Sparkassen	21
4.6	Wirkung der Abführungen auf die kommunalen Haushalte.....	23
5	Vergleichende Ergebnisse der 24 geprüften Kommunen	24
5.1	Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunen auf ihre Sparkassen	24
5.1.1	Vorbemerkung	24
5.1.2	Beschlussfassung über die Satzung	24
5.1.3	Bestellung von Vorstandsmitgliedern	26
5.1.4	Aufnahme stiller Einlagen	27
5.1.5	Entlastung des Verwaltungsrats.....	29
5.1.6	Weisungsbeschlüsse bei mittelbarer Trägerschaft	31
5.1.7	Organisation der Aufgabe „Trägerschaft Sparkasse“.....	32
5.2	Finanzielle Risiken aus der Sparkassenträgerschaft	34
5.2.1	Risiken aus früherer Gewährträgerhaftung.....	34
5.2.2	Risiken aus Unterstützungslast	35
6	Unterstützung der Kommunen durch ihre Sparkassen.....	36
7	Anlagen.....	39
7.1	Anlage 1a: Fragebogen unmittelbare Träger.....	39
7.2	Anlage 1b: Fragebogen mittelbare Träger.....	41
7.3	Anlage 2: Beispiel Statistischer Bericht Sparkasse Frankfurt	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Trägerschaft durch eine Kommune.....	5
Abbildung 2: Beispiel für die Trägerschaft durch einen Sparkassenzweckverband.....	6
Abbildung 3: Tatsächliche und rechnerisch mögliche Abführungen.....	14
Abbildung 4: Gegenüberstellung von offenen Rücklagen und Bilanzgewinnen.....	16
Abbildung 5: Eigenmittelanforderungen nach Basel II und III.....	17
Abbildung 6: Eigenmittelenwicklung der 46 niedersächsischen Sparkassen.....	18
Abbildung 7: Summarische Entwicklung der Kernkapitalquote und der Gesamtkennziffer....	19
Abbildung 8: Abführungsverhalten im Vergleich zur Gesamtkennziffer.....	20
Abbildung 9: Summ. Entwicklung der Eigenmittel nach max. möglicher Abführung.....	22
Abbildung 10: Verhältnis von offenen Vorsorgen zu komm. Unterstützung 2009 - 2012.....	37

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ergebnisentwicklung und -verwendung.....	13
Tabelle 2: Tatsächliche Abführungen.....	13
Tabelle 3: Mögliche Abführungen.....	14

Abkürzungsverzeichnis

Basel II	Baseler Rahmenvereinbarung über die Eigenkapitalempfehlung für Kreditinstitute
Basel III	Regelwerk des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CRR	Verordnung zur Kapitaladäquanzrichtlinie, Verordnung (EU) Nr. 575/2013 vom 26.06.2013 (EU-Amtsblatt L 176/1)
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897 (RGBI. S. 219), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2014 (BGBI. I S. 934)
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/-beamter/-beamte
KVP	Praxis der Kommunalverwaltung
KWG	Gesetz über das Kreditwesen i. d. F. vom 27.06.2013 (BGBI. I S. 1862), gültig bis 31.12.2013
LiqV	Verordnung über die Liquidität der Institute vom 14.12.2006 (BGBI. I S. 3117), zuletzt geändert durch Verordnung vom 06.12.2013 (BGBI. I S. 4166)
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsisch/Niedersächsisches
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 434)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit i. d. F. vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 293), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 279)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 629)
NSpG	Niedersächsisches Sparkassengesetz vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 609), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.10.2011 (Nds. GVBl. S. 353)
RGBI.	Reichsgesetzblatt
SolvV	Verordnung zur angemessenen Eigenmittelausstattung von Instituten, Institutsgruppen, Finanzholding-Gruppen und gemischten Finanzholding-Gruppen – Solvabilitätsverordnung – vom 06.12.2013 (BGBI. I S. 4168)
SVN	Sparkassenverband Niedersachsen, Kurzbezeichnung des Niedersächsischen Sparkassen- und Giroverbands nach § 28 Abs. 1 S. 2 NSpG

1 Prüfungsanlass und -durchführung

Tz. 1 Die kommunalen Sparkassen stehen seit Jahren im Blick der Öffentlichkeit. Aufgrund einer Mitte 2001 mit der Europäischen Kommission ausgehandelten Vereinbarung fielen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung weg.¹ In der Finanzkrise 2007/2008 erwies sich das Geschäftsmodell der Sparkassen als stabilisierender Faktor für die Gesamtwirtschaft. Ungeachtet dessen sehen sich die kommunalen Sparkassen aufgrund hoher Wettbewerbsintensität im Bankensektor einerseits und fortbestehender sonderrechtlicher Regelungen andererseits einem Rechtfertigungs- und Reformdruck ausgesetzt.²

Tz. 2 Die kommunalen Sparkassen sind ein wichtiger Teil der Drei-Säulen-Struktur³ der deutschen Kreditwirtschaft. Ende 2013 gab es in Niedersachsen 46 kommunale Sparkassen⁴, deren knapp 24.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in rd. 1.100 Geschäftsstellen Einlagen von 67,7 Mrd. € und Kredite von 69,7 Mrd. € verwalteten.⁵ Von den 46 kommunalen Sparkassen befanden sich 24 Sparkassen in unmittelbarer und 22 in mittelbarer Trägerschaft. Bei Sparkassen in mittelbarer Trägerschaft war nicht eine Kommune, sondern ein Zweckverband Träger. Diese unterschiedliche Trägerstruktur wird in den folgenden zwei Abbildungen deutlich:



Abbildung 1: Trägerschaft durch eine Kommune

- ¹ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 28.02.2002, IP/02/343; Entscheidung der Europäischen Kommission vom 27.03.2002, E10/2000 – Deutschland zur Anstaltslast und Gewährträgerhaftung.
- ² Vgl. Monopolkommission, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung – 2012/2013 –.
- ³ Die drei Säulen werden gebildet von den Privatbanken, den Genossenschaftsbanken sowie den öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken.
- ⁴ Die Braunschweigische Landesparkasse als teilrechtsfähige Anstalt der NORD/LB Norddeutsche Landesbank Girozentrale ist keine kommunale Sparkasse.
- ⁵ Vgl. Sparkassenverband Niedersachsen, Kennzahlen der Sparkassen-Finanzgruppe, <http://www.svn.de/sparkassen/sparkassen-in-niedersachsen/kennzahlen.html>, abgerufen am 20.01.2014.

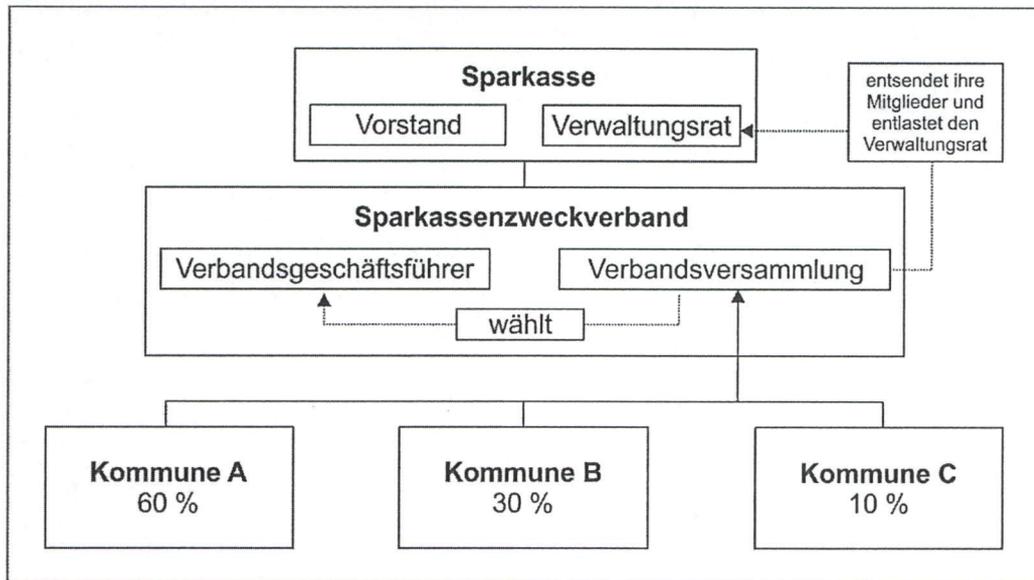


Abbildung 2: Beispiel für die Trägerschaft durch einen Sparkassenzweckverband

Tz. 3 Für die überörtliche Kommunalprüfung war in diesem Zusammenhang von Bedeutung, welche Chancen und Risiken den Kommunen aus ihrer Sparkassenträgerschaft erwachsen. Angesichts vielerorts angespannter kommunaler Finanzlagen interessierte mich, ob und in welcher Höhe die Kommunen Abführungen der Sparkassen erhielten. Ich hinterfragte, inwieweit die Sparkassen die Aufgabenerfüllung ihrer Trägerkommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich unterstützten. Außerdem ging ich der Frage nach, wie die Sparkassen die Interessen ihrer unmittelbaren und mittelbaren Träger bei der Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags berücksichtigten.

Tz. 4 Ich untersuchte, inwieweit die Kommunen sich für ihre Sparkassen verantwortlich sahen, um die Handlungsoptionen der niedersächsischen Kommunen gegenüber ihren Sparkassen definieren zu können. Als Maßstäbe zog ich die Art der Aufgabe (Aufgabenverantwortung), die rechtliche Ausgestaltung (Rechtsbeziehung) und das finanzielle Risiko (Haftungs- und Unterstützungslasten) heran.

Im Einzelnen ging ich folgenden Fragen nach:

- Welche Verantwortung bedeutet die Trägerschaft einer Sparkasse für die Kommunen?
- Wie nehmen Kommunen ihre Trägerschaft wahr und wie können Kommunen ihre Trägerschaft organisieren?
- Welche Beträge führten die Sparkassen in den Jahren 2009 bis 2012 an ihre Trägerkommunen ab?
- Wie konnten die Trägerkommunen die Höhe der Abführungen beeinflussen?

- Welche Steuerungsmöglichkeiten stehen den Trägerkommunen in Hinblick auf ihre Sparkassen zur Verfügung?
- Welche Haftungs- und Unterstützungslasten obliegen den Trägerkommunen für ihre Sparkassen?

Tz. 5 Die Sparkassen selbst waren nicht Gegenstand meiner Prüfung. Ich betrachtete ausschließlich die kommunale Ebene, d. h. die Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten der Kommunen als unmittelbare oder mittelbare Träger, nicht jedoch die Zweckverbände selbst.

Tz. 6 Ich prüfte in der Zeit von April 2014 bis Januar 2015. Zur Vorbereitung meiner Prüfung führte ich u. a. Ende Mai 2014 in zwei Kommunen Vor-Ort-Interviews. Dabei war die eine Kommune unmittelbare und die andere mittelbare Trägerin einer Sparkasse. In meine anschließende überörtliche Prüfung bezog ich wiederum elf Kommunen mit unmittelbarer und 13 mit mittelbarer Trägerschaft ein. Meine örtlichen Erhebungen führte ich in der Zeit vom 25.06.2014 bis zum 30.09.2014 durch.

Tz. 7 Mit meiner Prüfungsankündigung im Juni 2014 bat ich die geprüften Kommunen, den jeweiligen unter Anlage 1a bzw. 1b beiliegenden Fragebogen zu beantworten. Ergänzend forderte ich Jahresabschlüsse, Offenlegungs- und Lageberichte der Sparkassen sowie Beschluss- und Informationsvorlagen des Trägers und Weisungsbeschlüsse bei mittelbaren Trägern an.

Tz. 8 Die Interviews vor Ort führte ich regelmäßig mit den HVB. Soweit möglich sprach ich ergänzend mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Rechnungsprüfungsämter sowie mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachdienste Finanzen und Beteiligungsmanagement.

2 Handlungsoptionen der Kommunen

Tz. 9 Angesichts angespannter kommunaler Haushalte einerseits und stabiler finanzieller Verhältnisse der Sparkassen andererseits sollten Kommunen der Frage nachgehen, ob und in welcher Höhe die wirtschaftliche Gesamtsituation ihrer Sparkassen Abführungen zulässt. Dafür sollten die Kommunen sich von ihrer Sparkasse über bestehende Risikovorsorgen und deren voraussichtliche Ent-

wicklung informieren lassen, um die wirtschaftliche Lage noch besser einschätzen zu können. Diese Vorbereitung soll den kommunalen Organen die Entscheidung ermöglichen, ob und mit welcher Zielrichtung sie mit ihren Verwaltungsratsvorsitzenden, ihren entsandten Verwaltungsratsmitgliedern oder ihren Vertretern in der Zweckverbandsversammlung über die Risikovorsorge und Abführungspolitik diskutieren (**Tz. 60**).

- Tz. 10 Weiterhin sollten die Träger der Sparkassen in ihren Satzungen Regelungen vorsehen, die ihnen Zielvorgaben oder -vereinbarungen ermöglichen. Sie könnten beispielsweise die allgemeinen geschäftspolitischen Grundsätze dahingehend ergänzen, dass die Sparkassenorgane Empfehlungen des Trägers, wie die Sparkasse die kommunale Aufgabenerfüllung des Trägers in wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich am besten unterstützen kann, angemessen berücksichtigt. Auf dieser Basis könnte der Träger den Sparkassenorganen jährlich bestimmte, auf kommunale strategische Ziele abgestimmte Aufgabenbereiche benennen. Aktivitäten der Sparkasse, die möglicherweise die strategischen Ziele der Kommunen konterkarieren, können so bereits im Vorfeld verhindert werden (**Tz. 73**).
- Tz. 11 Außerdem sollten die Träger darauf hinwirken, dass sie bereits frühzeitig am Auswahlverfahren bei der Bestellung der Vorstandsmitglieder beteiligt werden, in dem sie aussagekräftige Unterlagen zur fachlichen und persönlichen Eignung der Bewerberinnen und Bewerber erhalten. Sie sollten unter Hinweis auf ihren Zustimmungsvorbehalt ihre kommunalen Interessen im Vorfeld des Personalauswahlverfahrens zum Ausdruck bringen und die Bedeutung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Sparkassenvorstand und Träger für die zukünftige Zusammenarbeit hervorheben (**Tz. 77**).
- Tz. 12 Darüber hinaus empfehle ich den Kommunen, bei der Neugewährung von stillen Einlagen die Informationen von den Sparkassen einzufordern, die erforderlich sind, um zu klären, wofür die Einlage benötigt wird (z. B. Wachstumsfinanzierung oder Stützungsmaßnahme). Sie sollten sich intensiver mit den möglichen Auswirkungen einer stillen Einlage, z. B. auf künftige Abführungen, auseinandersetzen. Im Falle einer Zustimmung zu einer stillen Einlage als haftende Eigenmittel sollte der Träger die damit verbundenen Konditionen und deren Einhaltung kennen und zu gegebener Zeit der Möglichkeit einer Rückzahlung nachgehen (**Tz. 84**).

- Tz. 13 Hinsichtlich der bereits bestehenden stillen Einlagen sollten die Kommunen sich dem dadurch ggf. entstandenen Risiko bewusst sein. Dazu sollten sie regelmäßig hinterfragen, ob eine Rückzahlung möglich ist, die Verzinsung noch der aktuellen Marktlage entspricht oder andere Finanzierungslösungen denkbar sind (**Tz. 85**).
- Tz. 14 Den Vertretungen lege ich nah, sich mit der Bedeutung und der Wirkung des Beschlusses zur Entlastung des Verwaltungsrats auseinanderzusetzen. Sie sollten hierfür die notwendigen Informationen und Unterlagen über die Tätigkeit des Verwaltungsrats einfordern (**Tz. 89**).
- Tz. 15 Die Kommunen sollten dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder von Vertretungen bzw. Verbandsversammlungen mit der Tagesordnung zum Sitzungstermin alle Unterlagen, die für den Entlastungsbeschluss notwendig sind, erhalten.
Bei Sparkassen in unmittelbarer Trägerschaft sollten Sparkassenvorstände in den Sitzungen der kommunalen Gremien zu sparkassenrelevanten Tagesordnungspunkten berichten. Ein solches Unterrichtsrecht könnte sich der unmittelbare Träger mit einer Regelung in der Sparkassensatzung sichern (**Tz. 92**).
- Tz. 16 Bei einer mittelbaren Trägerschaft vermeiden Kommunen Verstöße gegen das Mitwirkungsverbot dadurch, dass sie Verwaltungsräte und Verbandsversammlungen nicht mit identischen Personen besetzen (**Tz. 96**).
- Tz. 17 Um sicherzustellen, dass die Interessen der Verbandsmitglieder einheitlich vertreten werden, sollten generell Weisungsbeschlüsse für kommunale Vertreter in Zweckverbandsversammlungen gefasst werden (**Tz. 100**).
- Tz. 18 Ich empfehle den Kommunen, die Einbeziehung der Sparkassenangelegenheiten in ihr Beteiligungsmanagement zu prüfen.
Alternativ käme eine Wahrnehmung der Tätigkeiten in einer anderen zentralen Stelle – beispielsweise im Fachdienst Finanzen oder einer Stabsstelle – in Betracht, soweit an dieser Stelle das erforderliche Fachwissen vorhanden ist (**Tz. 109**).
- Tz. 19 Darüber hinaus müssen die Kommunen, um ihre Haushaltsrisiken kalkulieren zu können, ihre aus der ehemaligen Gewährträgerhaftung bestehenden Haftungsverpflichtungen im Zusammenspiel mit dem Institutssicherungssystem der Spar-

kassen kennen (**Tz. 115**). Unabhängig davon sollte einer Kommune stets bewusst sein, dass sie im Falle einer wirtschaftlichen Schieflage ihrer Sparkasse aus ihrer Trägerstellung heraus gezwungen sein kann, Beiträge zur Stützung ihrer Sparkasse leisten zu müssen (**Tz. 118**).

- Tz. 20 Schließlich sollten die Kommunen sich darum bemühen, Spenden, Sponsoring und Zustiftungen (Freigiebigkeitsleistungen) mit ihren Sparkassen auch mit Blick auf etwaige Ergebnisabführungen abzustimmen, um eine Aufgabenerfüllung im kommunalen Interesse in den in § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG genannten Bereichen zu gewährleisten. Auch Zustiftungen sollten in Absprache mit der Kommune erfolgen. Die Errichtung eines mit überwiegend kommunalen Verwaltungsratsmitgliedern besetzten Spendenausschusses halte ich insoweit für eine geeignete Lösung. Stiftungsausschüsse/-räte von Sparkassenstiftungen sollten u. a. durch Mitglieder der Vertretung besetzt werden. Um beispielsweise kommunale Strategie und Geschäftspolitik der Sparkasse besser abstimmen zu können, verweise ich auf ein in Hessen praktiziertes Verfahren. Dort fügt die Sparkasse dem Lagebericht einen statistischen Bericht über die Erfüllung ihrer Aufgaben bei (siehe Beispiel in Anlage 2). Ein solcher Bericht über die Erfüllung der Aufgaben wäre – in Absprache zwischen Träger und Sparkasse – auch in Niedersachsen wünschenswert (**Tz. 127**).

3 Verflechtungen zwischen dem Träger und seiner Sparkasse

- Tz. 21 Sparkassen sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 3 NSpG). Sie sind selbstständige Unternehmen, die in ihrem Geschäftsgebiet Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wahrnehmen. Sie haben gemäß § 4 Abs. 1 NSpG den Auftrag, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse den Wettbewerb zu stärken sowie die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise und insbesondere des Mittelstands mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. Außerdem haben sie die Aufgabenerfüllung ihres Trägers im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich zu unterstützen.
- Tz. 22 Im Zuge meiner Prüfung vor Ort wurde deutlich, dass die Kommunen die Rechtsbeziehung zu ihren jeweiligen Sparkassen sehr unterschiedlich einschätzten.

- Tz. 23 Einige Kommunen gingen in meinen Interviews ganz selbstverständlich von einer Eigentümerstellung und einer Unterstützungslast der kommunalen Träger gegenüber ihren Sparkassen aus. Andere verneinten dies und standen ihren Sparkassen eine größtmögliche Eigenständigkeit zu.
- Tz. 24 Die Tatsache, dass die Rechtsbeziehung von den kommunalen Trägern zu ihren Sparkassen so unterschiedlich gesehen wird, nehme ich zum Anlass, die rechtlichen Grundlagen, auf deren Basis ich die Beziehungen zwischen den Kommunen und ihren Sparkassen betrachtet habe, nachfolgend darzustellen.
- Tz. 25 Nach § 1 Abs. 1 NSpG sind die Kommunen und Zweckverbände Träger ihrer Sparkassen. Inwieweit eine Eigentümerstellung mit dieser Trägerschaft verbunden ist, lasse ich dahingestellt. Der Gesetzgeber betonte in seiner Begründung zur Neufassung des Sparkassengesetzes im Jahr 2004 die enge Verknüpfung der Trägerschaft mit der Aufgabenstellung der Sparkasse zur Daseinsvorsorge. Der Verwaltungsrat hat die Trägerinteressen mit zu vertreten.⁶
- Tz. 26 Die Befugnis der Kommune, eigenverantwortlich über Errichtung und Betrieb einer Sparkasse zu entscheiden und den Umfang ihrer wirtschaftlichen Betätigung festlegen zu können, beinhaltet eine untrennbare Verbindung der Sparkassen mit ihren Kommunen. Diese untrennbare Verbindung wird auch dadurch deutlich, dass die Kommunen verpflichtet sind, öffentlich-rechtliche Sparkassen vorzuhalten. Außerdem dürfen die Kommunen ihre Sparkassen nicht veräußern. Auch die Zusammenlegung von Sparkassen ist nur unter bestimmten Voraussetzungen und mit Genehmigung der Sparkassenaufsichtsbehörde möglich. Die Verknüpfung zwischen Kommune und Sparkasse verdeutlicht vielmehr ein weiteres Erfordernis: Sparkassen müssen ebenso wie ihre Träger über eine demokratische Legitimation für ihre Tätigkeit verfügen.⁷
- Tz. 27 Folglich ist von einer erheblichen Trägerverantwortung der Kommunen für ihre Sparkassen auszugehen.

⁶ LT-Drs. 15/1220, S. 41.

⁷ Vgl. Henneke: Kommunale Sparkassen, Verfassung und Organisation, S. 78, veröffentlicht in KVP und Schink/Karpenstein, in „Kommunale Sparkassen - verfassungsrechtliche Grundlagen und Möglichkeiten der Fortentwicklung“, DVBl. 8/2014, S. 483.

4 Verwendung der Jahresüberschüsse

4.1 Vorbemerkungen

- Tz. 28 Über die Verwendung des von einer Sparkasse erwirtschafteten Jahresüberschusses entscheidet ihr Verwaltungsrat in einem zweistufigen Verfahren (§ 24 NSpG). Zuerst stellt der Verwaltungsrat den Jahresüberschuss fest und entscheidet, inwieweit dieser der Sicherheitsrücklage zur Eigenkapitalstärkung zuzuführen ist (Vorwegzuführung). Anschließend beschließt der Verwaltungsrat, inwieweit der um die Vorwegzuführung geminderte Jahresüberschuss (Bilanzgewinn) ebenfalls der Sicherheitsrücklage zuzuführen oder an den Träger zur Aufgabenerfüllung abzuführen ist.
- Tz. 29 Die Höhe des Bilanzgewinns, der an die kommunalen Träger abgeführt werden kann, hängt vom Verhältnis der Sicherheitsrücklage zu den gewichteten Risikoaktiva⁸ ab. Beträgt die Sicherheitsrücklage einer Sparkasse weniger als 8,5 % ihrer gewichteten Risikoaktiva, können gemäß § 24 Abs. 2 S. 2 NSpG bis zu 20 % des Bilanzgewinns an den Träger abgeführt werden. Beträgt die Sicherheitsrücklage mindestens 8,5 %, 9,0 % oder 10,0 % der gewichteten Risikoaktiva, erhöht sich der abführungsfähige Bilanzgewinn stufenweise auf 50 %, 75 % bzw. 100 % des Bilanzgewinns.
- Tz. 30 Bei seiner Entscheidung über die Ergebnisverwendung hat der Verwaltungsrat zu berücksichtigen, dass die Sparkasse über eine angemessene Eigenmittel- und Liquiditätsausstattung verfügt und ihr ein ausreichender kreditwirtschaftlicher Handlungsspielraum verbleibt.
- Tz. 31 Die Kommunen haben nach § 111 Abs. 5 NKomVG die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel zuerst aus den sonstigen Finanzmitteln zu beschaffen.
- Tz. 32 Die von den Sparkassen an ihre kommunalen Träger abgeführten Bilanzgewinne zählen zu den sonstigen Finanzmitteln. Die abgeführten Beträge haben die Träger gemäß § 24 Abs. 3 NSpG in den genannten Bereichen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verwenden.

⁸ Der Betrag der „gewichteten Risikoaktiva“ wird in Anlehnung an die Ermittlung der Gesamtkennziffer nach § 2 Abs. 6 SolvV bestimmt. Er beträgt das 12,5-fache der Summe der dort genannten Anrechnungsbeträge.

4.2 Abführungen der Jahresüberschüsse 2009 - 2012

Tz. 33 Ich untersuchte für die Jahre 2009 bis 2012 anhand der veröffentlichten Jahresabschlüsse, in welchem Umfang die 46 niedersächsischen Sparkassen durch Abführung von Überschüssen zur kommunalen Aufgabenerfüllung beigetragen haben.

Tz. 34 Meine Ergebnisse lassen sich zusammenfassend für die 46 Sparkassen wie folgt darstellen:

	2009	2010	2011	2012	Gesamt
	in Mio. €				
Jahresüberschüsse	157,0	174,6	203,3	174,1	709,0
Vorwegzuführung zu Sicherheitsrücklagen	25,7	30,7	53,2	26,5	136,1
Bilanzgewinne	131,3	143,9	150,1	147,6	572,9
<i>davon Einstellungen in Sicherheitsrücklagen</i>	<i>118,7</i>	<i>127,9</i>	<i>135,3</i>	<i>136,4</i>	<i>518,3</i>
<i>davon Abführungen an Träger</i>	<i>12,6</i>	<i>16,0</i>	<i>14,6</i>	<i>11,2</i>	<i>54,6</i>

Tabelle 1: Ergebnisentwicklung und -verwendung

Tz. 35 Von den 46 Sparkassen führten in den Jahren 2009 bis 2012 lediglich knapp ein Drittel der Sparkassen Gewinne an ihre Träger ab:

mögliche Abführung vom Bilanzgewinn	2009		2010		2011		2012	
	Anzahl	in Mio. €						
bis zu 20%	1	0,7	1	1,8	1	1,8	0	0,0
bis zu 50%	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
bis zu 75%	2	5,7	3	6,4	2	6,3	3	6,4
bis zu 100%	11	6,3	11	7,8	12	6,6	10	4,8
Gesamt	14	12,7	15	16,0	15	14,7	13	11,2

Tabelle 2: Tatsächliche Abführungen

Tz. 36 Ergänzend ermittelte ich, welche Beträge die Sparkassen rechnerisch nach § 24 Abs. 2 S. 2 NSpG maximal an ihre kommunalen Träger hätten abführen können. Dabei entnahm ich für meine Berechnungen die Sicherheitsrücklagen und die Bilanzgewinne den veröffentlichten Jahresabschlüssen. Die gewichteten Risikoaktiva errechnete ich anhand der in den Offenlegungsberichten dargelegten Eigenmittelanforderungen (Gesamtanrechnungsbeträge).

Tz. 37 Auf dieser Basis hätten die Sparkassen wie folgt an ihre Träger abführen können:

mögliche Abführung vom Bilanzgewinn	2009		2010		2011		2012	
	Anzahl	in Mio. €	Anzahl	in Mio. €	Anzahl	in Mio. €	Anzahl	in Mio. €
bis zu 20%	11	8,3	9	7,4	9	8,7	7	6,6
bis zu 50%	2	1,8	2	0,9	2	0,5	2	6,1
bis zu 75%	6	28,7	7	37,5	6	34,2	8	33,6
bis zu 100%	27	47,8	28	55,4	29	58,4	29	57,3
Gesamt	46	86,7	46	101,1	46	101,8	46	103,7

Tabelle 3: Mögliche Abführungen

Tz. 38 Die Höhe der Sicherheitsrücklage im Verhältnis zu den gewichteten Risikoaktiva hätte es 2009 27, 2010 28 sowie 2011 und 2012 sogar 29 Sparkassen rechnerisch erlaubt, ihren gesamten Bilanzgewinn abzuführen.

Tz. 39 Eine Gegenüberstellung der tatsächlich Abführungen und der rechnerisch nach § 24 Abs. 2 S. 2 NSpG möglichen Abführungen für die Jahre 2009 bis 2012 zeigt, dass die Sparkassen im Prüfungszeitraum durchschnittlich nur 13,9 % der abführungsfähigen Bilanzgewinne an ihre Träger auskehrten:

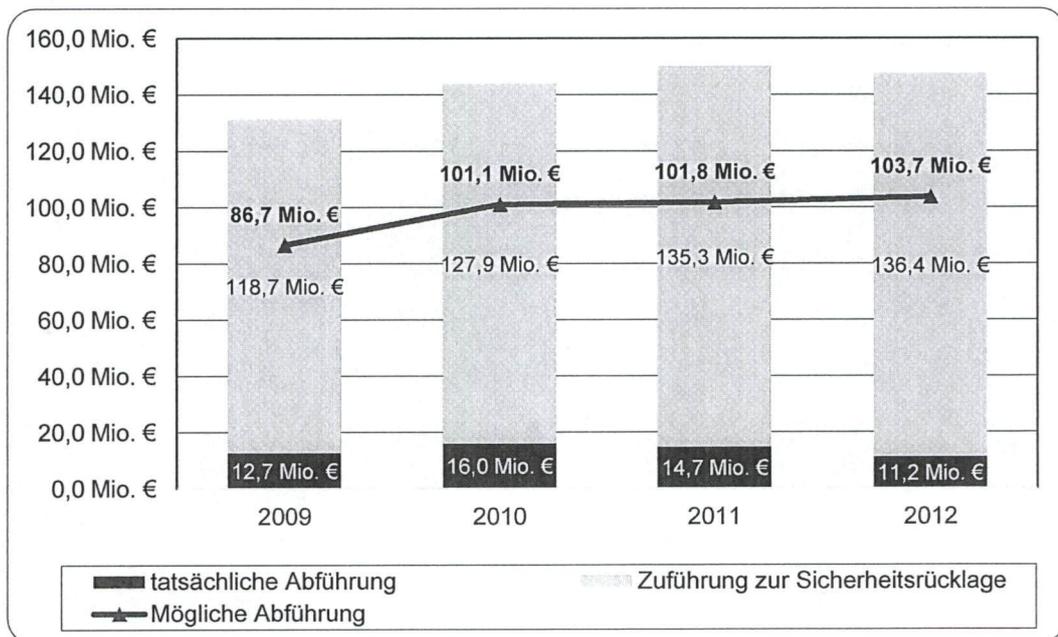


Abbildung 3: Tatsächliche und rechnerisch mögliche Abführungen

4.3 Bilanzierungswahlrechte

Tz. 40 Für Kreditinstitute gelten aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung neben den allgemeinen handelsrechtlichen Ansatz- und Bewertungsvorschriften ergänzende Vorschriften, wie z. B.

- die verdeckte Bildung und Auflösung von Vorsorgereserven für allgemeine Bankrisiken oder
- die offene Zuführung bzw. Auflösung des Sonderpostens für allgemeine Bankrisiken.⁹

Tz. 41 Für Sparkassen gelten darüber hinaus die spezialgesetzlichen Vorschriften des NSpG, wie die Vorwegzuführung zur Sicherheitsrücklage.¹⁰ Diese Vorschriften erlauben es Sparkassen im Interesse der Erfüllung ihrer Aufgaben und ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern, durch Ausnutzung gesetzlicher Ansatz- und Bewertungswahlrechte ihre Bilanzergebnisse zu verstetigen. So gelang es einer Sparkasse durch bilanzpolitische Maßnahmen, im Prüfungszeitraum jedes Jahr einen Bilanzgewinn von exakt 25,0 Mio. € auszuweisen.

⁹ Vgl. §§ 340f und 340g HGB.

¹⁰ Vgl. § 24 Abs. 1 NSpG.

Tz. 42 Die nachfolgende Abbildung zeigt für die Jahre 2009 bis 2012 die gewinnmindernden Zuführungen zum Sonderposten für allgemeine Bankrisiken und die Vorwegzuführungen zu den Sicherheitsrücklagen (offene Rücklagen) sowie die Bilanzgewinne der 46 niedersächsischen Sparkassen:

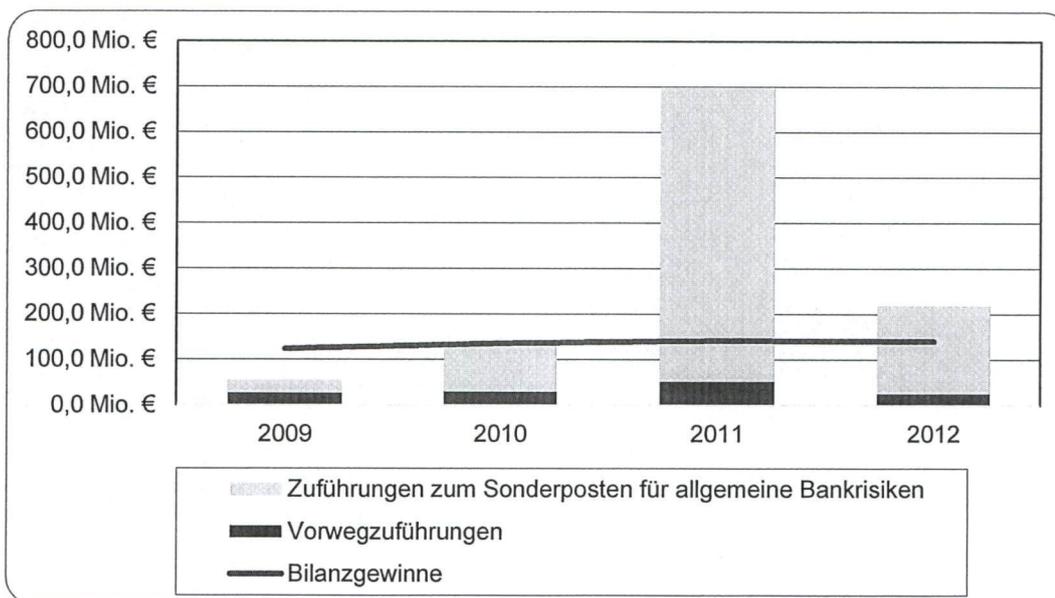


Abbildung 4: Gegenüberstellung von offenen Rücklagen und Bilanzgewinnen

Tz. 43 In ihren Jahresabschlüssen zum 31.12.2011 gaben knapp zwei Drittel der Sparkassen an, dass sie einen Teil ihrer stillen Vorsorgereserven nach § 340f HGB aufgelöst und dem Sonderposten für allgemeine Bankrisiken zugeführt hätten, um ihr aufsichtsrechtliches Kernkapital ergebnisneutral im Hinblick auf die Basel III-Regelungen¹¹ zu stärken.

Tz. 44 Sowohl die Bildung von stillen Vorsorgereserven wie auch die offenen Zuführungen zum Fonds für allgemeine Bankrisiken mindern den Jahresüberschuss und den Bilanzgewinn. Infolgedessen können diese nicht mehr der Sicherheitsrücklage zugeführt werden. Damit vermindert sich das Verhältnis der Sicherheitsrücklage zu den gewichteten Risikoaktiva, das den höchst zulässigen Prozentsatz für Abführungen an den Träger bestimmt.

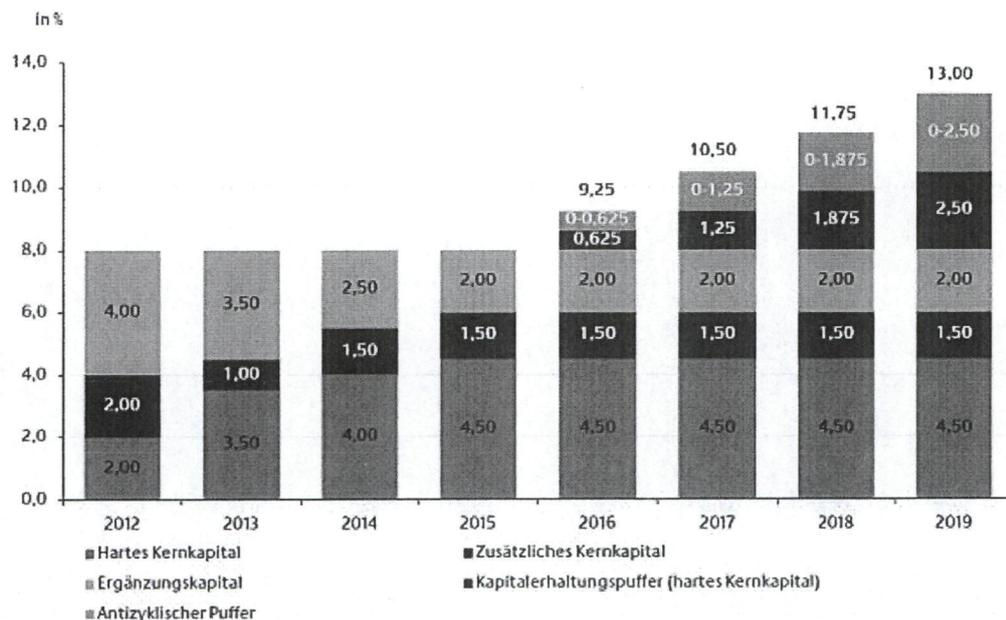
¹¹ Weitere Erläuterungen siehe <http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Aufgaben/Bankenaufsicht/Basel3/basel3.html>, abgefragt am 16.12.2014.

4.4 Eigenmittelanforderungen

4.4.1 Grundlagen

Tz. 45 Kreditinstitute müssen zur Wahrung ihres kreditwirtschaftlichen Handlungsspielraumes über angemessene Eigenmittel verfügen. Die Eigenmittelausstattung richtete sich in meinem Prüfungszeitraum nach den bis zum Jahr 2013 geltenden aufsichtsrechtlichen Regelungen. Danach mussten Kreditinstitute eine Kernkapitalquote von mindestens 4 % und eine Gesamtkennziffer von mindestens 8 % aufweisen. Letztere stellt das prozentuale Verhältnis der anrechenbaren Eigenmittel (z. B. Fonds für allgemeine Bankrisiken, Sicherheitsrücklage) und der mit 12,5 multiplizierten Summe der Anrechnungsbeträge (z. B. Adressrisiken, Marktrisikopositionen, Optionsgeschäfte) dar.

Tz. 46 Als Reaktion auf die Finanzkrise steigen bis zum Jahr 2019 die Eigenmittelanforderungen, um die Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung der Kreditinstitute zu verbessern. Die Gesamtkennziffer erhöht sich stufenweise von 8 % auf maximal 13 % 2019.



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 5: Eigenmittelanforderungen nach Basel II und III

Tz. 47 Die Eigenmittel bestanden gemäß § 10 Abs. 2 KWG a. F. aus haftendem Eigenkapital und Drittrangmitteln, wobei das haftende Eigenkapital die Summe aus

Kern- und Ergänzungskapital (abzgl. bestimmter Positionen) bildet. Das Eigenkapital (§ 10 Abs. 2a und 2b KWG a. F.) der 46 niedersächsischen Sparkassen setzte sich in den Jahren 2009 bis 2012 im Wesentlichen¹² aus Kern- und Ergänzungskapital zusammen.

Die Eigenmittel entwickelten sich wie folgt:

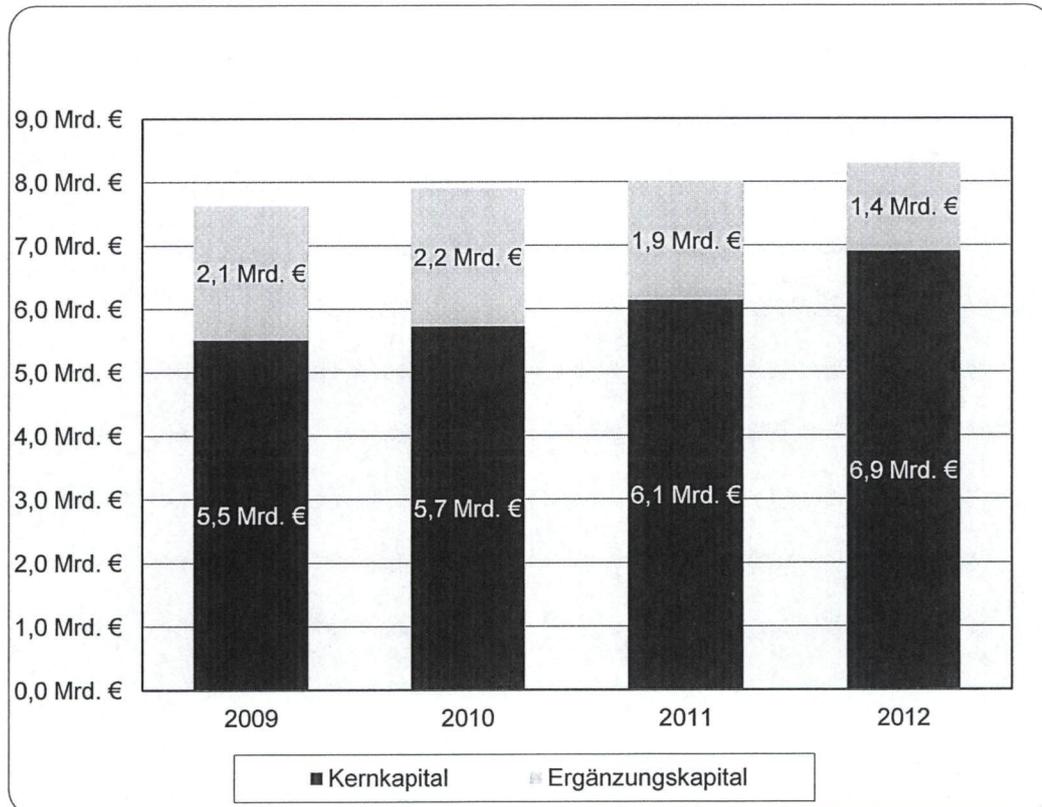


Abbildung 6: Eigenmittelenwicklung der 46 niedersächsischen Sparkassen

Tz. 48 Die Eigenmittel der 46 Sparkassen erhöhten sich in den Jahren 2009 bis 2012 um 0,7 Mrd. € auf 8,3 Mrd. €. Der Anstieg des Kernkapitals 2012 gegenüber 2011 war im Wesentlichen auf die Auflösung von Vorsorgereserven (Ergänzungskapital) zugunsten von Zuführungen zum Fonds für allgemeine Bankreserven (Kernkapital) zurückzuführen.

¹² Die Drittrangmittel und Abzugspositionen habe ich aufgrund der sehr geringen Auswirkungen nicht einzeln dargestellt, sondern mitbetrachtet.

4.4.2 Entwicklung der Kernkapitalquote und der Gesamtkennziffer

Tz. 49 Die oben dargestellten Eigenmittelverbesserungen wirkten sich wie folgt auf die summarische Entwicklung¹³ der Kernkapitalquote und der Gesamtkennziffer aller 46 Sparkassen aus:

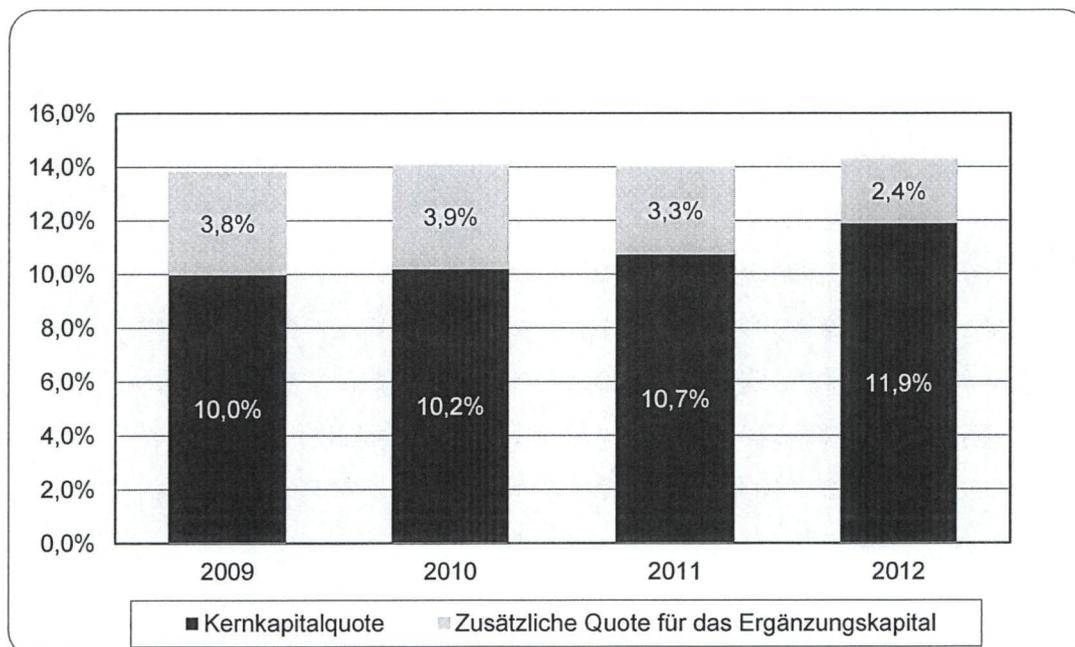


Abbildung 7: Summarische Entwicklung der Kernkapitalquote und der Gesamtkennziffer

Tz. 50 Die Ergänzungskapitalquote wird künftig auf maximal 2 % begrenzt. Die Sparkassen erfüllten summarisch betrachtet die bis zum Jahr 2019 zu erreichenden Basel III-Voraussetzungen (siehe Kap. 4.4.1) zum 31.12.2012 insofern, als dass die Eigenmittelanforderung von 13 % mit maximal 2 % Ergänzungskapital erreicht wird. Dies unter der Annahme, dass das Ergänzungskapital aus Eigenmitteln besteht, die nicht in hartes Kernkapital umgewidmet werden können.

4.4.3 Zwischenfazit

Tz. 51 Alle niedersächsischen kommunalen Sparkassen lagen deutlich über den geltenden Eigenmittelanforderungen nach Basel II¹⁴ mit einer Kernkapitalquote von 4 % und einer Gesamtkennziffer von 8 %. Gleichzeitig erfüllten die Sparkassen die Quote für hartes Kernkapital von maximal 9,5 % bei summarischer Betrachtung

¹³ Für diese Berechnung wurden für alle 46 Sparkassen folgende Summen gebildet: Gesamtbetrag Kernkapital, Gesamtbetrag Ergänzungskapital und Gesamtbetrag Eigenmittelanforderungen.

¹⁴ Weitere Erläuterungen dazu siehe <http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Aufgaben/Bankenaufsicht/Basel2/basel2.html>, abgefragt am 16.12.2014.

bereits zum 31.12.2009. Ob jede einzelne Sparkasse die Eigenmittelanforderungen nach Basel III bis zum Jahr 2019 erfüllen kann, ist anhand der örtlichen Verhältnisse und der wirtschaftlichen Situation jeder Sparkasse individuell zu beurteilen.

Tz. 52 Auch erfüllte jede Sparkasse die geltenden Anforderungen an die Eigenmittelausstattung durch eine Gesamtkennziffer von mind. 8 %. Die nachfolgende Grafik zeigt das unterschiedliche Abführungsverhalten der Sparkassen im Vergleich zu den Gesamtkennziffern:

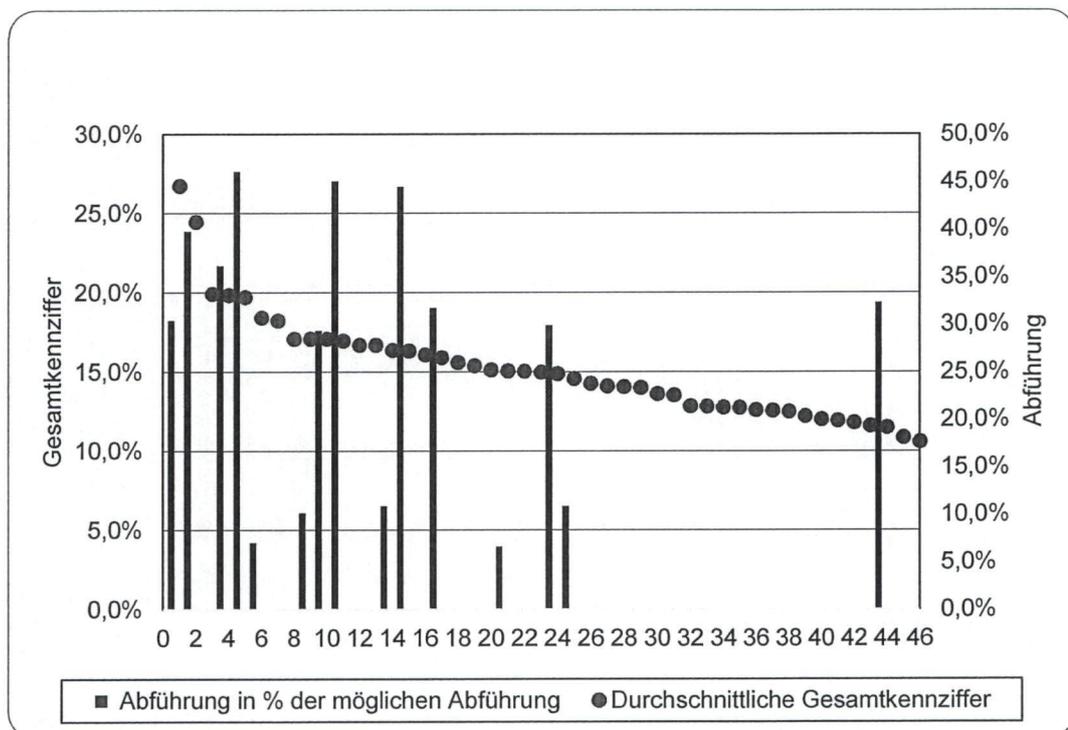


Abbildung 8: Abführungsverhalten im Vergleich zur Gesamtkennziffer

Tz. 53 Dennoch beurteilten die Verwaltungsräte – auch unter Berücksichtigung der Liquiditätslage der Sparkassen – offensichtlich die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Maßstab für mögliche Abführungen unterschiedlich:

- Von den Sparkassen, bei denen die Gesamtkennziffern unter 14,27 % lagen, führte nur eine (Sparkasse 44) an ihren Träger ab. Die Ausnahme betraf eine Sparkasse, die in den Jahren 2010 und 2011 die maximal abführungsfähigen Beträge bei Gesamtkennziffern von 11,3 % (2010) und 10,83 % (2011) an den Träger auskehrte. Ihre Liquiditätskennziffer (§ 2 Abs. 1 LiqV), die mindestens 1,0 betragen muss, lag bei 2,44 (2010) und 2,08 (2011).

- Eine andere Sparkasse (Sparkasse 3) mit Gesamtkennziffern zwischen 18,97 % und 21,07 % und Liquiditätskennziffern zwischen 1,96 und 2,19 führte in allen Jahren nichts ab.

Tz. 54 Ausgehend von den durchschnittlichen Gesamtkennziffern wären bei der Mehrzahl der Sparkassen rechnerisch deutlich höhere Abführungen möglich gewesen.

Tz. 55 Der Sparkassenverband Niedersachsen hob in seinem Vermerk vom 23.05.2015 zu dieser Prüfungsmitteilung hervor, dass die Frage der Abführungsfähigkeit eines Bilanzgewinns ausschließlich vom Vorstand der Sparkasse aus der ökonomischen Perspektive der Gesamtbanksteuerung und vom Verwaltungsrat der Sparkasse im Hinblick auf die notwendige Gewährleistung der künftigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Sparkasse zu beantworten sei. Neben den aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen müsse die Sparkasse dabei auch den Mindestanforderungen an das Risikomanagement gerecht werden. Gemäß diesen Mindestanforderungen sei auf der Grundlage des Gesamtrisikoprofils sicherzustellen, dass die wesentlichen Risiken der Sparkassen durch das Risikodeckungspotential unter Berücksichtigung von Risikokonzentrationen laufend abgedeckt seien und damit die Risikotragfähigkeit gegeben sei. In der Risikotragfähigkeit können nur die Kapitalbestandteile angerechnet werden, die nicht bereits durch die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen gebunden seien. Wieviel Risikopotential die Sparkassen danach für ihr Geschäftsmodell benötigen, sei individuell durch Steuerungs- und Kapitalplanungsprozesse festzulegen.

4.5 Wirkung der Abführungen auf die Sparkassen

Tz. 56 Sparkassen können das zur Finanzierung eines angemessenen Wachstums benötigte Eigenkapital regelmäßig nur durch Einbehaltung von Überschüssen bilden. Abführungen an den Träger mindern hingegen die Überschüsse, die zur Bildung von Eigenkapital zur Verfügung stehen.

Tz. 57 Nachfolgend habe ich für alle Sparkassen das in den Offenlegungsberichten enthaltene Kernkapital und das Ergänzungskapital um die maximal zulässigen Abführungen in den Jahren 2009 bis 2012 gemindert.

Tz. 58 Die Veränderung der Eigenmittel würde sich summarisch betrachtet auf die Kernkapitalquote und die Gesamtkennziffer wie folgt auswirken:

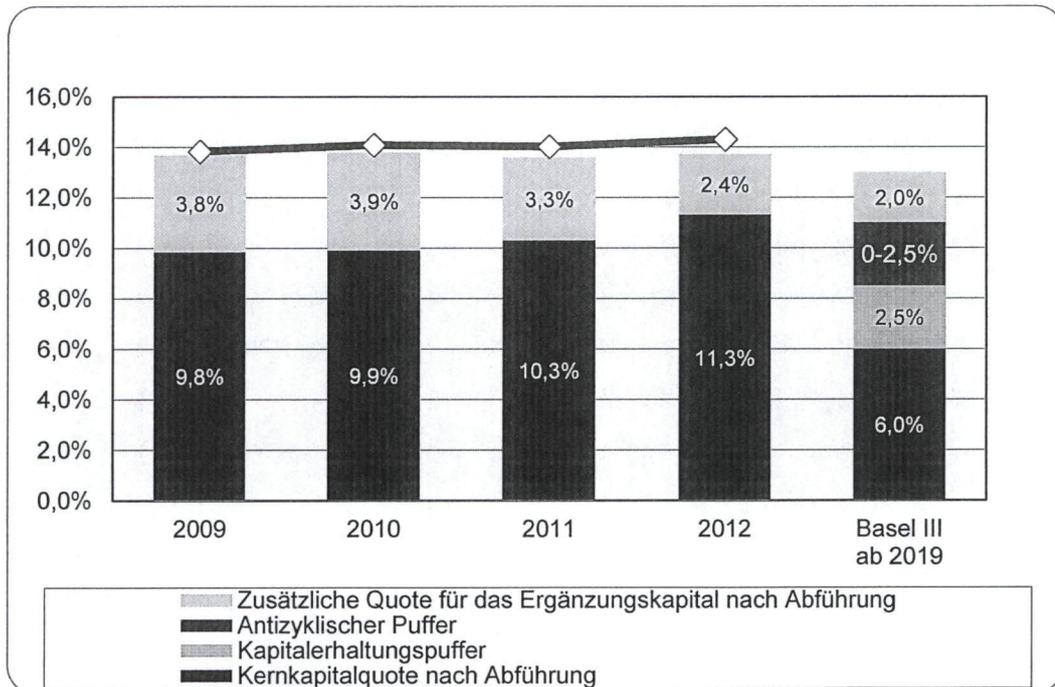


Abbildung 9: Summ. Entwicklung der Eigenmittel nach max. möglicher Abführung

Tz. 59 Danach hätten die kommunalen Sparkassen insgesamt zum 31.12.2012 auch bei vollständiger Abführung in den Jahren 2009 bis 2012 die ab dem Jahr 2019 geltenden Basel III-Anforderungen summarisch betrachtet deutlich erfüllt.

Handlungsoptionen

Tz. 60 Angesichts der in den letzten Jahren gestiegenen Eigenmittel der Sparkassen sollten die Kommunen der Frage nachgehen, ob und in welcher Höhe die Gesamtsituation der Sparkasse Abführungen zulässt.

Tz. 61 Um höhere Quoten für eine mögliche Abführung zu erreichen, sollten die Kommunen vorrangig auf eine Stärkung der Sicherheitsrücklage anstelle anderer Vorsorgen achten. Dafür sollten die Kommunen sich über die stillen Vorsorgen und deren Entwicklung bei ihrer Sparkasse informieren, um die wirtschaftliche Lage und Entwicklung besser einschätzen zu können. Diese Informationen benötigen

die Kommunen unmittelbar nach Abschluss des Geschäftsjahres der Sparkasse, um noch ausreichend Zeit für die Vorbereitung des Gewinnverwendungsbeschluss durch den Verwaltungsrat der Sparkasse zu haben. Diese Vorbereitung soll den kommunalen Organen die Entscheidung ermöglichen, ob und mit welcher Zielrichtung sie mit der oder den Verwaltungsratsvorsitzenden, ihren entsandten Verwaltungsratsmitgliedern oder ihren Vertreterinnen oder Vertretern in der Zweckverbandsversammlung über die Risikovorsorge und Abführungspolitik diskutieren.

4.6 Wirkung der Abführungen auf die kommunalen Haushalte

- Tz. 62 Finanzschwache Kommunen finanzieren die Deckungslücken in ihren Haushalten seit vielen Jahren mit Hilfe von Liquiditätskrediten. Auch von den Sparkassenträgerkommunen wiesen einige Unterdeckungen aus. Die Liquiditätskredite aller niedersächsischen Kommunen betragen zum 31.12.2012 4,5 Mrd. €. Demgegenüber wirkten die von den 46 Sparkassen 2009 bis 2012 abgeführten Beträge von 54,6 Mio. € äußerst gering. Auch die Gesamtsumme der möglichen Abführungen von knapp 400 Mio. € entspräche lediglich 8,9 % der Liquiditätskredite.¹⁵
- Tz. 63 Gleichwohl halte ich es aus haushaltsrechtlicher Sicht für notwendig, dass die Kommunen soweit wie möglich auf eine Abführung hinwirken. Dies gilt für Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten genauso wie für Kommunen mit unausgeglichenen Haushalten. Denn die Verpflichtung, die Finanzmittel in der durch das kommunale Haushaltsrecht bestimmten Reihenfolge zu beschaffen, gilt unabhängig von der individuellen Haushaltslage. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere Kommunen mit unausgeglichenen Haushalten aufgefordert waren und sind, auch kleine Beträge einzusparen und die eingesparten Mittel für den Haushaltsausgleich einzusetzen. Zu einem großen Anteil erfolgten notwendige Einsparungen im freiwilligen Aufgabenbereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Die zweckgebundenen Erträge aus den Abführungen der Sparkassen können dazu beitragen, das jeweils finanzierbare Leistungsangebot im Aufgabenfeld der kommunalen Daseinsvorsorge bestmöglich aufrecht zu erhalten.

¹⁵ Die Abführungsbeträge sind brutto betrachtet, d. h. ohne Abzug der Kapitalertragsteuer.

5 Vergleichende Ergebnisse der 24 geprüften Kommunen

5.1 Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunen auf ihre Sparkassen

5.1.1 Vorbemerkung

Tz. 64 Die Trägerschaft einer Sparkasse ist von Gesetzes wegen so angelegt, dass die Sparkasse nicht der Verwaltungssteuerung des Trägers unterliegt. Gleichwohl bestehen auf der Trägerebene Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten über die

- Beschlussfassung über die Satzung der Sparkasse und damit Festlegung der Grundsätze der Geschäftspolitik,
- Zustimmung zur Bestellung von Vorstandsmitgliedern,
- Zustimmung zur Aufnahme stiller Einlagen als haftende Eigenmittel,
- Beschlussfassung über die Entlastung des Verwaltungsrats und die
- Vorlage testierter Jahresabschlüsse und Lageberichte, ggf. mit Stellungnahme der Sparkassenaufsichtsbehörde.

Tz. 65 Nachfolgend stelle ich dar, inwieweit die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten von den geprüften Kommunen genutzt wurden und genutzt werden könnten.

5.1.2 Beschlussfassung über die Satzung

Tz. 66 Der Träger beschließt die Satzung der Sparkasse (§ 6 Abs. 2 NSpG). Mit der Satzung regelt der Träger die Organisation und die Verwaltung der Sparkasse, wie die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten des Vorstands, des Verwaltungsrats, des Kreditausschusses und ggf. weiterer Ausschüsse. Darüber hinaus legt der Träger in der Satzung in allgemeiner Form die Grundsätze für die Geschäftspolitik fest.

Tz. 67 Das Niedersächsische Finanzministerium als Sparkassenaufsichtsbehörde veröffentlichte gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 NSpG eine Mustersatzung für Sparkassen. Soweit die Satzung einer Sparkasse von der Mustersatzung abweicht, bedarf sie der Genehmigung der Sparkassenaufsichtsbehörde. Für die vom Träger festzulegenden Grundsätze der Geschäftspolitik macht die Sparkassenaufsichtsbehörde keine Vorgaben. Die Festlegung der Grundsätze bleibt den Trägern überlassen.

- Tz. 68 Die 24 geprüften Kommunen legten mir die aktuellen Satzungen ihrer Sparkassen vor.
- Tz. 69 Die Träger setzten bei der Festlegung der Grundsätze für die Geschäftspolitik unterschiedliche Schwerpunkte. So fanden der öffentliche Auftrag der Sparkasse und die Unterstützung des Trägers bei der kommunalen Aufgabenerfüllung in einigen Satzungen keine Erwähnung. In diesen Satzungen standen die finanzwirtschaftliche Ziele im Vordergrund, z. B. die Berücksichtigung ausreichender Sicherheit und Liquidität bei der Anlage der Mittel der Sparkasse oder ein angemessenes Wachstum des Eigenkapitals. Zum Teil fanden sich die in § 4 NSpG oder § 2 der Mustersatzung beschriebenen Aufgaben der Sparkasse wieder. Acht Träger legten als Grundsatz fest, dass die Sparkasse die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Wahrung ihrer Geschäfte erforderlichen Geschäftsstellen unterhält. Eine angemessene (geld- und) kreditwirtschaftliche Versorgung formulierten zwölf Träger als Grundsatz. In einzelnen Fällen legten Träger fest, dass die Sparkasse eng mit allen Kommunen ihres Geschäftsgebiets zusammenarbeitet oder alle Bevölkerungskreise bei der Vorsorge und Vermögensbildung unterstützt.
- Tz. 70 Hiernach haben die Träger von ihrem Recht, neben den nach dem NSpG gesetzlich benannten Entscheidungsfeldern eigene Schwerpunkte zu setzen und wesentliche Fragen der Geschäftspolitik zu regeln, nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. Auch konnte ich im Rahmen meiner Prüfung keine Anhaltspunkte dafür finden, dass die Träger die geschäftspolitischen Grundsätze regelmäßig einer Überprüfung unterzogen, um sie beispielsweise an ihre kommunalen Strategien anzupassen.
- Tz. 71 Der Träger muss aufgrund seines Selbstverwaltungsrechts im Rahmen des öffentlichen Auftrags in der Satzung in allgemeiner Form die Grundsätze der Geschäftspolitik festlegen. Er muss hierüber im Rahmen der sparkassenrechtlichen Bestimmungen eigenverantwortlich entscheiden. Die Grundsätze sollten so konkret formuliert sein, dass der Vorstand daraus seine Geschäftspolitik und andere grundsätzliche Fragen der künftigen Geschäftsausrichtung ableiten kann. In diesem Sinne hat auch der Gesetzgeber die Regelung beabsichtigt. Nach der Gesetzesbegründung legt der Träger als Ausdruck seiner Eigentümerstellung (§ 1 NSpG) in der Satzung im Rahmen des öffentlichen Auftrags in allgemeiner

Form die Grundsätze der Geschäftspolitik fest, für die die Aufsichtsbehörde in geeigneter Form einen Rahmen gibt.¹⁶

- Tz. 72 Die Gewichtung dieser Grundsätze ist eine politische Entscheidung des kommunalen Trägers.¹⁷ Dies beinhaltet auch die weitere Konkretisierung.

Handlungsoptionen

- Tz. 73 Die Träger sollten in den Sparkassensatzungen Regelungen vorsehen, die ihnen Zielvorgaben oder -vereinbarungen ermöglichen. Sie könnten beispielsweise die allgemeinen geschäftspolitischen Grundsätze dahingehend ergänzen, dass die Sparkassenorgane Empfehlungen des Trägers, wie die Sparkasse die kommunale Aufgabenerfüllung des Trägers im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich am besten unterstützen kann, angemessen berücksichtigen. Auf Basis dieser Grundlage könnte der Träger den Sparkassenorganen jährlich bestimmte, auf die kommunale Strategie abgestimmte Aufgabengebiete benennen. Aktivitäten der Sparkasse, die möglicherweise die Strategie der Kommunen konterkarieren, können so bereits im Vorfeld verhindert werden.

5.1.3 Bestellung von Vorstandsmitgliedern

- Tz. 74 Die Vorstandsmitglieder einer Sparkasse werden mit Zustimmung des Trägers vom Verwaltungsrat für die Dauer von längstens fünf Jahren bestellt (§ 9 Abs. 2 NSpG). Die Bestellung zum Vorstandsmitglied setzt voraus, dass der Bewerber fachlich und persönlich geeignet ist.
- Tz. 75 Der Zustimmungsvorbehalt räumt dem Träger ein Mitwirkungsrecht ein. Die Regelung ist Ausdruck der rechtlichen Verflechtung zwischen dem Träger und seiner Sparkasse.
- Tz. 76 Im Rahmen meiner örtlichen Erhebungen sah ich mir die Beschlussvorlagen und -fassungen an, die die Zustimmung des Trägers zur Bestellung der Vorstandsmitglieder zum Gegenstand hatten. Die Beschlussvorlagen enthielten in der Regel keine ausreichenden Informationen über die persönliche und fachliche Eignung des zu bestellenden Vorstandsmitglieds. Die vom Verwaltungsrat zur Bestellung

¹⁶ LT-Drs. 15/1220, S. 37.

¹⁷ Vgl. Gerlach, Geschäftstätigkeit und Geschäftspolitik, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, Rn. 3 ff.

vorgeschlagenen Vorstandsmitglieder stellten sich in der Vertretung des Trägers nur in Einzelfällen vor. Vielfach war nicht erkennbar, dass die Verflechtung zwischen dem Träger und seiner Sparkasse beim Zustimmungsbeschluss von besonderer Bedeutung war.

Handlungsoption

Tz. 77 Die Träger sollten darauf hinwirken, frühzeitig am Auswahlverfahren beteiligt zu werden, in dem sie aussagekräftige Unterlagen zur fachlichen und persönlichen Eignung der Bewerberinnen und Bewerber einfordern. Sie sollten unter Hinweis auf ihren Zustimmungsvorbehalt ihre kommunalen Interessen im Vorfeld des Personalauswahlverfahrens klar zum Ausdruck bringen und die Wichtigkeit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Sparkassenvorstand und Träger für die zukünftige Zusammenarbeit hervorheben.

5.1.4 Aufnahme stiller Einlagen

Tz. 78 Der Verwaltungsrat beschließt über stille Einlagen, die die Sparkasse aufnimmt. Die Aufnahme stiller Einlagen als haftende Eigenmittel bedarf der Zustimmung des Trägers (§ 16 Abs. 4 Nr. 3 NSpG).

Tz. 79 Stille Einlagen waren bei zwei der 24 in die Betrachtung einbezogenen Sparkassen vorhanden. In meinem Betrachtungszeitraum ging eine Sparkasse eine stille Beteiligung neu ein. Der Träger stimmte der Aufnahme einer stillen Einlage als haftende Eigenmittel zu. Die Vertretung des Trägers beschloss dabei wie folgt:

„Der von der Sparkasse ... beabsichtigten Aufnahme einer stillen Einlage von der Gesellschaft ... in Höhe von 3 Mio. € wird zugestimmt.“

Die Begründung dazu lautete:

„Die Sparkasse ... beabsichtigt in Vorbereitung auf die erhöhten Eigenkapitalanforderungen nach Basel III eine stille Einlage zur Stärkung der Kreditvergabemöglichkeiten ... aufzunehmen. Gemäß Sparkassengesetz ist hierfür eine Zustimmung des Trägers ... erforderlich.“

Tz. 80 Nach Auskunft des HVB seien dem Beschluss Diskussionen in den Ratsfraktionen vorangegangen. Die Frage, warum die Beschlussvorlage nicht ausführlicher

gefasst sei, beantwortete er damit, dass eine gute Kommunikation und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit dies nicht erforderlich machten. Außerdem sei dies politisch nicht gewollt gewesen.

- Tz. 81 Hiernach war nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage der Beschluss der Vertretung zustande kam. Nach meiner Auffassung wird eine Beschlussvorbereitung auf diesem informellen Weg der Bedeutung der Entscheidung nicht gerecht.
- Tz. 82 Stille Einlagen werden dem haftenden Eigenkapital (Kernkapital) der Sparkasse zugerechnet, wenn sie die Voraussetzungen des § 10 Abs. 4 KWG a. F. (jetzt Art. 27 ff. CRR) erfüllen. Der im NSpG vorgesehene Zustimmungsvorbehalt des Trägers trägt Risikogesichtspunkten Rechnung. Von der Höhe des Eigenkapitals hängt der Kreditvergabespielraum der Sparkasse ab. Eine Ausweitung des Kreditgeschäfts kann die Risikolage der Sparkasse nachteilig beeinflussen.¹⁸ Der Träger einer Sparkasse hat mit der Zustimmung zur Aufnahme einer stillen Einlage eine Entscheidung von erheblicher Tragweite zu treffen. Dafür ist eine intensive Befassung mit der wirtschaftlichen Situation der Sparkasse erforderlich. Die formellen Informations- und Entscheidungswege sind dabei unumgänglich.
- Tz. 83 Eine Kommune wies darauf hin, dass das Niedersächsische Finanzministerium bei der Zustimmung zur Vermögenseinlage des stillen Gesellschafters im Jahr 1980 nachdrücklich empfohlen habe, für die Dauer der Aufnahme der Vermögenseinlage von Gewinnabführungen abzusehen.

Handlungsoptionen

- Tz. 84 Die Kommunen sollten bei der Gewährung stiller Einlagen die Informationen von den Sparkassen einfordern, um klären zu können, wofür die Einlage benötigt wird (z. B. Wachstumsfinanzierung oder Stützungsmaßnahme). Die Kommunen sollten sich intensiver mit den möglichen Auswirkungen einer stillen Einlage, z. B. auf künftige Abführungen auseinandersetzen. Im Falle einer Zustimmung zu einer stillen Einlage sollte der Träger deren Konditionen, insbesondere Laufzeit, Zinsen und Rückführung, kennen.
- Tz. 85 Bei bestehenden stillen Einlagen sollten sich die Kommunen die ggf. entstehenden Risiken bewusst machen. Dazu sollten sie regelmäßig hinterfragen, ob eine

¹⁸ Vgl. Berger, a. a. O., § 16 Rn. 31.

Rückzahlung der Einlage möglich ist, ihre Verzinsung noch der aktuellen Marktlage entspricht oder andere Finanzierungslösungen denkbar sind.

5.1.5 Entlastung des Verwaltungsrats

- Tz. 86 Der Träger der Sparkasse beschließt über die Entlastung des Verwaltungsrats (§ 23 Abs. 3 S. 5 NSpG). Bei unmittelbaren Trägern ist in der Regel der Hauptausschuss (§ 76 Abs. 2 S. 1 NKomVG), bei mittelbaren Trägern die Verbandsversammlung (§ 13 S. 1 Nr. 6 NKomZG) zuständig. Der Träger billigt mit dem Entlastungsbeschluss die Beratungs- und Überwachungstätigkeit des Verwaltungsrats. Er billigt damit die Beschlüsse des Verwaltungsrats über die vom Vorstand beabsichtigte Geschäftspolitik (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 16 Abs. 4 Nr. 2 NSpG) sowie den Beschluss des Verwaltungsrats über die Entlastung des Vorstands. Mit der Entlastung des Verwaltungsrats bescheinigt der Träger auch, dass der von ihm mit den Satzungsregelungen zur Geschäftspolitik gesteckte Rahmen von Vorstand und Verwaltungsrat ausgefüllt wurde.
- Tz. 87 Im von mir untersuchten Zeitraum erteilten alle 24 Träger ihren Verwaltungsräten Entlastung.
- Tz. 88 Die Beschlüsse zur Entlastung der Verwaltungsräte bereiteten die Träger in unterschiedlicher Qualität vor. Überwiegend erhielten die Vertretung bzw. die Verbandsversammlung die Beschlussunterlagen im Vorfeld der beschlussfassenden Sitzung oder wurden auf deren Veröffentlichungen verwiesen. Bei zwei Trägern wurden die begründenden Unterlagen für die Entlastung der Verwaltungsräte erst während der Sitzung der Verbandsversammlung vorgelegt. Ein Verbandsgeschäftsführer legte die Unterlagen nur während der Sitzung der Verbandsversammlung zur Einsichtnahme vor. Bei einem Träger lag ein Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Entlastung weder vor noch war er veröffentlicht.
- Tz. 89 Um sachgerechte Beschlüsse fassen zu können, sollten sich die Mitglieder von Vertretungen bzw. Verbandsversammlungen anhand aussagekräftiger Unterlagen bereits vor einer Sitzung auf diese vorbereiten können. Vorlagen sollten nur in begründeten Ausnahmefällen erst in der Sitzung verteilt werden.

Tz. 90 Nach meinen Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen fand bei den unmittelbaren Trägern in den Sitzungen der Vertretung überwiegend keine Berichterstattung durch den Vorstand der Sparkasse, z. B. über die Eigenmittelausstattung oder über mögliche Abführungen statt. Bei den elf betrachteten unmittelbaren Trägern wurden nur vier Vertretungen vom Sparkassenvorstand über die wirtschaftliche Situation ihrer Sparkasse informiert. Das NSpG sieht eine solche Berichtspflicht nicht vor. Anders stellt sich dies bei Sparkassenzweckverbänden dar. Aufgrund einer Regelung in § 8 Abs. 3 der Muster-Verbandsordnung für Sparkassenzweckverbände nehmen die Vorstandsmitglieder der Sparkasse an den Sitzungen der Verbandsversammlung teil. Auf Verlangen der Versammlung sind die Vorstandsmitglieder zu den Tagesordnungspunkten zu hören. Für unmittelbare Träger ist eine entsprechende Unterrichtungsmöglichkeit nicht normiert. Informationen durch die Sparkassenvorstände wurden teilweise in vorgelagerten Gesprächen auf Verwaltungs- oder Fraktionsebenen gegeben. Hieraus ergab sich für Vertreterinnen und Vertreter von Mitgliedskommunen in Sparkassenzweckverbänden ein Informationsvorsprung gegenüber Abgeordneten der unmittelbaren Träger.

Handlungsoptionen

Tz. 91 Die Vertretungen sollten sich mit der Bedeutung und der Wirkung des Entlastungsbeschlusses auseinandersetzen. Sie sollten hierfür die notwendigen Informationen und Unterlagen über die Tätigkeit des Verwaltungsrats einfordern. Zu nennen sind insbesondere der ohnehin offenzulegende Bericht des Verwaltungsrats (§ 340I Abs. 1 i. V. m. § 325 Abs. 1 HGB) und – soweit dieser nicht ausreichend ist – zusätzliche Erläuterungen zur Überwachungs- und Beratungstätigkeit des Verwaltungsrats.

Tz. 92 Die Kommunen sollten dafür Sorge tragen, dass die Mitglieder von Vertretungen bzw. Verbandsversammlungen mit der Tagesordnung zum Sitzungstermin alle Unterlagen, die für den Entlastungsbeschluss notwendig sind, erhalten. Bei Sparkassen in unmittelbarer Trägerschaft sollten Sparkassenvorstände in den Sitzungen der kommunalen Gremien zu sparkassenrelevanten Tagesordnungspunkten berichten. Ein solches Unterrichtsrecht der Vertretung könnte sich der unmittelbare Träger mit einer Regelung in der Sparkassensatzung sichern.

- Tz. 93 In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass das Mitwirkungsverbot zu beachten ist. Mitglieder der Verwaltungsräte unterliegen als Vertreter der Mitgliedskommunen in Bezug auf ihre Entlastung dem Mitwirkungsverbot nach § 18 Abs. 1 NKomZG i. V. m. § 41 Abs. 1 Nr.1 NKomVG.
- Tz. 94 Eine Kommune entsandte Vertreter in die Verbandsversammlung, die auch Mitglieder im Verwaltungsrat der Sparkasse waren. Bei Kommunen, die unmittelbare Träger waren, fand ich eine Kommune vor, die das Mitwirkungsverbot bei der Entlastung des Verwaltungsrats missachtete, und eine weitere Kommune, bei der die Beachtung des Mitwirkungsverbots aus den Unterlagen (Sitzungsvorlagen, Protokolle) nicht ersichtlich war.
- Tz. 95 Wird ein Beschluss unter Verletzung des Mitwirkungsverbots gefasst, unterliegt dieser bezüglich seiner Wirksamkeit den Einschränkungen des § 41 Abs. 6 NKomVG.

Handlungsoption

- Tz. 96 Bei mittelbarer Trägerschaft können Kommunen Konflikte mit dem Mitwirkungsverbot vermeiden, indem Verwaltungsräte und Verbandsversammlungen nicht mit identischen Personen besetzt werden.

5.1.6 Weisungsbeschlüsse bei mittelbarer Trägerschaft

- Tz. 97 Gemäß § 12 Abs. 2 NKomZG haben die Mitglieder der Verbandsversammlung die Interessen des entsendenden Verbandsmitglieds zu verfolgen. Sie sind weisungsgebunden. Darüber hinaus sind nach § 11 Abs. 3 S. 1 NKomZG die Stimmen eines Verbandsmitglieds einheitlich abzugeben.
- Tz. 98 Weisungsbeschlüsse für kommunale Vertreterinnen und Vertreter in den Sparkassenzweckverbandsversammlungen wurden nur bei zwei der 13 betrachteten Mitgliedskommunen gefasst. Bei einem Sparkassenzweckverband mit drei Mitgliedern stimmten die Vertreter von zwei Mitgliedskommunen uneinheitlich ab. Somit waren deren abgegebene Stimmen ungültig. Der Verwaltungsrat wurde nur deshalb entlastet, weil die dritte Mitgliedskommune, die nur eine Stimme in der Verbandsversammlung hatte, für die Entlastung stimmte.

Tz. 99 Der dargestellte Sachverhalt zeigt, dass eine einheitliche Beschlussfassung der Vertreterinnen und Vertreter eines Verbandsmitglieds nicht immer gewährleistet ist.

Handlungsoption

Tz. 100 Um sicherzustellen, dass die Interessen der Verbandsmitglieder einheitlich vertreten werden, sollten generell Weisungsbeschlüsse für kommunale Vertreterinnen und Vertreter in Zweckverbandsversammlungen gefasst werden.

5.1.7 Organisation der Aufgabe „Trägerschaft Sparkasse“

Tz. 101 Im Rahmen meiner Prüfung gaben bei den unmittelbaren Trägern fünf von elf der geprüften Kommunen an, das Beteiligungsmanagement für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Trägerschaft der Sparkasse einzubinden. Bei den mittelbaren Trägern ordneten sechs von 13 Kommunen diese Aufgabe dem Beteiligungsmanagement zu.

Tz. 102 Mit welcher Intensität die Kommunalverwaltungen ihre Aufgaben als Träger wahrgenommen haben, war sehr unterschiedlich. Z. B. kannte nur die Hälfte der geprüften Kommunen die Höhe der nach § 24 Abs. 2 NSpG möglichen Abführungen. Auch die maßgeblichen Parameter für Abführungen wie die Höhe der gewichteten Risikoaktiva sowie die Auswirkung der Abführung auf die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sparkasse waren den meisten geprüften Kommunen nicht bekannt.

Tz. 103 Drei Kommunen sahen auf der Grundlage ihrer Trägerschaft kein eigentumsähnliches Verhältnis zu ihrer Sparkasse und lehnten bereits aus diesem Grund eine Einbeziehung in ihr Beteiligungsmanagement ab.

Tz. 104 Bei 21 Kommunen reichte das Spektrum von sporadischer Aufgabenwahrnehmung einerseits bis zu umfangreicher Sitzungsvorbereitung von Verwaltungsratsitzungen und Sitzungen kommunaler Gremien sowie quartalsweiser Auswertung von Vorstandsberichten andererseits. Dabei fand ich zwei Kommunen, die Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Sparkasse im Rahmen eines fest installierten Prozesses unterjährig auswerteten, dokumentierten und für die Entscheidungsträger aufbereiteten. Dabei entwickelte die eine Kommune aus Ver-

waltungsratsvorlagen Kennzahlen, die den Verwaltungsratsmitgliedern zum Verbleib überlassen und im Nachgang vom Beteiligungsmanagement ausgewertet wurden. Geschäftsberichte wurden ausgewertet und mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms aufbereitet. Diese Informationen verwendete die Kommune u. a., um turnusmäßig alle drei Jahre mit ihrer Sparkasse über die Höhe der Abführungen zu verhandeln.

- Tz. 105 Alle übrigen Kommunen verbanden ihre Trägerschaft nicht mit einer zu erledigenden Aufgabe innerhalb ihrer Verwaltungsorganisation. Ihre Aufgabe beschränkte sich auf die Erstellung von Sitzungsvorlagen für Entlastungsbeschlüsse des Verwaltungsrats bzw. auf Weisungsbeschlüsse für Vertreterinnen und Vertreter in der Zweckverbandsversammlung.
- Tz. 106 Allen betrachteten Kommunen lagen die in § 23 Abs. 3 S. 4 NSpG vorgeschriebenen Unterlagen vor. Auch Sparkassensatzungen, Verbandsordnungen und öffentlich-rechtliche Verträge über die Errichtung von Sparkassenzweckverbänden waren vorhanden. Eine Auswertung der Unterlagen im Rahmen eines fest installierten Prozesses sowie eine Dokumentation und Aufbereitung für die Entscheidungsträger erfolgte jedoch nur bei den zwei oben genannten Fällen.
- Tz. 107 Kernaufgabe des Beteiligungsmanagements einer Kommune ist es, Informationen über ihre wirtschaftlichen Betätigungen zu bündeln und zu analysieren, um sie dann den Vertreterinnen und Vertretern in den kommunalen Gremien zur Verfügung zu stellen.
- Tz. 108 Aus ihrer Sparkassenträgerschaft erwachsen den Kommunen Rechte und Pflichten. Sparkassen haben die Aufgabenerfüllung der Trägerkommunen zu unterstützen. Auch nach dem Wegfall der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung bestehen beispielsweise aufgrund der Haftung der Kommunen für Altverbindlichkeiten noch finanzielle Risiken (vgl. Kap. 5.2).

Handlungsoption

- Tz. 109 Ich empfehle den Kommunen, die Einbeziehung der Sparkassenangelegenheiten in ihr Beteiligungsmanagement zu prüfen. Dies beinhaltet soweit erforderlich sparkassenrechtliches und kreditwirtschaftliches Fachwissen aufzubauen. Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Sparkassen erforderliche Informationen sollten regelmäßig für kommunale Gremien aufbereitet werden.

Auch die Entlastung des Verwaltungsrats durch den Träger sollte durch das Beteiligungsmanagement vorbereitet werden. Darüber hinaus sollte ein wechselseitiger, kontinuierlicher Informationsfluss zwischen Träger und Sparkasse bestehen. Dies gilt vor allem für die Vermittlung der kommunalen Ziele in die Sparkasse im Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge.

Tz. 110 Alternativ käme eine zentrale Wahrnehmung der Tätigkeiten an anderer Stelle – beispielsweise im Fachdienst Finanzen oder einer Stabsstelle – in Betracht, soweit hier das erforderliche Fachwissen vorhanden ist oder aufgebaut werden kann.

5.2 Finanzielle Risiken aus der Sparkassenträgerschaft

5.2.1 Risiken aus früherer Gewährträgerhaftung

Tz. 111 Nach der Neufassung des § 5 Abs. 2 NSpG im Jahr 2005 haftet der Träger grundsätzlich nicht mehr für Verbindlichkeiten der Sparkasse im Rahmen der Gewährträgerhaftung.

Tz. 112 Ausnahmsweise haften die Träger nach § 32 Abs. 1 NSpG

- für Verbindlichkeiten, die bis zum 18.07.2001 vereinbart wurden, unbegrenzt und
- für solche, die während der Übergangsphase vom 19.07.2001 bis zum 18.07.2005 vereinbart wurden, bis zum 31.12.2015.

Tz. 113 23 der betrachteten Kommunen waren sich der Höhe der noch bestehenden Haftungsverpflichtungen aus der früheren Gewährträgerhaftung nicht bewusst. Eine Haftungsverpflichtung wurde mit Hinweis auf das Institutssicherungssystem verneint. Nur eine Kommune kannte die Höhe der noch bestehenden Gewährträgerhaftung für ihre Sparkasse. Die Haftungssumme betrug noch rd. 30 Mio. €. Sie entsprach 6,3 % des Haushaltsvolumens 2014 der Kommune.

Tz. 114 Demzufolge kann noch ein Haftungsanspruch gegenüber einer Sparkassenträgerkommune sowohl aus Zeiten der Gewährträgerhaftung als auch bis Ende 2015 aus der Übergangszeit bestehen. Dieser ist durch das Institutssicherungssystem weitgehend abgesichert.

Handlungsoption

- Tz. 115 Auch nach Wegfall der Gewährträgerhaftung können die Verbindlichkeiten aus der Haftung des Trägers nach § 32 NSpG noch erheblich sein, wie mein Beispiel, nach der eine Kommune ihr Haftungsrisiko gegenwärtig noch auf rd. 30 Mio. € bezifferte, zeigt. Die Kommunen müssen, um ihre Haushaltsrisiken kalkulieren zu können, ihre aus der ehemaligen Gewährträgerhaftung bestehenden Haftungsverpflichtungen im Zusammenspiel mit dem Institutssicherungssystem kennen.

5.2.2 Risiken aus Unterstützungslast

- Tz. 116 Nach Wegfall der Anstaltslast und Wegfall der Gewährträgerhaftung hat der Deutsche Sparkassen- und Giroverband sein Institutssicherungssystem an die neue, ab 2005 geltende Rechtslage angepasst. Wenn das Sicherungssystem in einem konkreten Fall für eine Sparkasse eintritt, besteht zunächst die Obliegenheit¹⁹, dass auch der Träger im Falle einer Schieflage seiner Sparkasse Beiträge zur Stützung leistet (Unterstützungslast).²⁰ Auch im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zur Neufassung des NSpG wurde eine entsprechende Verfahrensweise aufgezeigt. Es wird ausgeführt, dass im Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten einer Sparkasse der kommunale Träger zu prüfen habe, ob er seiner Sparkasse Kapital zur Verfügung stellen kann.²¹
- Tz. 117 Somit können für Kommunen auf Grund der Unterstützungslast der Träger Inanspruchnahmen entstehen. Diese Risiken müssen die Kommunen kennen und bewerten können.

Handlungsoption

- Tz. 118 Kommunen sollten sich ihrer Obliegenheit, im Falle einer wirtschaftlichen Schieflage ihrer Sparkasse Beiträge zur Stützung leisten zu müssen, stets bewusst machen.

¹⁹ Vgl. Henneke: Kommunal финанzen zwischen Fiskalpakteinhaltung, Eingliederungshilfe- und föderaler Finanzbeziehungsreform, der gemeindehaushalt 8/2014, S. 177f.

²⁰ § 13 Abs. 2 der Mustersatzung für die Sparkassenstützungsfonds der Regionalverbände, beschlossen in der DSGV-Mitgliederversammlung vom 11.12.1975, zuletzt geändert durch Beschluss der DSGV-Mitgliederversammlung vom 01.12.2004.

²¹ LT-Drs. 15/1220, S. 27.

6 Unterstützung der Kommunen durch ihre Sparkassen

- Tz. 119 § 4 Abs. 1 NSpG regelt die gesetzlichen Aufgaben der Sparkassen.
- Tz. 120 Ich betrachtete nur die Unterstützung gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG. Diese erfüllten die Sparkassen im Wesentlichen durch Freigiebigkeitsleistungen wie Spenden, Sponsoring und Zustiftungen.
- Tz. 121 Die mit diesen Leistungen im Zusammenhang stehenden Aufwendungen mindern die Jahresüberschüsse der Sparkassen. In den mir zugänglichen Jahresabschlüssen und Offenlegungsberichten wurden diese Aufwendungen nicht durchgehend und einheitlich offen ausgewiesen. Die Leistungen sind nach Angaben des SVN²² erheblich. Die aufwandswirksamen und damit ergebnismindernden Leistungen betragen Angabe gemäß 2009 34,0 Mio. €, 2010 41,0 Mio. €, 2011 37,4 Mio. € und 2012 36,4 Mio. €, mithin in der Summe 148,8 Mio. €.
- Tz. 122 Während meiner Prüfung wurde argumentiert, dass aufgrund des umfangreichen gesellschaftlichen Engagements der Sparkassen vor Abführungen an die Träger zunächst die Eigenmittel der Sparkassen zu stärken seien. Von den 24 geprüften Kommunen hatten drei Kommunen keine Kenntnis über das gesellschaftliche Engagement ihrer Sparkasse. 14 Kommunen waren informiert und sieben Kommunen bezifferten dies genau für die einzelnen Bereiche. Teilweise hatten die Kommunen erst anlässlich meiner Prüfung bei den Sparkassen Art und Umfang des gesellschaftlichen Engagements erfragt. Bis auf wenige Ausnahmen berichteten allerdings die Sparkassen in ihren Geschäftsberichten über ihre Unterstützungsleistungen für Kommunen nach § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG.
- Tz. 123 Dies habe ich zum Anlass genommen, nachfolgend die Vorsorgen und Sicherheitsrücklagen der Sparkassen, die Unterstützung für kommunale Aufgaben der Träger durch eigene Aufwendungen und die Abführungen an die Träger zusammenfassend für die Jahre 2009 bis 2012 darzustellen.

²² Verbandsberichte des SVN, <http://www.svn.de/presse/verbandsberichte.html>, abgefragt am 14.11.2014.

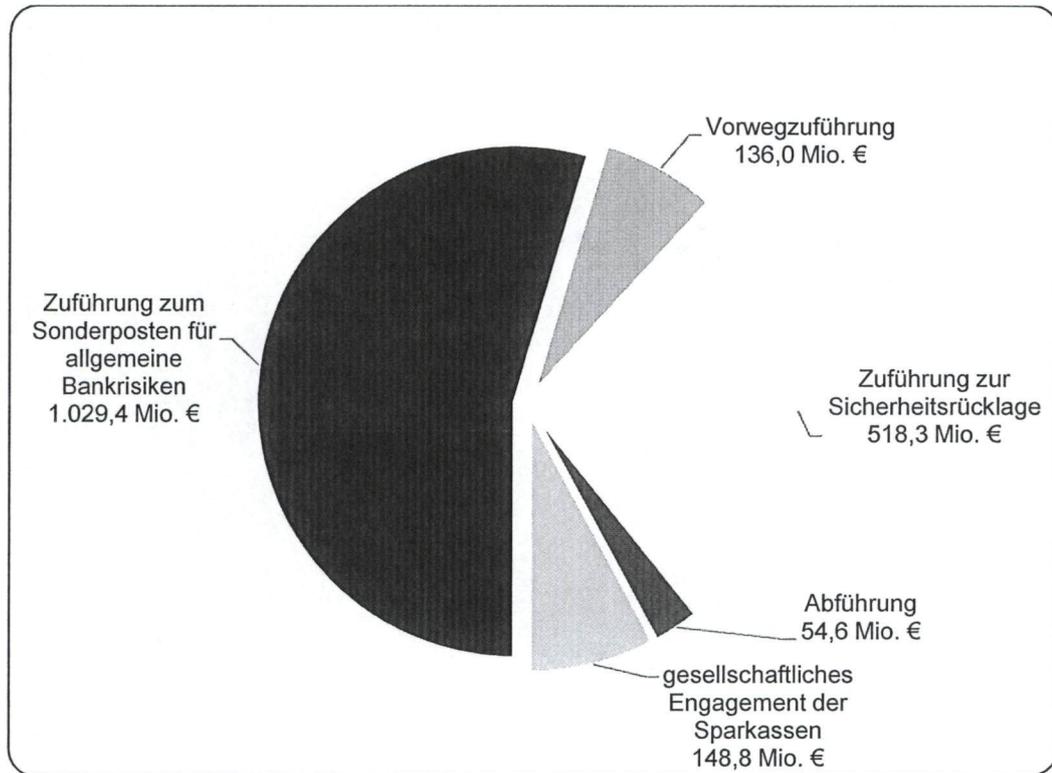


Abbildung 10: Verhältnis von offenen Vorsorgen zu komm. Unterstützung 2009 - 2012

- Tz. 124 Der Vergleich der offenen Vorsorgen der Sparkassen mit dem gesellschaftlichen Engagement zeigt, dass das gesellschaftliche Engagement und die Abführungen deutlich hinter der Bildung von Vorsorgen und Rücklagen der Sparkassen zurücktreten.
- Tz. 125 Das Argument, dass aufgrund des umfangreichen gesellschaftlichen Engagements der Sparkassen vor Ergebnisabführungen an die Träger zunächst die Eigenmittel der Sparkassen zu stärken seien, ist für mich bei betragsmäßiger Betrachtung nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Daher halte ich es für wichtig, dass sich die Kommunen in die Entscheidungsprozesse zur Ergebnisverwendung aktiv einbringen. Bei den geprüften Kommunen erfolgte dies in unterschiedlicher Art und Weise: Eine Sparkasse hatte einen Spendenausschuss eingerichtet, der mit kommunalen Verwaltungsratsmitgliedern besetzt war. In Einzelfällen legte der Verwaltungsrat der Sparkasse im Rahmen der jährlichen Budgetplanung die für Spenden und Sponsoring auszuschüttende Gesamtsumme fest. Bei wiederum anderen Kommunen traf allein der Sparkassenvorstand Zuwendungsentscheidungen. Diese erfolgten teilweise in Absprache mit dem HVB. Ein HVB lehnte es bewusst ab, auf Spendenentscheidungen Einfluss zu nehmen.

Tz. 126 Freigiebigkeitsleistungen schmälern den Bilanzgewinn. Diese Mittel sind somit einer möglichen Abführung und der Entscheidung über ihre Verwendung durch die demokratisch legitimierten Gremien entzogen. Eine Ausrichtung auf kommunale Ziele ist damit nicht sichergestellt. Nicht aufeinander abgestimmte Maßnahmen der Kommunen und ihrer Sparkassen könnten sogar gegensätzlichen Zielen dienen.

Handlungsoption

Tz. 127 Die Kommunen sollten sich darum bemühen, Freigiebigkeitsleistungen mit ihren Sparkassen auch mit Blick auf etwaige Ergebnisabführungen abzustimmen, um eine Aufgabenerfüllung im kommunalen Interesse in den in § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG genannten Bereichen zu gewährleisten. Auch Zustiftungen sollten in Absprache mit der Kommune erfolgen, beispielsweise als Ergebnis einer Zielvereinbarung.

Tz. 128 Eine Festlegung kann durch die jährlichen Budgetplanungen der Sparkassen erfolgen. Auch die Errichtung eines mit überwiegend kommunalen Verwaltungsratsmitgliedern besetzten Spendenausschusses halte ich für eine geeignete Lösung. Stiftungsausschüsse/-räte von Sparkassenstiftungen sollten u. a. durch Mitglieder der Vertretung besetzt werden.

Tz. 129 Um beispielsweise kommunale Strategie und Geschäftspolitik der Sparkasse besser abstimmen zu können, empfehle ich, einen statistischen Bericht (siehe Beispiel in Anlage 2) zu erstellen, wie er durch das Land Hessen vorgegeben ist. Dort fügt die Sparkasse dem Lagebericht einen statistischen Bericht über die Erfüllung ihrer Aufgaben bei (§ 15 Abs. 2 S. 2 Hessisches Sparkassengesetz). Ein solcher Bericht über die Erfüllung der Aufgaben wäre – in Absprache zwischen Träger und Sparkasse – auch in Niedersachsen wünschenswert.

H ö p t n e r

Beglaubigt

Wooog
Angestellte

