



DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Betätigung bei Sparkassen

215. Vergleichende Prüfung

„Nachschau Betätigung bei Sparkassen“

Zweiunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Betätigung bei Sparkassen

215. Vergleichende Prüfung „Nachschau Betätigung bei Sparkassen“

Zweiunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Impressum

Herausgeber: Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

poststelle@uepkk.hessen.de
rechnungshof.hessen.de

Satz: Eigensatz

Druck: AC medienhaus GmbH,
Ostring 13, 65205 Wiesbaden

Druckdatum: 3. April 2019

Auslieferung: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •

Auflage: 250

Landtagsdrucksache 20/318

Vorwort

Der vorliegende Bericht über die 215. Vergleichende Prüfung „Nachschau Betätigung bei Sparkassen“ befasst sich mit den 35 kommunalen Trägern der 32 hessischen Sparkassen. Die kommunalen Träger sind sowohl Städte und Landkreise als auch Sparkassenzweckverbände, denen bis zu 17 Kommunen angehören.

Untersucht wurden die Informations- und Unterrichtsrechte der kommunalen Träger sowie deren Möglichkeiten, auf „ihre“ Sparkasse Einfluss zu nehmen. Ferner wurde die Rolle der Beteiligungsverwaltungen der Träger sowie der Erfüllungsgrad des öffentlichen Auftrags der Sparkassen betrachtet. Einen wesentlichen Teil der Prüfung nahm die Abführung von Jahresüberschüssen der Sparkassen an die Träger ein. Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildeten die zu diesen Themen gewonnenen Erkenntnisse aus der im Oktober 2012 veröffentlichten 156. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“.

Für das Gelingen der Prüfung und dieses Berichts gilt mein Dank den hessischen Sparkassen und deren kommunalen Trägern sowie den mit der Prüfung beauftragten Mitarbeiter meiner Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.

Darmstadt, im April 2019



Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung	1
2. Leitsätze	5
3. Allgemeiner Teil, Eigenkapital und Ausschüttungspraxis.....	6
4. Prüfungsaufbau	16
5. Informationsrechte	16
5.1 Informationsrechte stiller Beteiligter	17
5.2 Informationsrechte der Träger.....	17
6. Unterrichtsrechte	21
7. Einflussmöglichkeiten.....	22
7.1 Einfluss auf den Verwaltungsrat.....	22
7.2 Einfluss auf den Vorstand	24
8. Beteiligungsverwaltung der Träger	27
8.1 Struktur und Organisation der Beteiligungsverwaltung.....	27
8.2 Angaben im Beteiligungsbericht.....	28
8.3 Bilanzierung der Anteile an Sparkassen beim Träger	29
9. Risiken aus der Trägerschaft.....	30
9.1 Risikoanalyse durch die Träger.....	30
9.2 Gewährträgerhaftung	31
10. Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Sparkassen	32
10.1 Bilanzanalyse	32
10.2 Erfüllung von Aufgaben im Rahmen regional- und strukturpolitischer Zielsetzung.....	37
10.3 Abführungen an die Träger	39
10.4 Befassung mit aktuellen Themen.....	43
11. Ausblick.....	44
12. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).....	46
13. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften... 	48

Redaktionelle Hinweise

Grundsätzlich werden für die herangezogenen Rechtsquellen die jeweils aktuellen Fassungen in den Fußnoten dargestellt. In Einzelfällen werden die im jeweiligen Prüfungszeitraum oder zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gültigen Vorschriften angegeben.

Im Allgemeinen wurde für die Darstellung der Tabellen und Zahlen das Tabellenkalkulationsprogramm MS-Excel verwendet. In Ansichten und sonstigen Darstellungen werden Beträge ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

Zur besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden. Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

1. Vorbemerkung

Mit der 215. Vergleichenden Prüfung „Nachschau Betätigung bei Sparkassen“ verfolgte die Überörtliche Prüfung das Ziel, den Umgang und die Reaktion der Träger und ihrer Sparkassen auf rechtliche, fachliche, wirtschaftliche und vergleichende Feststellungen der 156. Vergleichenden Prüfung zu untersuchen.¹

Prüfungsgegenstand

Geprüfte Körperschaften	
8 Städte	Bad Hersfeld ¹⁾ , Borken (Hessen), Darmstadt ¹⁾ , Fulda ¹⁾ , Grebstein, Marburg ¹⁾ , Offenbach am Main, Schwalmstadt
13 Landkreise	Landkreis Darmstadt-Dieburg ²⁾ , Landkreis Fulda ²⁾ , Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg ²⁾ , Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf ²⁾ , Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis ²⁾ , Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis ²⁾
14 Zweckverbände ³⁾	ZwV der Sparkasse Battenberg [n.v.] ³⁾ , SpZwV Bensheim [Bensheim], SpZwV Dieburg [Landkreis Darmstadt-Dieburg], SpZwV Dillenburg [Lahn-Dill-Kreis], SpZwV Gießen [Landkreis Gießen ⁴⁾], SpZwV Grünberg [Grünberg], SpZwV Hanau [Main-Kinzig-Kreis ⁴⁾], SpZwV Heppenheim [n.v.], SpZwV Kassel [Landkreis Kassel ⁵⁾], SpZwV Langen-Seligenstadt [n.v.], SpZwV Laubach-Hungen [Hungen], SpZwV Nassau [Wiesbaden], SpZwV Taunus [Main-Taunus-Kreis ⁴⁾], SpZwV Wetzlar [Lahn-Dill-Kreis]
35 Körperschaften	

Geprüfte
Körperschaften

¹⁾ Städte als Träger von Gemeinschaftssparkassen

²⁾ Landkreise als Träger von Gemeinschaftssparkassen

³⁾ Die Angabe in eckigen Klammern bezeichnet das federführende Mitglied eines Zweckverbands.

⁴⁾ Sitzungsgemäß wechselt der Verbandsvorsitzende und dessen Stellvertreter im Turnus von jeweils zwei Jahren zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Gießen und dem Landrat des Landkreises Gießen, bzw. zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Hanau und dem Landrat des Main-Kinzig-Kreises, bzw. zwischen den Landräten des Main-Taunus-Kreises und des Hochtaunuskreises.

⁵⁾ Federführendes Mitglied zum Erhebungszeitpunkt (März 2018)

n.v. = nicht vorhanden

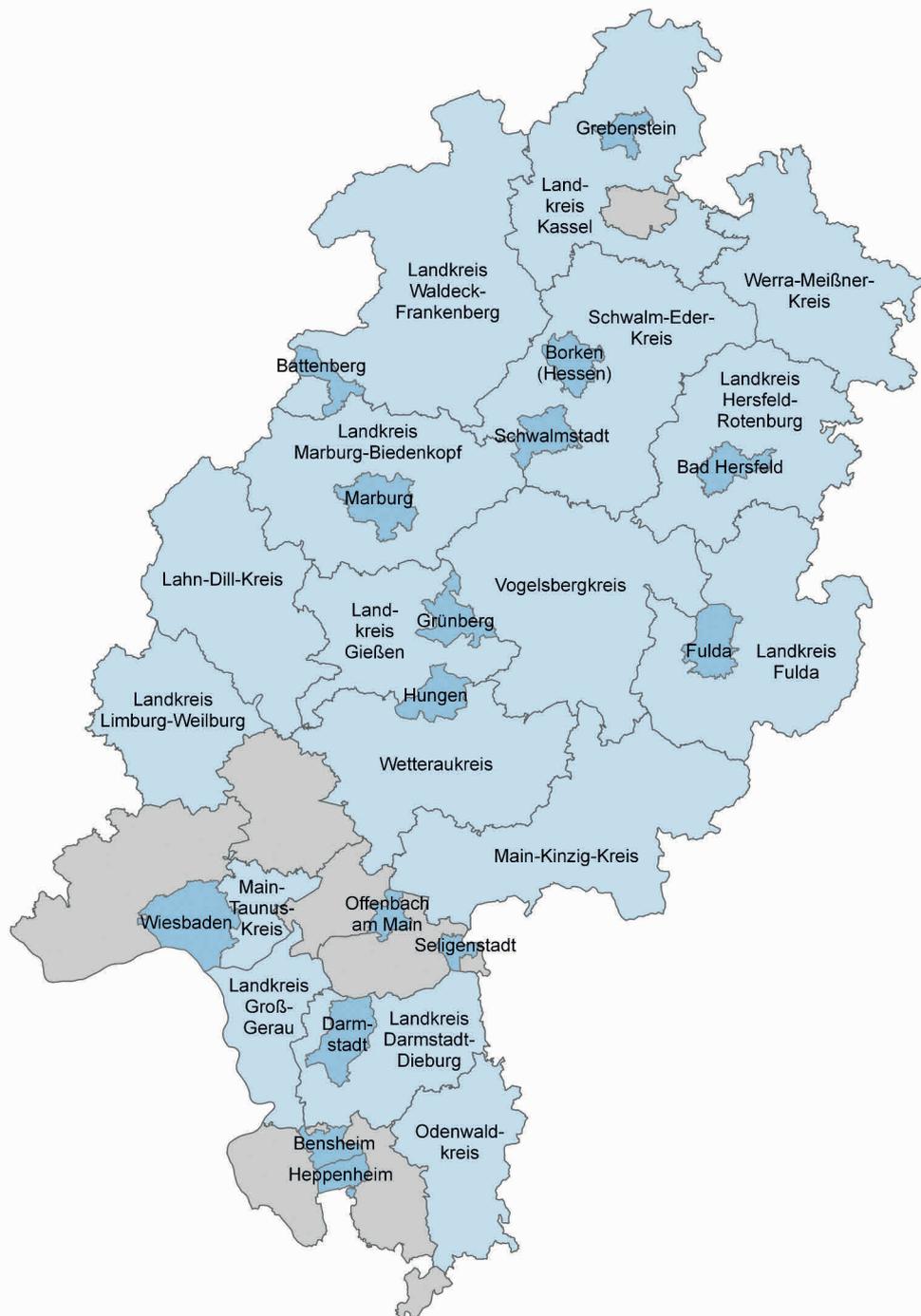
ZwV = Zweckverband

SpZwV = Sparkassenzweckverband

Quelle: Satzungen der Sparkassen; Stand: März 2018

Ansicht 1: Geprüfte Körperschaften

1 Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 198 bis 243.



Ansicht 2: Lage der Träger oder federführenden Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden

In die 215. Vergleichende Prüfung wurden diejenigen Städte, Landkreise und Sparkassenzweckverbände einbezogen, die bereits in der 156. Vergleichenden Prüfung als Träger der hessischen kommunalen Sparkassen geprüft wurden. Die Stadtparkasse Felsberg stellte ihren letzten Jahresabschluss im Jahr 2016 auf und wurde auf dieser Grundlage mit Wirkung zum 1. April 2017 im Wege der Übertragung ihres Vermögens mit der Kreissparkasse Schwalm-Eder vereinigt.² Deswegen wurde die Stadt Felsberg nicht in die 215. Vergleichende

² Die Sparkassen wurden durch die Übertragung des Vermögens der Stadtparkasse Felsberg auf die Kreissparkasse Schwalm-Eder vereinigt (Vereinigung durch Aufnahme). Die Stadtparkasse Felsberg wurde mit Wirkung zum 1. April 2017 aufgenommen. Für die Übertragung des Vermögens wurde steuer- und handelsrechtlich der Jahresabschluss der Stadtparkasse Felsberg zum 31. Dezember 2016 zugrunde gelegt.

Prüfung aufgenommen. Die nunmehr 35 geprüften Körperschaften sind Träger der 32 kommunalen hessischen Sparkassen (18 Stadt- und/oder Kreissparkassen – davon fünf Gemeinschaftssparkassen – und 14 Zweckverbandssparkassen).³ Stadt- und Kreissparkassen werden von einer Stadt oder einem Landkreis getragen. Jeweils zwei Gebietskörperschaften sind Träger einer Gemeinschaftssparkasse. Daneben fungieren organisatorisch eigenständige Sparkassenzweckverbände als Träger. Eine Neuberechnung des Stimmenverhältnisses der Verbandsversammlung wurde nur von der Nassauischen Sparkasse vorgenommen. Ansonsten gab es seit der 156. Vergleichenden Prüfung keine Änderungen in den Beteiligungsstrukturen der kommunalen hessischen Sparkassen.⁴

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Weitergabe der Niederschriften über die Sitzungen des Vorstandes oder der Verbandsversammlungen an alle Mitglieder in der Geschäftsordnung der Träger-/Zweckverbandsversammlung zu regeln. Alternativ ist eine Änderung in § 31 Absatz 2 der Mustersatzung für kommunale Sparkassen mit Träger-/Zweckverbandsversammlung denkbar (siehe Kapitel 5.2).

Änderungsvorschläge zu Rechtsvorschriften

In § 5d des Hessischen Sparkassengesetzes sollte geregelt werden, dass dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats Ausnahmen von der Amtsverschwiegenheit eingeräumt werden können, um eine angemessene Beteiligungsverwaltung und Mandatsbetreuung durch den Träger zu ermöglichen (siehe Kapitel 7.1).

Das Prüfungsvolumen von 76,0 Milliarden Euro resultiert aus dem Gesamtbeitrag der Bilanzsummen der hessischen Sparkassen zum 31. Dezember 2016. Nach § 16 Absatz 3 des Hessischen Sparkassengesetzes muss ein Drittel des Jahresüberschusses der Sparkassen den Rücklagen zugeführt werden. Die übrigen zwei Drittel sind damit theoretisch für Abführungen verfügbar. Dem von der Überörtlichen Prüfung errechneten Ergebnisverbesserungspotenzial von 37,2 Millionen Euro liegt ein Zielwert für die Abführungen in Höhe eines Drittels der Jahresüberschüsse der Sparkassen in 2016 zugrunde (siehe Ansicht 3).

Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenzial

3 Nicht einbezogen in die 156. Vergleichende Prüfung waren Träger oder Mitglieder eines Sparkassenzweckverbands, wenn die Sparkasse ihren Sitz nicht in Hessen hat. Beispielsweise war die Stadt Lampertheim Mitglied in einem nichthessischen Sparkassenzweckverband (vgl. Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/4222, Kapitel 11.8). Träger der Frankfurter Sparkasse ist keine kommunale Körperschaft, sondern die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale. Daher erübrigten sich hier Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung.

4 Es erfolgte eine Neuberechnung des Stimmenverhältnisses in der Verbandsversammlung des Sparkassenzweckverbands Nassau zum 31. Dezember der Jahre 2013 und 2015 nach Anpassung des Berechnungsrhythmus von bisher vier auf fünf Jahre (in Anlehnung an Wahlperiode der hessischen Kommunalwahl).

Abführungen der hessischen Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2016 und Ergebnisverbesserungspotenzial in Millionen Euro							
Träger	2016			Träger	2016		
	Zielwert für Abführungen ¹⁾ (Ein Drittel des Jahresüberschusses)	Tatsächliche Abführung ²⁾ (anteilig)	Ergebnisverbesserungspotenzial		Zielwert für Abführungen ¹⁾ (Ein Drittel des Jahresüberschusses)	Tatsächliche Abführung ²⁾ (anteilig)	Ergebnisverbesserungspotenzial
				Übertrag	18,6	13,0	7,3
Städte				Landkreise			
Bad Hersfeld	0,3	0,1	0,2	Vogelsberg	0,9	0	0,9
Borken (Hessen)	0,1	0	0,1	Waldeck-Frankenberg	0,9	0	0,9
Darmstadt	3,2	3,0	0,2	Werra-Meißner	1,0	0,5	0,5
Fulda	1,0	0,3	0,7	Wetterau	2,7	0	2,7
Grebenstein	0,1	0	0,1	Sparkassenzweckverbände			
Marburg	0,7	1,2	k.E.	ZwV der Sparkasse Battenberg	0,1	0	0,1
Offenbach am Main	0,3	0	0,3	SpZwV Bensheim	0,8	0	0,8
Landkreise				SpZwV Dieburg	2,3	3,0	k.E.
Schwalmstadt	0,2	0	0,2	SpZwV Dillenburg	0,7	0	0,7
Darmstadt-Dieburg	2,2	2,0	0,2	SpZwV Gießen	0,8	0,3	0,5
Fulda	1,8	0,6	1,2	SpZwV Grünberg	0,4	0	0,4
Groß-Gerau	1,6	1,5	0,1	SpZwV Hanau	3,0	6,0	k.E.
Hersfeld-Rotenburg	1,4	0,6	0,8	SpZwV Heppenheim	2,2	2,0	0,2
Limburg-Weilburg ^[Limburg]	0,8	0	0,8	SpZwV Kassel	3,3	6,5	k.E.
Limburg-Weilburg ^[Weilburg]	0,5	0	0,5	SpZwV Langen-Seligenstadt	2,7	1,3	1,4
Main-Kinzig ^[Gelnhausen]	0,5	0	0,5	SpZwV Laubach-Hungen	0,1	0	0,1
Main-Kinzig ^[Schlüchtern]	0,3	0	0,3	SpZwV Nassau	17,0	0	17,0
Marburg-Biedenkopf	2,3	3,5	k.E.	SpZwV Taunus	2,7	0	2,7
Odenwald	0,8	0,2	0,6	SpZwV Wetzlar	1,0	0	1,0
Schwalm-Eder	0,5	0	0,5	Gesamt	61,2	32,6	37,2
Zwischensumme	18,6	13,0	7,3				

¹⁾ Ein Drittel des Jahresüberschusses muss den Rücklagen zugeführt werden. Die übrigen zwei Drittel sind theoretisch für Abführungen verfügbar. Die Überörtliche Prüfung legt als Zielwert eine Abführungsquote in Höhe eines Drittels des Jahresüberschusses der Sparkassen zugrunde.

²⁾ Abführung an den Träger ausgehend vom Beschluss des Verwaltungsrats.

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial

ZwV = Zweckverband

SpZwV = Sparkassenzweckverband

Quelle: Auskünfte der Träger, Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Sparkassen

Ansicht 3: Abführungen der hessischen Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2016 und Ergebnisverbesserungspotenzial in Millionen Euro

Informationsstand und Prüfungszeitraum	
Informationsstand:	Februar bis September 2018
Zuleitung des Gemeinsamen Schlussberichts	31. Oktober 2018
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2016

Informationsstand und Prüfungszeitraum

Ansicht 4: Informationsstand und Prüfungszeitraum

2. Leitsätze

Die 32 hessischen Sparkassen in kommunaler Trägerschaft behaupteten sich im Markt und wiesen im Jahr 2016 kumulierte Jahresüberschüsse in Höhe von 183,9 Millionen Euro aus. Dies entsprach einem Anstieg von rund 26 Prozent im Vergleich zum Jahr 2009.

Seite 36 f.

Im Jahr 2016 erhielten 17 der 35 kommunalen Träger Abführungen ihrer Sparkassen. Im Jahr 2009 kamen lediglich 13 Träger in den Genuss von Abführungen. Die Summe der Abführungen stieg zwar von 20,3 Millionen Euro (2009) auf 32,6 Millionen Euro (2016). Dies entsprach einem Anstieg von rund 61 Prozent. Im Jahr 2016 wären jedoch zusätzliche Abführungen in Höhe von 90 Millionen Euro möglich gewesen. Die Überörtliche Prüfung verkennt nicht, dass die Gewinnthesaurierung die einzige Möglichkeit zur Stärkung des Eigenkapitals der Sparkassen darstellt und dass bei der Entscheidung über die Verwendung des Jahresüberschusses auch der künftige Kapitalbedarf der Sparkasse zu berücksichtigen ist. Aufgrund der aktuellen Eigenkapitaldecke sollten die Träger dennoch darauf hinwirken, die Abführungen an sie zu erhöhen.

Seite 39 ff.

Zwischen den Jahren 2009 und 2016 erhöhten die hessischen Sparkassen das Stiftungskapital ihrer Stiftungen von 118,3 auf 177,2 Millionen Euro. Dies entsprach einem Anstieg von rund 50 Prozent. Die Zuführungen sind vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase kritisch zu hinterfragen.

Seite 38 f.

Die Träger übten bestehende Informationsrechte unterschiedlich aus und gaben sich mit einem geringen Umfang an Unterlagen und Daten zufrieden. Im Vergleich zur 156. Vergleichenden Prüfung stellte die Überörtliche Prüfung eine Reduzierung des Umfangs der zur Verfügung gestellten Unterlagen fest.

Seite 17 ff.

Ihre Unterrichtsrechte nahmen die Träger sehr eingeschränkt wahr. Über die Behandlung des Jahresabschlusses in den Gremiensitzungen der Träger hinaus wurde keine weitere Unterrichtung eingefordert.

Seite 21 ff.

Der Gesamtbetrag der jährlichen Aufwandsentschädigungen für die Verwaltungsratsmitglieder lag in Summe zwischen 20.000 und 150.000 Euro je Sparkasse. Elf Sparkassen zahlten die höchstmögliche Aufwandsentschädigung.

Seite 23 f.

Im Jahr 2016 befolgten 25 der 32 hessischen Sparkassen § 15 Absatz 3 des Hessischen Sparkassengesetzes und veröffentlichten die Einzelbeträge sowie die erfolgsabhängigen Anteile der Vergütung ihrer Vorstände.

Seite 25 f.

Aufgrund der Amtsverschwiegenheit der Mitglieder des Verwaltungsrats kann die Kontinuität der Kontrolle durch eine Beteiligungsverwaltung oder eine Mandatsbetreuung seitens des Trägers nicht sichergestellt werden. Der Verwaltungsrat ist dadurch in der Ausübung seiner Aufgaben eingeschränkt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, § 5d des Hessischen Sparkassengesetzes entsprechend zu ändern.

Seite 28

3. Allgemeiner Teil, Eigenkapital und Ausschüttungspraxis

Sparkassen sind als Einrichtungen der Kommunen und der von ihnen gegründeten Sparkassenzweckverbände rechtsfähige, gemeinnützige Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie leisten traditionell einen wichtigen Beitrag für die regionale Entwicklung. Da sie vor Ort verankert sind, kennen sie sowohl die Potenziale als auch die Herausforderungen lokaler Ökonomien und genießen hier hohes Vertrauen. Aufgrund dieser besonderen Stellung als Intermediäre zwischen Kommunen, Unternehmen und Gesellschaft sowie ihrer dezentralen Präsenz bilden Sparkassen nicht nur das Rückgrat der heimischen Wirtschaft, sondern sind auch ein integraler Bestandteil des Föderalismus.⁵

Ansicht 5 gibt einen Überblick über wichtige Kennzahlen der Sparkassen in Deutschland und in Hessen:

Kennzahlen der deutschen und hessischen Sparkassen 2016 und 2017				
	Sparkassen in Deutschland ¹⁾	Sparkassen in Hessen ²⁾	Sparkassen in Deutschland ¹⁾	Sparkassen in Hessen ²⁾
	2016		2017	
	in Mrd. €			
Bilanzsumme	1.173,1	76,0	1.200,0	78,9
	Anzahl			
Sparkassen	403	33	390	32 ³⁾
Geschäftsstellen	13.779	891	13.305	772
Mitarbeiter	224.671	15.840	216.117	15.154
¹⁾ Alle Sparkassen im Bundesgebiet einschließlich hessischer Sparkassen in kommunaler Trägerschaft sowie der Frankfurter Sparkasse (in der Trägerschaft der Landesbank Hessen-Thüringen) ²⁾ Hessische Sparkassen in kommunaler Trägerschaft ohne Frankfurter Sparkasse ³⁾ ohne Sparkasse Felsberg, die mit der Kreissparkasse Schwalm-Eder in 2017 rückwirkend fusionierte Quellen: Jahresberichte 2016 und 2017 des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands, des Sparkassen- und Giroverbands Hessen-Thüringen und der Frankfurter Sparkasse				

Ansicht 5: Kennzahlen der deutschen und hessischen Sparkassen 2016 und 2017

In Zeiten zunehmender Globalisierung, unbegrenzter Mobilität des Finanzkapitals, der Digitalisierung der Finanzdienstleistungen, der Spezialisierung von Kreditinstituten, fallender Erträge in der deutschen Bankenlandschaft sowie der Abwicklung vieler Landesbanken im Zuge der letzten Finanzkrise⁶, werden jedoch Stimmen lauter, die das bestehende Bankensystem und den Nutzen der öffentlich-rechtlich organisierten Kreditinstitute in Frage stellen.⁷

Heute stellt sich die deutsche Sparkassenlandschaft rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich heterogen dar. Rechtsform, Aufbau und Aufgaben sind in den jeweiligen Sparkassengesetzen der Länder geregelt.

Merkmale der Sparkassenlandschaft

- 5 Vgl. Gärtner, Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion?, in: Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, 05/2003, S. 16 f.
- 6 Die globale Finanzkrise, die als Immobilienkrise in den USA im Jahr 2007 begann, hat fast überall auf der Welt zu einem deutlich abgeschwächten Wirtschaftswachstum oder zur Rezession geführt, vgl. „Globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009“, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52584/finanz-und-wirtschaftskrise> (zuletzt abgerufen am 1. März 2019)
- 7 Im Folgenden werden die wichtigsten Argumente sowohl der Befürworter als auch der Gegner der dezentral organisierten Bankenstruktur sowie der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute präsentiert und diskutiert. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Sparkassen stehen zumeist in kommunaler Trägerschaft⁸ und zeichnen bzw. zeichneten sich durch vier Merkmale⁹ aus:

- Anstaltslast,
- Gewährträgerhaftung,
- öffentlicher Auftrag und
- Regionalprinzip.

Die Merkmale Anstaltslast¹⁰ und Gewährträgerhaftung¹¹ waren über Jahre die größten Vorteile der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, da die subsidiäre Haftung des Anstaltsträgers eine Insolvenz praktisch unmöglich machte. Dies hatte zur Folge, dass Sparkassen und Landesbanken günstige Kredite aufnehmen konnten, was seitens der Privatbanken als eine Wettbewerbsverzerrung gesehen wurde. Die sogenannte „Brüsseler Verständigung“ vom 17. Juli 2001 schlichtete diesen Konflikt und schaffte die staatlichen Refinanzierungsgarantien ab, räumte allerdings eine großzügige Übergangsfrist bis Ende 2015 ein.

Der öffentliche Auftrag als drittes Merkmal bestimmt die allgemeinen öffentlichen Aufgaben der Sparkassen. Die wichtigsten Aufgaben sind, die Bevölkerung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen und die Vermögensbildung zu fördern. Zudem sollen die Institute dem Gemeinwohl dienen und fördern deshalb kulturelle, wissenschaftliche und soziale Projekte in ihrem Geschäftsgebiet. Dadurch unterscheiden sich die Sparkassen von den Privatbanken. Letztere stellen den öffentlichen Auftrag der Sparkassen und die Existenzberechtigung der Sparkassen an sich in Frage, da es in Deutschland ohnehin zu viele Finanzinstitute gebe, was die Ursache für stagnierende Erträge sei.¹² Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e. V. (DSGV) sieht den öffentlichen Auftrag, der nach wie vor nötig sei, als hinlänglich erfüllt an. Nachteilig für die Sparkassen sei der sich aus der staatlichen Bindung ergebende fehlende Zugang zu den Aktienmärkten zum Zweck der Kapitalbeschaffung sowie die Übernahme der im Rahmen des öffentlichen Auftrags zu erfüllenden, nicht gewinnorientierten Aufgaben.¹³

Diese Kritikpunkte hängen eng mit dem vierten Merkmal, dem Regionalprinzip, zusammen. Danach dürfen Sparkassen nur in der Gewährträgerregion geschäftlich aktiv sein. Das hemmt zwar deren Wachstumspotenziale, mildert aber die Kapitalkonzentration in den ökonomischen Ballungsräumen ab.¹⁴ Durch diesen Raumbezug fördern Sparkassen die regionale Entwicklung.

Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die wirtschaftliche regionale Entwicklung in Zeiten der Globalisierung noch beeinflussbar ist. Die Abhängigkeit vom Weltmarkt, die gestiegene Mobilität von Produkten, von Finanzkapital, von Dienstleistungen und Personen, die Digitalisierung der Finanzdienstleistungen

8 Eine Ausnahme ist die Frankfurter Sparkasse, deren Trägerin mit alleiniger Beteiligung an ihrem Stammkapital die Landesbank Hessen-Thüringen ist.

9 Vgl. Gärtner, Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion?, in: Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, 05/2003, S. 15

10 Rechtliche Verpflichtung des Trägers einer Anstalt, diese juristische Person im Innenverhältnis mit den für die Funktionsfähigkeit notwendigen Mitteln auszustatten.

11 Uneingeschränkte Haftung der Gewährträger der Sparkassen und der Landesbanken für Verbindlichkeiten dieser Institute.

12 Vgl. „Wir haben zu viele Banken in Deutschland!“, DIE WeLT vom 11. Mai 2018, <https://www.welt.de/wirtschaft/bilanz/plus176261903/Finanzinstitute-Wir-haben-zu-viele-Banken-in-Deutschland.html> (zuletzt abgerufen am 20. Februar 2019)

13 Vgl. Gärtner, Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion?, in: Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, 05/2003, S. 41

14 Vgl. Flögel und Gärtner, Ein Vergleich der Bankensysteme in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Spanien aus räumlicher Perspektive. Befunde und Handlungsbedarf, in: Institut Arbeit und Technik (IAT discussion paper, 2018/01A), S. 26

sowie die damit einhergehende Angleichung der Lebensverhältnisse erwecken den Eindruck, dass eine fragmentierte regionale wirtschaftliche Förderung obsolet sei. Die durch die Globalisierung verstärkte Konkurrenz von Regionen und Unternehmen führt zu deren Weltmarktausrichtung.¹⁵ Jüngste Studien zeigen, dass die Globalisierung zu einer ungleichen Wohlstandsverteilung und zu höheren Risiken auf den Finanzmärkten geführt hat. Darüber hinaus fühlen sich Bürger außerhalb der ökonomischen Ballungsräume von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung oftmals ausgeschlossen.¹⁶ Wenn das Regionalprinzip der lokal organisierten Kreditinstitute wegfallen würde, bestünde die Gefahr einer immer stärkeren ökonomischen und gesellschaftlichen Erosion in den strukturschwachen Regionen.

In der wissenschaftlichen Literatur wird angenommen, dass ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Stärke einer Region und den Betriebsergebnissen regionaler Banken bestehe.¹⁷ Da die Bevölkerung in strukturschwachen Regionen über weniger Ersparnisse verfüge, würden die lokalen Kreditinstitute weniger Erträge generieren, wodurch die Kreditvergabe an die Industrie nicht auskömmlich sei. In Deutschland lässt sich ein solcher Zusammenhang allerdings nicht beobachten.¹⁸ Sparkassen in strukturschwachen Regionen sind mindestens genauso erfolgreich wie diejenigen in den prosperierenden Regionen,¹⁹ was wiederum für den Erhalt des Regionalprinzips spricht.

Die Diskussion über die Beibehaltung des Regionalprinzips ist nicht ohne die Frage der Legitimation der Sparkassen als öffentlich-rechtliche Institution an sich zu führen. Durch eine (Teil-) Privatisierung könnten, so die Annahme, die hohen Kapitalbestände der Sparkassen effizienter eingesetzt werden und sich somit die aufgrund des Überangebots an Banken stagnierenden Erträge steigern lassen.²⁰ Entsprechend würden von einer (Teil-) Privatisierung auch die Kommunen als Träger der Sparkassen profitieren und ihre Haushalte sanieren können. Allerdings müssten Sparkassen mit einer Notierung am Kapitalmarkt ihre Strukturen und Prozesse verändern und stärker ertragsorientiert agieren.

Eine Öffnung der Sparkassen für private Anteilseigner würde einen Zielkonflikt zwischen den Renditeerwartungen privater Investoren einerseits und sowohl dem öffentlichen Auftrag als auch dem Regionalprinzip der Sparkassen andererseits auslösen.²¹ Deswegen sind für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung neben der (Teil-) Privatisierung auch andere Lösungen denkbar. Zu diesen zählen eine Rechtstransformation der Sparkassen zu Aktiengesellschaften

15 Vgl. Gärtner, Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion?, in: Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, 05/2003, S. 41

16 Vgl. „Das geteilte Land“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Februar 2018, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/deutschland-ein-geteiltes-land-15456747.html> (zuletzt abgerufen am 20. Februar 2019)

17 Vgl. Alessandrini und Zazzaro, A 'Possibilist' Approach to Local Financial System and Regional Development: The Italian Experience, in: Martin (Herausgeber), Money and the Space Economy, 1999, S. 9

18 Vgl. Christian und Gärtner, Kreditrisiko von Sparkassen in Abhängigkeit vom regionalen Standort und geschäftspolitischen Variablen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 12/2014, S. 38; Conrad, Banking in schrumpfenden Regionen. Auswirkungen von Alterung und Abwanderung auf Regionalbanken, in: Thünen-Series of Applied Economic Theory (Working Paper Nr. 94/2018), S. 24

19 Flögel und Gärtner, Ein Vergleich der Bankensysteme in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Spanien aus räumlicher Perspektive. Befunde und Handlungsbedarf, in: Institut Arbeit und Technik (IAT discussion paper, 2018/01A), S. 26 mit weiteren Nachweisen.

20 Vgl. Gärtner, Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion?, in: Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, 05/2003, S. 124 ff.

21 Vgl. Gärtner, Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion?, in: Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik, 05/2003, S. 124

in öffentlicher Hand, eine Umwandlung zu einer genossenschaftlichen Form oder zu einem Stiftungsmodell.²²

Insgesamt würde eine Abkehr vom Regionalprinzip sowie eine wie auch immer gestaltete Privatisierung die Gefahr bergen, dass die reicheren (Industrie-) Regionen das Kapital, also die Ersparnisse, der anderen Regionen absorbieren, da dort die Renditen höher und sicherer sind.²³ Eine dezentral organisierte Bankenlandschaft könnte dieses Phänomen abmildern.

Das Regionalprinzip und die Erfüllung des gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Auftrags der Sparkassen sind nur zwei Besonderheiten des deutschen Bankensystems. Eine weitere Besonderheit ist, dass das Bankensystem insgesamt auf drei Säulen beruht,

Drei-Säulen-System

- den Privatbanken,
- den dezentral organisierten öffentlichen Banken und
- den Genossenschaftsbanken.

Aufgrund der zunehmenden Europäisierung der Bankpolitik, der Regulierung, der Bankenaufsicht sowie der Wettbewerbspolitik haben sich in den letzten Jahren die Bankensysteme der EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Deutschland und Österreich so verändert, dass man dort nicht mehr von einem Drei-Säulen-System sprechen kann.²⁴ Insofern wird oft hinterfragt, ob lokal ausgerichtete Banken noch wettbewerbs- und überlebensfähig sind in Zeiten der Globalisierung, der Finanzmarktliberalisierung und der europäischen Harmonisierung der Bankenstruktur.

In vielen EU-Mitgliedsstaaten haben sich zwar die mit einer Sparkasse vergleichbaren öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute als nicht überlebensfähig erwiesen.²⁵ In Deutschland besteht jedoch kein Grund, die bewährte Bankenstruktur zu hinterfragen. Zum einen, weil die öffentlich-rechtlichen Banken auf eine mehr als 200-jährige Tradition zurückblicken können²⁶ und zum anderen weil sie die letzte Finanzkrise gut überstanden haben, zumal sie während der Krisenjahre ihre Kreditvergabe im Vergleich zu den Privatbanken noch ausweiten konnten.²⁷ Dadurch kam den lokal organisierten Banken sogar eine gesamtwirtschaftlich stabilisierende Funktion zu.

22 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Gutachten – Untersuchung der Grundlagen und Entwicklungsperspektiven des Bankensektors in Deutschland (Dreisäulensystem), Berlin 2004, S. 75 ff.

23 Vgl. Myrdal, Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Berlin 1959, S. 26

24 Vgl. Schmidt, Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?, SAFE Policy Letter No. 65/2018, S. 1. In Italien z. B. wurden die ursprünglich öffentlich-rechtlich verfassten Sparkassen in den 1990er-Jahren in operative Aktiengesellschaften mit privaten Trägerstiftungen umgewandelt. Hierbei wurde die philanthropische Rolle der Sparkassen den Trägerstiftungen zugeordnet, vgl. Arnoldt, Die Sparkassenorganisation in Italien, 2018, S. 4.

25 Vgl. Schmidt, Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?, in: SAFE Policy Letter No. 65/2018, S. 3

26 Bereits im 18. Jahrhundert wurden die ersten öffentlich-rechtlichen Sparkassen gegründet, um den Sparsinn, die Vermögensbildung und die Versorgung der Bevölkerung mit Krediten zu fördern, vgl. Eim, Das Drei-Säulen-System der deutschen Kreditwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Genossenschaftlichen Finanzverbundes, in: Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 40/2004, Münster, S. 22.

27 Vgl. Schmidt, Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?, in: SAFE Policy Letter No. 65/2018, S. 5

Vergleicht man die Erfolgskennzahlen wie die Eigenkapitalrentabilität und die Aufwands-Ertrags-Relation, sind öffentlich-rechtliche Banken als Gruppe keineswegs weniger erfolgreich als Privatbanken.²⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Sparkassen über ein ausgedehntes Filialnetz auch in den ländlichen Regionen verfügen, wovon sich die großen Privatbanken schon längst zurückgezogen haben. Somit gewährleisteten lokal organisierte Banken das Angebot von Finanzdienstleistungen in ländlichen Regionen und versorgen die dort ansässigen Unternehmen mit Krediten, um deren weiteres Wachstum zu gewährleisten.²⁹ Finanzieller Erfolg und volkswirtschaftlicher Nutzen ergänzen sich hier. Schließlich bestünde bei einer Abschaffung des Drei-Säulen-Systems die Gefahr, das über Jahrzehnte erworbene Wissen über die Gestaltung, Führung, Regulierung und Beaufsichtigung lokal organisierter Banken zu verlieren.³⁰ Dieses wertvolle Wissen könnte zukünftig einen komparativen Vorteil des deutschen Bankensystems gegenüber anderen Ländern darstellen, die ihre öffentlich-rechtlich und genossenschaftlich organisierten Kreditinstitute vor politischem und wirtschaftlichen Missbrauch nicht schützen konnten. Darüber hinaus könnte sich das Drei-Säulen-System als Gegenmodell zu der praktizierten Politik der Europäischen Union und des Internationalen Währungsfonds etablieren, die ein von Großbanken dominiertes Bankensystem präferieren,³¹ das aber gerade in der Bankenkrise nicht für die notwendige Stabilität sorgte.

Ansicht 6 gibt Aufschluss über die Eigenkapitalrentabilität der einzelnen Bankengruppen in den Jahren 2013 bis 2017.

Jahresüberschuss nach Steuern der Bankengruppen in % des durchschnittlichen bilanziellen Eigenkapitals ¹⁾					
	2013	2014	2015	2016	2017
Sparkassen	7,33	6,72	6,54	7,42	6,66
Kreditbanken	3,54	3,51	2,18	3,20	2,78
darunter:					
Großbanken	3,24	3,16	1,81	2,50	2,30
Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	3,81	3,89	2,71	4,45	3,30
Landesbanken	-1,58	-1,50	1,89	-1,95	0,98
Kreditgenossenschaften	10,98	8,59	7,36	8,39	7,07
Realkreditinstitute	0,18	-1,67	4,29	4,20	3,56
Bausparkassen	2,78	5,61	3,66	7,28	7,74
Alle Bankengruppen	3,51	3,98	3,97	4,27	4,07

¹⁾ einschließlich Fonds für allgemeine Bankrisiken, ohne Genussrechtskapital
Quelle: Deutsche Bundesbank, Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute, Stand: September 2018

Ansicht 6: Jahresüberschuss nach Steuern der Bankengruppen in % des durchschnittlichen bilanziellen Eigenkapitals

Ansicht 6 zeigt eine konstant überdurchschnittliche Verzinsung des Eigenkapitals der Sparkassen.

28 Vgl. Schmidt, Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?, in: SAFE Policy Letter No. 65/2018, S. 4

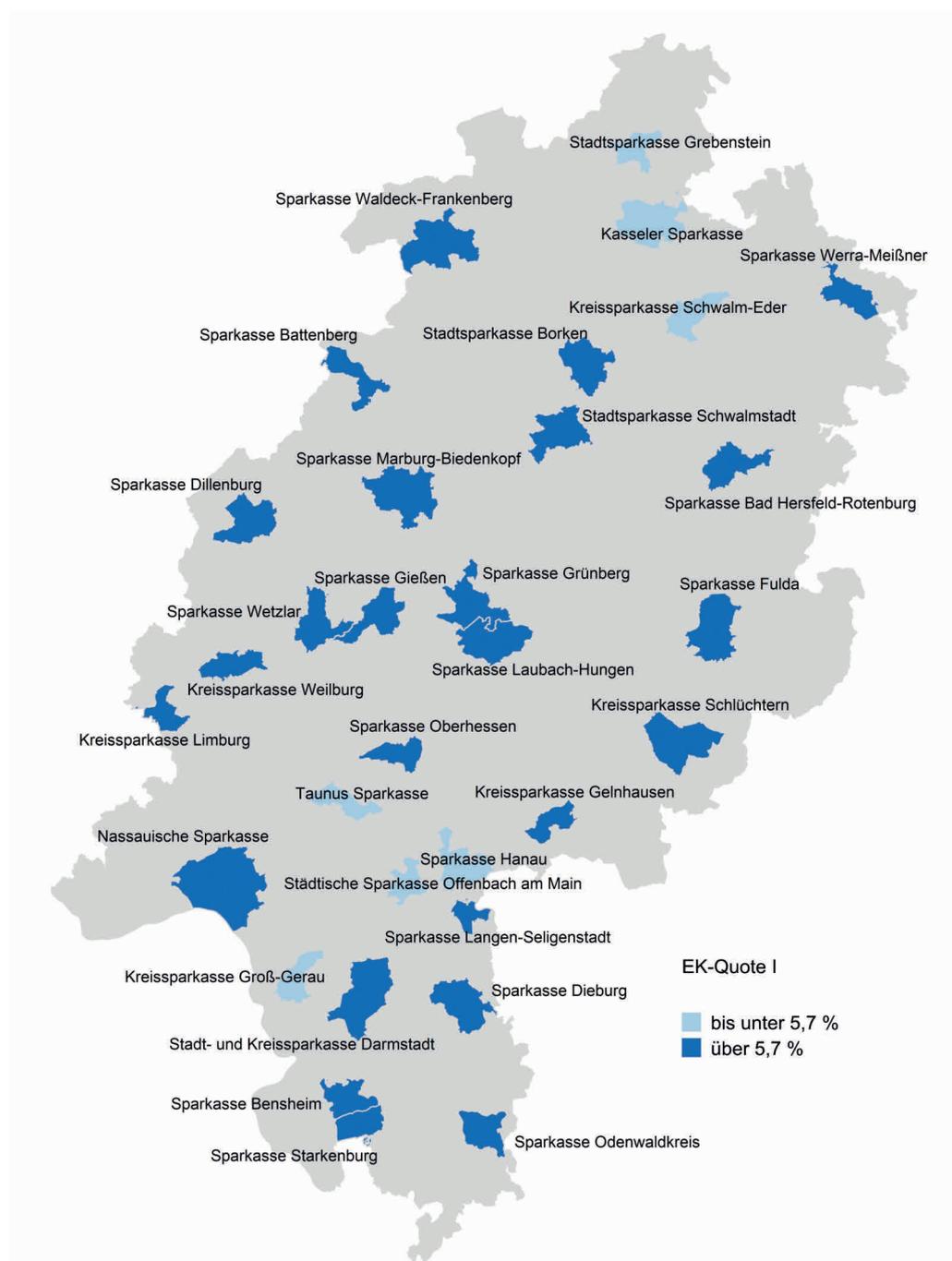
29 Vgl. Schmidt, Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?, in: SAFE Policy Letter No. 65/2018, S. 5

30 Vgl. Schmidt, Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?, in: SAFE Policy Letter No. 65/2018, S. 5 f.

31 Vgl. Schmidt, Passt das deutsche Dreisäulensystem in eine zunehmend harmonisierte Bankenstruktur für Europa?, in: SAFE Policy Letter No. 65/2018, S. 3

Auch hinsichtlich ihrer Eigenkapitalquoten brauchen die Sparkassen den Vergleich mit den anderen Bankengruppen nicht scheuen. Die zehn größten europäischen Banken wiesen zum 31. Dezember 2016 im Durchschnitt eine Eigenkapitalquote von 5,7 % auf.³² In Ansicht 7 wird dieser Wert mit dem Quotienten aus bilanziellen Eigenkapital und Bilanzsumme (EK-Quote I) der hessischen Sparkassen verglichen.

Eigenkapitalquoten der hessischen Sparkassen im Jahr 2016 (EK-Quote I)



Ansicht 7: Eigenkapitalquoten der hessischen Sparkassen im Jahr 2016 (EK-Quote I)

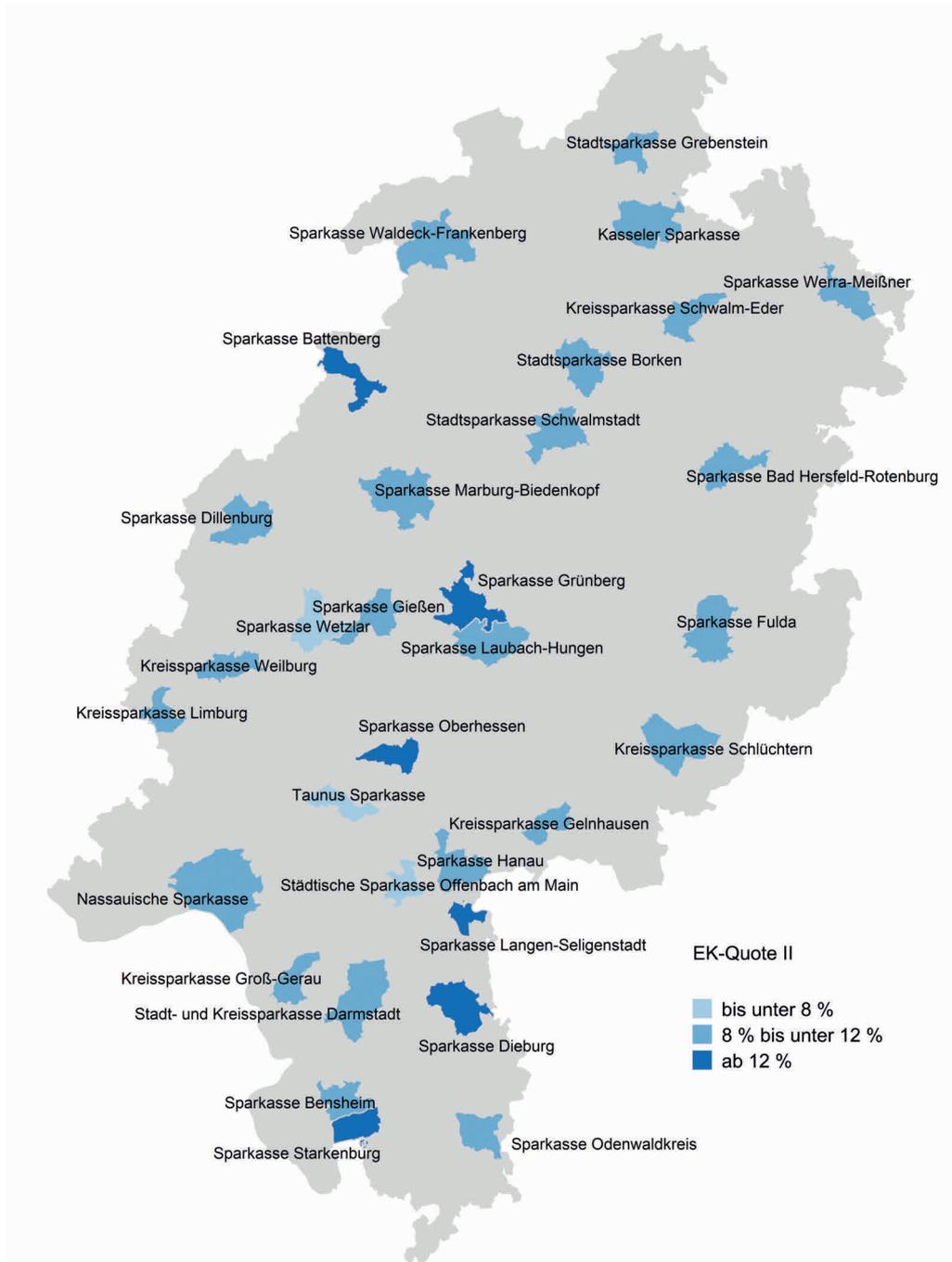
32 Vgl. EY, Banken in Europa und den USA im Vergleich, März 2017, S. 7, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Analyse_Top-Banken_USA_vs._Europa_-_M%C3%A4rz_2017/\\$FILE/EY%20Analyse%20Top-10-Banken%20Europa%20vs%20USA%202017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Analyse_Top-Banken_USA_vs._Europa_-_M%C3%A4rz_2017/$FILE/EY%20Analyse%20Top-10-Banken%20Europa%20vs%20USA%202017.pdf) (zuletzt abgerufen am 4. März 2019)

Eigenkapitalquote II

Nur sieben der 32 hessischen Sparkassen weisen bei der EK-Quote I einen geringeren Wert als 5,7 % auf. Die große Mehrheit von 25 Sparkassen liegt teilweise deutlich darüber.

Nach § 340g des Handelsgesetzbuchs dürfen Kreditinstitute einen Sonderposten „Fonds zur Sicherung gegen allgemeine Bankrisiken“ bilden. Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Reserven ergeben sich für die hessischen Sparkassen Eigenkapitalquoten (EK-Quote II) von 7,26 % bis 17,02 %. Ansicht 8 zeigt eine dreiteilig geclusterte EK-Quote II.³³

Eigenkapitalquoten der hessischen Sparkassen im Jahr 2016 (EK-Quote II)



Ansicht 8: Eigenkapitalquoten der hessischen Sparkassen im Jahr 2016 (EK-Quote II)

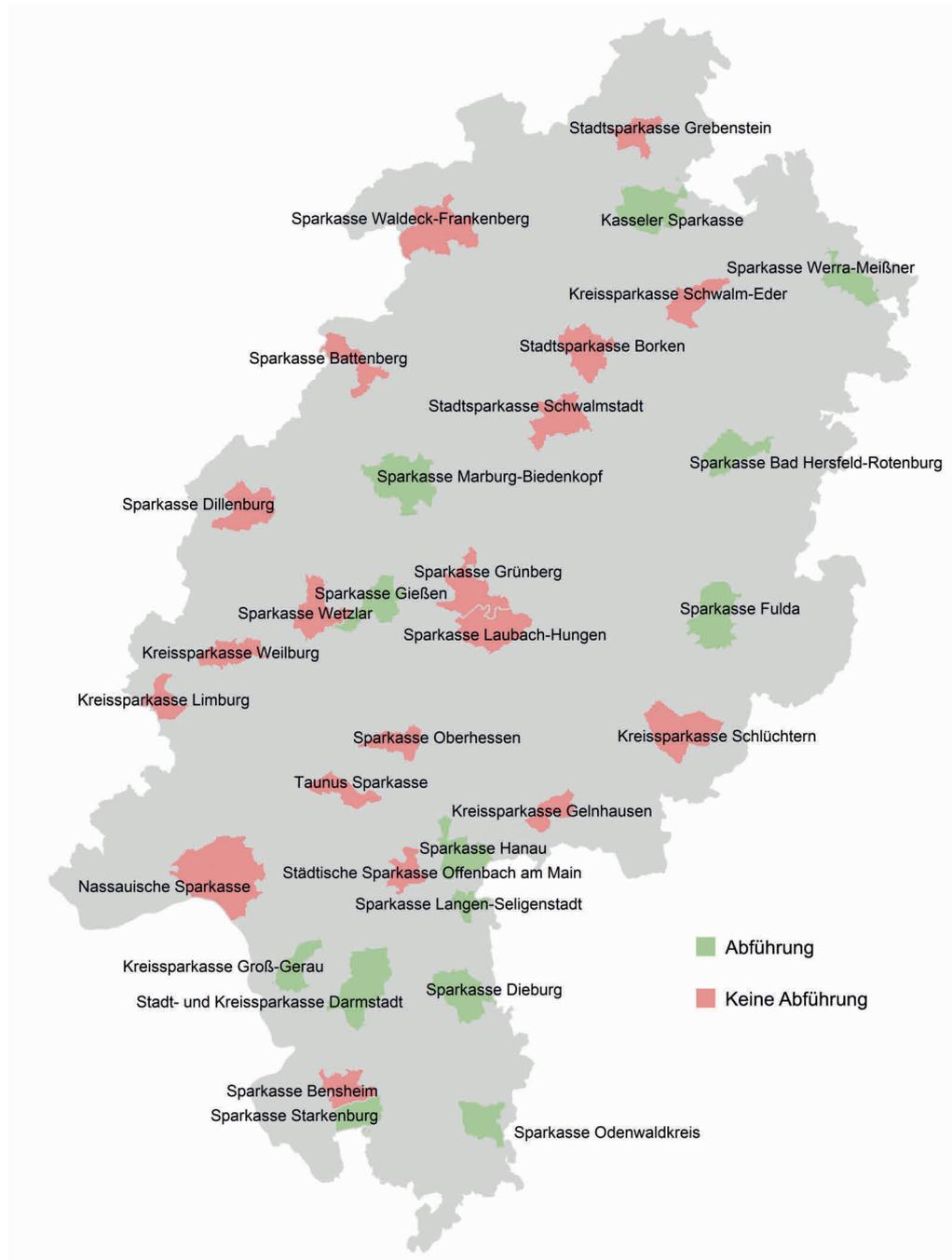
33 Die Clusterung ist nicht mit einer Wertung verbunden.

Während einige Sparkassen eine EK-Quote II von deutlich mehr als 12 % aufweisen (z.B. Sparkasse Starkenburg mit 17,02 % und Sparkasse Grünberg mit 16,95 %), ist es anderen Sparkassen noch nicht gelungen, ähnlich hohe Reserven zu bilden (z. B. Städtische Sparkasse Offenbach am Main mit 7,26 %, Sparkasse Wetzlar mit 7,65 % und Taunus-Sparkasse mit 7,92 %).

Nach dem Hessischen Sparkassengesetz ist grundsätzlich eine Abführung von zwei Dritteln des Jahresüberschusses (ohne die zuvor dem Fonds für allgemeine Bankrisiken zugeführten Beträge) möglich. Von dieser Möglichkeit machen die hessischen Sparkassen jedoch nur selten Gebrauch. Ansicht 9 gibt einen Überblick über Abführungen hessischer Sparkassen im Jahr 2016.

Abführungen

Abführungen hessischer Sparkassen im Jahr 2016



Ansicht 9: Abführungen hessischer Sparkassen im Jahr 2016

Von den 32 hessischen Sparkassen in kommunaler Trägerschaft beteiligte eine deutliche Mehrheit von 19 ihre Träger nicht an den in 2016 erzielten Jahresüberschüssen von insgesamt rund 184 Millionen Euro. Nur 13 der 32 Sparkassen führten wenigstens einen Teil ihres Jahresüberschusses an ihre Trägerkommunen ab. Neun Sparkassen³⁴ führten weniger als ein Drittel, die Sparkasse Dieburg fast die Hälfte und drei Sparkassen³⁵ mindestens die Hälfte an ihre Trägerkommunen ab. Die durchschnittliche Abführungsquote lag bei 17,7 %.

Gleichwohl sind die jeweils erzielten Jahresüberschüsse nicht alleiniges Kriterium zur Bewertung der Leistungsfähigkeit der Sparkasse. Vielmehr führten die Sparkassen in 2016 zuvor insgesamt 414 Millionen Euro dem Fonds für allgemeine Bankrisiken zu und wiesen erst danach den Jahresüberschuss aus.³⁶

Weitere Entwicklung

Bei allen guten Ergebnissen stehen die Sparkassen vor einem großen Strukturwandel, für den sie gerüstet sein müssen. Diverse nationale und internationale regulatorische Vorgaben müssen eingehalten werden. Zudem entsteht eine neue Kundengeneration und -mentalität, die über mehrere Kanäle und auf mehrere Banken Zugriff mit dem entsprechenden „Nutzererlebnis“ einfordert. In Zusammenhang mit dem wachsenden Wettbewerb durch innovative und hochspezialisierte Unternehmen der Finanztechnologiebranche und den stagnierenden Erträgen erfordert dies eine strategische Überprüfung der traditionellen Strukturen in der Sparkassenlandschaft.

Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Regelung des Verhältnisses zwischen den Sparkassen und den Landesbanken. Diese fungieren als Zentralbanken für die in ihrer Region ansässigen Sparkassen und stellen somit die Einbeziehung in überregionale und internationale Märkte sicher.³⁷ Allerdings gerieten im Zuge der letzten Finanzkrise einige Landesbanken in finanzielle Schwierigkeiten. Von den ursprünglich elf Landesbanken existieren heute noch fünf³⁸. Die Zukunft der Norddeutschen Landesbank (Nord/LB) ist zurzeit noch offen, da sie eine finanzielle Unterstützung von 3,5 Milliarden Euro benötigt.³⁹

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Zukunft der Landesbanken gestaltet, zumal der Präsident des DSGV jüngst eine „Super-Landesbank“ forderte.⁴⁰ Deren Errichtung würde eine Herauslösung der Risikopositionen aus den jeweiligen Banken und eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Bündelung von Kompetenzfeldern

34 Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg, Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt, Sparkasse Fulda, Sparkasse Gießen, Kreissparkasse Groß-Gerau, Sparkasse Langen-Seligenstadt, Sparkasse Odenwaldkreis, Sparkasse Starkenburg und Sparkasse Werra-Meißner

35 Sparkasse Hanau, Kasseler Sparkasse und Sparkasse Marburg-Biedenkopf

36 Die Summe der Jahresüberschüsse 2016 von 184 Mio. Euro und die Abführungen von 414 Mio. Euro an den Fonds für allgemeine Bankrisiken ergeben zusammen 598 Mio. Euro. Davon wären nach § 16 Absatz 3 des Hessischen Sparkassengesetzes ein Drittel der Rücklage zuzuführen. Insofern stünden zwei Drittel der Summe (399 Mio. Euro) grundsätzlich als denkbare Abführungspotenzial an die Trägerkommunen zur Verfügung.

37 Vgl. Eim, Das Drei-Säulen-System der deutschen Kreditwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Genossenschaftlichen Finanzverbundes. Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 40, IfG, Münster, 2004, S. 24

38 Bayerische Landesbank, Landesbank Baden-Württemberg, Landesbank Hessen-Thüringen, Norddeutsche Landesbank, Landesbank Saar

39 Vgl. „Sympathie für die Super-Landesbank“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. März 2019, S. 37 und „Warnschuss für Schleweis“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. März 2019, S. 30

40 Vgl. „Sparkassen-Präsident Schleweis trommelt für Super-Landesbank“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Februar 2019, <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/sparkassen-praesident-schleweis-trommelt-fuer-super-landesbank-16025407.html> (zuletzt abgerufen am 20. Februar 2019)

bedeuten.⁴¹ Eine solche Neujustierung dürfte auch mit einem Kapazitätsabbau einhergehen, was seinerseits wieder die Frage nach der Zukunftsfähigkeit des Drei-Säulen-Systems aufwirft.

Die dezentral organisierten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sorgen weiterhin für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Die damit verbundenen Strukturmerkmale sowie das Drei-Säulen-System haben sich über die Jahre sowohl in guten als auch in schlechten Zeiten bewährt. Nichtsdestotrotz müssen die Sparkassen die Herausforderungen der Zukunft annehmen, um weiterhin im Wettbewerb bestehen zu können.

41 Vgl. Noack und Schrooten, Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2009, S. 18

4. Prüfungsaufbau

Der Prüfungsinhalt leitet sich aus den Prüfungsgebieten und Erkenntnissen der 156. Vergleichenden Prüfung ab. Folgende Schwerpunkte wurden daher gesetzt:

- Informationsrechte
- Unterrichtsrechte
- Einflussmöglichkeiten
- Umfang und Arbeit der Beteiligungsverwaltung der Träger
- Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen und
- Abführungen an die Träger

5. Informationsrechte

Die hessischen Sparkassen sind als rechtlich selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert. Ihre Rechtsgrundlagen sind abschließend im Hessischen Sparkassengesetz (SpkG HE)⁴² geregelt. Die Sparkassen sind dem Gemeinwohl verpflichtet und nehmen im Gebiet ihrer Träger durch das flächendeckende Angebot von Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen öffentliche Aufgaben wahr.⁴³ Ferner fördern sie die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich.⁴⁴

Die Träger haben die Pflicht, die Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.⁴⁵ Sie haben wesentliche und ausschließliche Rechte. Ein Träger

- entscheidet über die Errichtung (§ 1 Absatz 2 SpkG HE), Vereinigung (§ 17 Absatz 1 SpkG HE) und Auflösung der Sparkasse (§ 19 Absatz 2 SpkG HE)
- erlässt die Sparkassensatzung und teilt sie der Aufsichtsbehörde mit (§ 10 Absatz 1 SpkG HE)
- stellt den Vorsitzenden des Verwaltungsrats der Sparkasse (§ 5d Absatz 1 SpkG HE) und die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrats (§ 5a SpkG HE)
- wirkt maßgeblich bei der Bestellung des Vorstands der Sparkasse mit (§ 8 Absatz 4 SpkG HE)
- erhält die geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse der Sparkasse (§ 15 Absatz 1 SpkG HE) und
- erhält die Abführungen (§ 16 Absatz 4 SpkG HE)

Diese Rechte des Trägers umfassen Verwaltungs- und Vermögensrechte, die einem Eigentümer zustehen. Sie zeigen, dass Sparkassen trotz ihrer Verselbstständigung als Anstalten des öffentlichen Rechts Teil der mittelbaren Kommunalverwaltung sind, obwohl das hessische Sparkassenrecht dem Träger keine

42 Hessisches Sparkassengesetz (SpkG HE) in der Fassung vom 24. Februar 1991 (GVBl. I, S. 78), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. September 2008 (GVBl. I, S. 875)

43 Vgl. § 2 Absätze 1, 2, 4 und 5 SpkG HE

44 Vgl. § 2 Absatz 1 Satz 3 SpkG HE

45 Vgl. § 3 Absatz 2 SpkG HE

unmittelbaren Durchgriffsrechte auf den Verwaltungsrat der Sparkasse einräumt. Eine Besonderheit sind die Informationsrechte stiller Beteiligter und deren Träger.

5.1 Informationsrechte stiller Beteiligter

Sofern an der Sparkasse private Dritte beteiligt sind (stille Beteiligte), haben sie bestimmte Informationsrechte. So haben sie das Recht, vom Vorstand der Sparkasse Auskunft über den Jahresabschluss zu erhalten, soweit dies zur sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse erforderlich ist.⁴⁶ Aus der etwaigen Mitgliedschaft im Verwaltungsrat leiten sich zusätzliche Informations- und Beteiligungsrechte ab.⁴⁷ Von den 32 Sparkassen sind jedoch nur an der Nassauischen Sparkasse stille Beteiligte in Form einer stillen Einlage von insgesamt 100 Millionen Euro⁴⁸ beteiligt.⁴⁹ Deren Informationsrechte entsprechen den Rechten, die in der Mustersatzung vorgesehen sind.⁵⁰

5.2 Informationsrechte der Träger

Die Überörtliche Prüfung bat die Träger um Auskunft, ob sie von ihren Informationsrechten Gebrauch machten, ob konkrete Informationsrechte benannt werden konnten und ob diese Rechte als hinreichend empfunden wurden. Im Rahmen dieser Rechte legt der Sparkassenvorstand dem Träger den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und Lagebericht vor.⁵¹ Sofern weitergehende Fragen zur Sparkasse oder ihrer Entwicklung bestehen, werden sie durch den Vorstand unter Wahrung der zu beachtenden Vertraulichkeit beantwortet. Die Träger empfinden diese Rechte ausnahmslos als hinreichend, um die wirtschaftliche Lage der Sparkasse beurteilen zu können. Informationsdefizite seien nicht erkennbar.⁵²

Die Ausübung der Informationsrechte lässt sich unter anderem daran erkennen, welche Unterlagen bei den Trägern vorgehalten werden. Neben öffentlich zugänglichen Unterlagen, wie Satzungen und Jahresabschlüssen, tragen insbesondere vertrauliche Unterlagen wie Prüfungsberichte und Protokolle zur Erfüllung des Informationsbedarfs der Träger bei. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob den Trägern die in Ansicht 10 genannten Unterlagen vorlagen.

46 Vgl. § 24 SpkG HE in Verbindung mit speziellen Regelungen der Sparkassensatzungen.

47 Vgl. § 36 der Mustersatzung für kommunale Sparkassen in Hessen – MuSa –, veröffentlicht mit Erlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 27. Januar 2010, vgl. StAnz. 2010, S. 346 ff.

48 Dies entspricht rund 0,9 Prozent der Bilanzsumme der Nassauischen Sparkasse.

49 Hiervon entfallen 30 Millionen Euro auf die Landeshauptstadt Wiesbaden (über die WVV Wiesbaden Holding GmbH), acht Millionen Euro auf die Stadt Frankfurt am Main (über die Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH und 62 Millionen Euro auf die Finanzberatungsgesellschaft ZVN Finanz GmbH.

50 Vgl. § 36 der Satzung der Nassauischen Sparkasse vom 1. August 2010 (StAnz. 2010, S. 1848), zuletzt geändert durch Änderungssatzung vom 9. März 2011 (StAnz. 2011, S. 568)

51 Vgl. § 15 Absatz 1 SpkG HE

52 Der Werra-Meißner-Kreis wies darauf hin, dass die meisten ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht auf einer gesetzlichen Grundlage zur Verfügung gestellt wurden.

Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen		
Unterlagen	156. Vergleichende Prüfung	215. Vergleichende Prüfung
Satzung	Alle Träger	Alle Träger
Jahresabschlüsse und Lage-/ Geschäftsberichte	Alle Träger	Alle Träger
Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses	Fulda ¹⁾ , Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾ , Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis ²⁾	Darmstadt ²⁾ , Kassel ³⁾ , Wiesbaden ⁴⁾ , Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis ²⁾
Weitere Prüfberichte zu Sonderthemen		Darmstadt, Werra-Meißner-Kreis Wiesbaden ⁴⁾
Offenlegungsbericht der Sparkasse (§ 26a KWG)	Alle Träger	Alle Träger
Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat	Bad Hersfeld, Fulda ¹⁾ , Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾	Wiesbaden ⁴⁾
Geschäftsanweisung des Verwaltungsrats für den Vorstand	Bad Hersfeld, Fulda ¹⁾ , Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾	Darmstadt, Wiesbaden ⁴⁾
Protokoll/ Niederschrift der Sitzungen des Verwaltungsrats	Bensheim, Fulda ¹⁾ , Kassel, Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾	Darmstadt, Wiesbaden ⁴⁾
Protokoll/ Niederschrift der Sitzungen des Bilanzausschusses	Bensheim, Fulda ¹⁾ , Kassel, Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾	Darmstadt, Wiesbaden ⁴⁾
Zusätzlich bei Zweckverbänden:		
Protokolle über die Sitzungen des Verbandsvorstands		Zweckverband der Sparkasse Battenberg, Sparkassenzweckverbände Bensheim, Gießen ⁵⁾ , Hanau, Kassel, Langen-Seligenstadt, Laubach-Hungen, Nassau, Taunus
Protokolle über die Sitzungen der Versammlung		Zweckverband der Sparkasse Battenberg, Sparkassenzweckverbände Bensheim, Dillenburg, Gießen ⁵⁾ , Grünberg, Hanau, Kassel, Langen-Seligenstadt, Laubach-Hungen, Nassau, Taunus und Wetzlar
<p>¹⁾ Auskunftsgemäß werden sämtliche Akten, die der Leiter der Verwaltung des Trägers in seiner Funktion als Verwaltungsratsvorsitzender erhält, von der Kommune als Gemeindeakten erkannt.</p> <p>²⁾ Prüfungsberichte lagen vereinzelt vor.</p> <p>³⁾ Prüfungsberichte werden den Mitgliedern des Vorstands des SpZwV Kassel im Rahmen der Kenntnisnahme des Jahresabschlusses der Kasseler Sparkasse vorgelegt.</p> <p>⁴⁾ Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Wiesbaden ist Vorsitzender des Verbandsvorstands des Sparkassenzweckverbands Nassau. Trägerbezogen (d. h. außer dem Oberbürgermeister) haben unter dem Referat „Mandatsbetreuung Institute“ der Leiter der Kämmererei, der Leiter des Beteiligungsmanagements, ein Sachbearbeiter sowie ein von der Landeshauptstadt Wiesbaden beauftragter externer Bank-Fachmann Zugriff auf die Unterlagen.</p> <p>⁵⁾ Einsicht in die Protokolle jederzeit möglich.</p> <p>Quelle: Eigene Erhebung, Stand Februar 2018</p>		

Ansicht 10: Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen

Der Stadt Darmstadt wird im Vergleich die größte Zahl an Unterlagen zur Verfügung gestellt. Sie erhält neben dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt- und Kreis-Sparkasse Darmstadt auch Berichte zu Sonderprüfungen und eine mittelfristige Unternehmensplanung. Der Vorstand hat die Stadt über seine Geschäftsordnung in Kenntnis gesetzt. Zudem erhält sie als einziger Träger die Protokolle über Sitzungen des Verwaltungsrats und dessen Bilanzausschusses.

Eine Erkenntnis der 156. Vergleichenden Prüfung war, dass die Informationsbeschaffung der Träger nicht auf den öffentlich zugänglichen Jahresabschluss beschränkt sein sollte.⁵³ Die Überörtliche Prüfung ist weiterhin davon überzeugt, dass dem Träger zusätzlich solche Informationen zur Verfügung gestellt werden sollten, die einem Mehrheitsgesellschafter oder Eigentümer eines privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmens zustehen. Die Überörtliche Prüfung ist ferner der Auffassung, dass die in Ansicht 10 aufgeführten Unterlagen grundsätzlich dem Verwaltungsorgan oder der Beteiligungsverwaltung eines Sparkassenträgers zugänglich sein sollten. Damit würde die Transparenz insgesamt gesteigert. Die Träger sollten diese Unterlagen systematisch auswerten und das Ergebnis der Auswertung dokumentieren. Die Sparkassen haben innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres ihren vorläufigen Jahresabschluss bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einzureichen.⁵⁴ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass die Träger parallel zur Unterrichtung der BaFin ausreichende Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der kommunalen Sparkassen erhalten.

Weiterhin wird die Erläuterung des Jahresabschlusses in den Organen des Trägers durch den Vorstand der Sparkasse von der Überörtlichen Prüfung als Ausdruck einer angemessenen Berücksichtigung der Informationsbedürfnisse des Trägers angesehen. Bei der 156. Vergleichenden Prüfung stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass die Sparkassenvorstände bei sieben Städten⁵⁵ und zwei Landkreisen⁵⁶ jährlich oder auch unterjährig Erläuterungen in den Gemeindeorganen gaben.⁵⁷ Die 215. Vergleichende Prüfung ergab nunmehr, dass bei der Mehrheit der Träger die Vorstände den Jahresabschluss in den Gremiensitzungen erläutern und unter Wahrung der gegebenenfalls zu beachtenden Vertraulichkeit Fragen beantworten. Da das Sparkassenrecht dies nicht ausdrücklich vorsieht, verzichteten sechs Träger auf mündliche Erläuterungen unter Hinweis auf den vorgelegten Jahresabschluss.⁵⁸ Diese Handhabung zeigt sich auch bei der Analyse der Befassung der kommunalen Organe mit der Trägerschaft.

Die Organe der Träger behandelten die Angelegenheiten der Stadt-/Kreis- und Gemeinschaftssparkassen bei der Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats, bei der Kenntnisnahme von Jahresabschlüssen und Abführungen sowie bei der Vorstellung des Jahresabschlusses durch den Sparkassenvorstand.

Einbindung der
Trägerorgane

Bei den Sparkassenzweckverbänden ergibt sich kein einheitliches Bild. In den Organen der Zweckverbände werden naturgemäß ausschließlich Belange der Sparkassen behandelt. Die Gremien der Zweckverbandsmitglieder behandeln Sparkassenangelegenheiten teilweise im Wege der Kenntnisnahme des Betei-

53 Vgl. Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 214 und § 15 Absatz 1 SpkG HE

54 Vgl. § 26 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) vom 9. September 1998 (BGBl. I, S. 2776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I, S. 2446)

55 Bensheim, Borken (Hessen), Darmstadt, Felsberg, Laubach, Schwalmstadt, Wiesbaden

56 Schwalm-Eder-Kreis, Werra-Meißner-Kreis

57 Bei sechs Städten und einem Landkreis gaben die Vorstände im Zusammenhang mit der Vorlage des Jahresabschlusses Erläuterungen.

58 Auf mündliche Erläuterungen haben die Städte Bad Hersfeld und Offenbach am Main, die Landkreise Groß-Gerau und Limburg-Weilburg sowie der Main-Kinzig-Kreis und der Sparkassenzweckverband Grünberg verzichtet.

ligungsberichts oder als eigenen Tagesordnungspunkt. Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass die bloße Kenntnisnahme der Jahresabschlüsse nicht ausreichend ist. Stattdessen sollte – soweit dies nicht bereits der Fall ist – der Vorstand der Sparkasse um eine jährliche Präsentation und Besprechung des Jahresabschlusses in den Gremien des Trägers gebeten werden.⁵⁹ An die Besprechung sollte sich eine Aussprache anschließen. Gleichzeitig ist es den kommunalen Gremien möglich, durch Resolutionen und Beschlüsse, die Vertreter im Verwaltungsrat aufzufordern, auf bestimmte Strukturen (beispielweise Beibehaltung des bestehenden Filialnetzes etc.) oder Veränderungen (z.B. Höhe der Ausschüttungen, Vorstandsgehälter etc.) hinzuwirken.

Umgang der Träger
mit ihren Gestaltungsrechten

Anhand zweier exemplarischer Prozesse wurde der Umgang der Träger mit ihren Gestaltungsrechten hinterfragt. Erstens wurde bezüglich der Satzung der Sparkasse durch die Überörtliche Prüfung untersucht, ob die Satzung der vom Gesetzgeber formulierten Mustersatzung entspricht und ob es seit der 156. Vergleichenden Prüfung zu Änderungen der Satzung kam und wie damit umgegangen wurde. Abweichungen der Satzungen der Sparkassen von der Mustersatzung⁶⁰ waren jeweils von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt und dem Träger vorgelegt worden.⁶¹ Satzungsänderungen wurden teilweise durch die Sparkasse⁶² und teilweise durch den Träger⁶³ bekannt gemacht. Die Prüfung ergab, dass die vorgesehenen Verfahren eingehalten wurden.

Zweitens wurden die federführenden Mitglieder der Sparkassenzweckverbände befragt, ob die Vertreter der Organe der Sparkasse an den Verbandsversammlungen teilnahmen, ob die Protokolle und Tischvorlagen der Sitzungen des Verbandsvorstands oder der Verbandsversammlung an die Organe der Verbandsmitglieder weitergegeben wurden und in welcher Form dies geschah.

Die Vorstandsmitglieder aller Zweckverbandsparkassen nahmen an den Sitzungen der jeweiligen Verbandsversammlungen regelmäßig beratend teil. Mitglieder des Verwaltungsrats waren überwiegend anwesend.⁶⁴ Die Niederschriften über die Sitzungen des Verbandsvorstands und der Verbandsversammlungen wurden meist nur an das federführende Mitglied weitergegeben, für die übrigen Mitglieder bestand ein Einsichtsrecht. Diese Handhabung führt zu unangemessenem Mehraufwand für die nicht-federführenden Mitglieder des Sparkassenzweckverbands. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Weitergabe der Niederschriften an alle Mitglieder entweder in der Geschäftsordnung der Träger- bzw. Zweckverbandversammlung oder durch eine entsprechende Änderung des § 31 Absatz 2 der Mustersatzung für kommunale Sparkassen mit Träger- bzw. Zweckverbandversammlung zu regeln.

59 S.o.

60 Vgl. Erlass über die Mustersatzungen für kommunale Sparkassen in Hessen vom 27. Januar 2010, StAnz. 2010, S. 346

61 Genehmigungen für Abweichungen haben die Träger der Sparkasse Fulda und der Kasseler Sparkasse vorgelegt. Bei der Sparkasse Fulda ging es um die satzungsrechtliche Verankerung der Mitgliedschaft des jeweiligen Bürgermeisters der Stadt Hünfeld im Verwaltungsrat der Sparkasse, die aus der Vereinigung der ehemaligen Kreissparkasse Hünfeld und Kreissparkasse Fulda resultiert.

62 Vgl. Schreiben der Stadtparkasse Borken an das Regierungspräsidium Kassel vom 6. Juni 2016 und Amtliche Bekanntmachung im Borkener Anzeiger vom 3. Juni 2016 sowie Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Borken (Hessen) Nr. 2 – 2016 – 2021 vom 23. Mai 2016

63 Vgl. Bekanntmachung durch den Verbandsvorstand des Sparkassenzweckverbands Laubach-Hungen im elektronischen Bundesanzeiger vom 14. Februar 2012

64 Mitglieder des Verwaltungsrats der Sparkasse Battenberg, der Sparkasse Bensheim, der Sparkasse Dillenburg und der Kasseler Sparkasse nahmen nicht oder nur teilweise an den Verbandsversammlungen teil.

6. Unterrichtsrechte

Neben den Informationsrechten bestehen Unterrichtsrechte für den Verwaltungsrat oder zumindest dessen Vorsitzenden gemäß dem Hessischen Sparkassengesetz und den Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Banken (MaRisk)⁶⁵. Die Interne Revision soll nach den MaRisk so ausgestaltet sein, dass der Vorsitzende des Aufsichtsorgans direkt beim Leiter der Internen Revision Auskünfte einholen kann.⁶⁶ Sofern die Leitung der Internen Revision wechselt, ist das Aufsichtsorgan rechtzeitig vorab unter Angabe von Gründen zu informieren.⁶⁷ Gleiches gilt für die Position des Compliance-Beauftragten.⁶⁸ Darüber hinaus ist gesetzlich geregelt, dass der Verwaltungsrat die Richtlinien der Geschäftspolitik bestimmt.⁶⁹ Die Überörtliche Prüfung untersuchte, in welchem Maße die Unterrichtsrechte ausgeübt wurden. Die Träger wiesen darauf hin, dass im hessischen Sparkassenrecht eine Erörterung der Richtlinien der Geschäftspolitik mit dem Träger nicht vorgesehen sei. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der Sparkassenvorstände werde jedoch in den Gremiensitzungen der Träger teilweise über die Geschäftspolitik berichtet.⁷⁰

Aus Sicht der Träger obliegt die Beurteilung der Ausgestaltung der Internen Revision allein den Organen der Sparkassen. Die Träger erhalten keine Informationen, aufgrund derer sie einschätzen könnten, ob die von ihnen getragenen Sparkassen eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Interne Revision eingerichtet haben. Sie gehen jedoch davon aus, dass den einschlägigen Vorgaben entsprochen wurde, da deren Einhaltung Gegenstand der Jahresabschlussprüfung sei. Lediglich die Stadt Darmstadt hat in einem konkreten Fall Kenntnis über die Berichterstattung der Internen Revision an den Verwaltungsrat erlangt.

Die Träger bekräftigten, dass ihnen ein Mitspracherecht bei der Besetzung des Leiters der Internen Revision ebenso wenig zustehe wie eine Verständigung mit den Gremien der Sparkassen über die Prüfungstätigkeit der Internen Revision. Diese hat sich auf der Grundlage eines risikoorientierten Prüfungsansatzes grundsätzlich auf alle Aktivitäten und Prozesse des Instituts zu erstrecken.⁷¹ Ferner gaben die Träger zu bedenken, dass eine Berichterstattung der Internen Revision auch keinen Nutzen stiften würde, da die Zuständigkeit für die Reaktion auf festgestellte Mängel bei Vorstand und Verwaltungsrat liege.⁷²

Die Überörtliche Prüfung erkennt eine Notwendigkeit für den Träger, Informationen der Internen Revision zu erhalten. So wurden beispielsweise bei den Sparkassen Miesbach,⁷³ Stralsund⁷⁴ und Oberhessen⁷⁵ Versäumnisse im Aufbau der Corporate Governance der Sparkassen aufgedeckt. Der Träger muss mindestens die Ergebnisberichte einer internen Prüfung erhalten, um sich selbst ein vollständiges Bild über die innere Verfassung der Sparkasse machen

65 Vgl. Rundschreiben 09/2017 der BaFin vom 27. Oktober 2017 - Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk), abrufbar unter https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2017/rs_1709_marisk_ba.html (zuletzt abgerufen am 9. Mai 2018).

66 Vgl. MaRisk AT 4.4.3 Tz. 2

67 Vgl. MaRisk AT 4.4.3 Tz. 6

68 Vgl. MaRisk AT 4.4.2 Tz. 8

69 Vgl. § 5 Satz 2 SpkG HE

70 Beispielsweise in den Kreisausschusssitzungen des Landkreises Fulda.

71 Vgl. MaRisk BT 2.1 Tz. 1.

72 Vgl. MaRisk BT 2.4, Tzn. 1, 4 und 5

73 Vgl. „Allzu große Nähe“, Süddeutsche Zeitung vom 15. Januar 2018, S. 20

74 Vgl. <http://www.ostsee-zeitung.de/Vorpommern/Stralsund/Der-lange-Schatten-einer-Sparkasse> (zuletzt abgerufen am 29. Mai 2018)

75 Vgl. „Sparkasse holt sich Geld von Millionen-Betrüger zurück“, Gießener Allgemeine vom 12. Mai 2018, S. 34

zu können. Dies ist die Grundlage einer angemessenen Beteiligungsverwaltung und Mandatsbetreuung durch den Träger, auf die in Kapitel 8.1 eingegangen wird.

7. Einflussmöglichkeiten

Das hessische Sparkassenrecht sieht keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten des Trägers vor. Mittelbar kann der Träger nur über die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und den Einfluss auf die Besetzung des Vorstands auf die strategische Ausrichtung der Sparkasse einwirken. Die personelle Verknüpfung des Amtes des Leiters der Trägerverwaltung mit dem Amt des Vorsitzenden des Verwaltungsrats begründet eine gesetzlich gewollte Einflussnahme. Es ist Aufgabe des Trägers, die ihm zustehenden Einflussmöglichkeiten wahrzunehmen. Grundlage seiner mittelbaren Einflussmöglichkeiten sind hinreichende Informationen, die eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse zulassen.

7.1 Einfluss auf den Verwaltungsrat

Der Träger bestimmt die Mehrheit der Mitglieder im Verwaltungsrat.⁷⁶ Die Mitglieder müssen über Sachkunde verfügen und sollen sich regelmäßig über aktuelle Entwicklungen im Kreditwesen fortbilden.⁷⁷ Diese Regelungen heben die Verantwortung des Verwaltungsrats als Aufsichtsorgan hervor. Zur detaillierten Beratung bildet der Verwaltungsrat aus seiner Mitte einen Kreditausschuss und einen Bilanzausschuss.⁷⁸ Darüber hinaus können satzungsgemäß zur Vorbereitung der Beschlussfassung weitere Ausschüsse gebildet werden.⁷⁹

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass alle Sparkassen einen Kredit- und einen Bilanzausschuss eingerichtet haben.⁸⁰ Daneben richteten die Verwaltungsräte bei 17 Sparkassen einen Prüfungsausschuss⁸¹, bei zwölf Sparkassen einen Personalausschuss⁸², bei acht einen Bauausschuss⁸³ und bei jeweils einer Sparkasse einen Sicherheitsausschuss⁸⁴ und einen Beteiligungsausschuss⁸⁵ ein. Ihrer gesetzlichen Verpflichtung kamen somit die Verwaltungsräte aller Sparkassen nach.

Die Bildung von Ausschüssen dient der Professionalisierung durch die Spezialisierung der Verwaltungsratsmitglieder und kann die Kontrolle über den Sparkassenvorstand verbessern. Dennoch bleibt der Verwaltungsrat insgesamt für die Erfüllung seiner Aufgaben zuständig, sodass die Ergebnisse der Ausschüsse zusätzlich im Verwaltungsrat diskutiert werden müssen. Sofern noch

76 Vgl. §§ 5a Absatz 1 und 5b Absatz 1 SpkG HE

77 Vgl. § 5d Absatz 4 SpkG HE

78 Vgl. § 6 Absätze 1 und 5 SpkG HE

79 Vgl. § 35 MuSa

80 Der Sparkassenzweckverband Hanau machte dazu keine Angaben. Daher beziehen sich die Aussagen nur auf die 31 weiteren Sparkassen.

81 Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg, Sparkasse Bensheim, Sparkasse Dillenburg, Stadsparkasse Grebenstein, Kreissparkasse Groß-Gerau, Kasseler Sparkasse, Sparkasse Langen-Seligenstadt, Kreissparkasse Limburg, Sparkasse Marburg-Biedenkopf, Sparkasse Oberhessen, Sparkasse Odenwaldkreis, Sparkasse Starkenburg, Taunus-Sparkasse, Sparkasse Waldeck-Frankenberg, Kreissparkasse Weilburg, Sparkasse Werra-Meißner und Sparkasse Wetzlar

82 Sparkasse Battenberg, Sparkasse Dieburg, Sparkasse Dillenburg, Sparkasse Gießen, Stadt- und Kreis-Sparkasse Darmstadt, Kreissparkasse Groß-Gerau, Sparkasse Langen-Seligenstadt, Nassauische Sparkasse, Kreissparkasse Schwalm-Eder, Sparkasse Starkenburg, Sparkasse Werra-Meißner und Sparkasse Wetzlar

83 Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg, Sparkasse Dillenburg, Sparkasse Fulda, Sparkasse Gießen, Kasseler Sparkasse, Kreissparkasse Schwalm-Eder, Sparkasse Werra-Meißner und Sparkasse Wetzlar

84 Sparkasse Marburg-Biedenkopf

85 Sparkasse Oberhessen

nicht vorhanden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Einrichtung eines Prüfungsausschusses, der sich mit den Ergebnissen der Jahresabschlussprüfung befassen sollte.

Zur Unterstützung der Arbeit kann der Verwaltungsrat externe Sachverständige zu einzelnen Sitzungen hinzuziehen.⁸⁶ Der Verwaltungsrat legt situativ fest, welche Personen diese offene Definition erfüllen und hinzugezogen werden sollen. Auskunftsgemäß nehmen keine Bedienstete des Trägers regelmäßig an den Sitzungen der Verwaltungsräte teil.⁸⁷ Eine Ausnahme bildet der Verwaltungsrat der Nassauischen Sparkasse. Dem Verwaltungsratsvorsitzenden steht ein von der Landeshauptstadt Wiesbaden beauftragter externer Banken-Fachmann zur Seite, der auch an den Sitzungen des Verwaltungsrats teilnimmt. Jedes Mitglied eines Verwaltungsrats muss zur Erfüllung der gesetzlichen Überwachungsaufgabe grundsätzlich in der Lage sein, die für die Sparkasse wesentlichen wirtschaftlichen Zusammenhänge und Geschäftsvorfälle zu verstehen und sachgerecht zu beurteilen. Durch die Einbindung eines externen Sachverständigen wird im Verwaltungsrat die Sachkunde hinsichtlich der von der Sparkasse betriebenen Geschäfte erhöht. Geschäftspolitische Erfordernisse können besser überprüft, Risikobewertungen können nachvollzogen und Mängel können aufgedeckt werden. Die Überörtliche Prüfung befürwortet die Unterstützung durch externe Sachverständige, um Sach- und Fachkenntnisse des Verwaltungsrats zu erweitern.

Externe
Sachverständige

In Abgrenzung zu börsennotierten Aktiengesellschaften, bei denen eine Vergütung des Aufsichtsrats beschlossen werden kann, üben die Mitglieder des Verwaltungsräte der Sparkassen ihre Ämter ehrenamtlich aus.⁸⁸ Sie erhalten demnach lediglich eine Aufwandsentschädigung.⁸⁹ Diese variiert in der jährlichen Gesamtsumme zwischen 20.000 Euro bei der Sparkasse Battenberg und 151.000 Euro bei der Nassauischen Sparkasse.⁹⁰ Elf Sparkassen zahlten die nach den Richtlinien des Sparkassenverbandes höchstmögliche Entschädigung je Verwaltungsratsmitglied.⁹¹ Die Höhe der Aufwandsentschädigung betont den ehrenamtlichen Charakter der Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und stellt bei angemessenem Engagement keine Vergütung dar. Dennoch ist es unverständlich, warum teilweise große Unterschiede in der Höhe bestehen. Die Sparkasse Battenberg wendete im Jahr 2016 durchschnittlich 1.667 Euro je Verwaltungsratsmitglied auf, während die – der Bilanzsumme nach – kleinere Stadtparkasse Borken ihren Mitgliedern durchschnittlich 3.417 Euro zahlte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Sparkassen, bei der Bemessung der Höhe der Aufwandsentschädigungen die Größe der Sparkasse sowie Risikoaspekte zu berücksichtigen.

Aufwands-
entschädigung

Der Verwaltungsrat beaufsichtigt die Geschäftsführung des Vorstands, bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik und setzt diese durch den Erlass von Geschäftsanweisungen in die konkrete Geschäftstätigkeit der Sparkasse um.⁹²

Aufgabenerfüllung
des Verwaltungsrats

86 Vgl. § 5d Absatz 7 SpkG HE

87 Sofern die Sparkassenzweckverbände als Sparkassenträger über kein eigenes Personal verfügen können dort keine Bedienstete an den Sitzungen teilnehmen.

88 Vgl. § 113 AktG und § 5d Absatz 3 SpkG HE sowie § 30 Absatz 2 MuSa

89 Vgl. § 5d Absatz 3 SpkG HE

90 Vgl. Jahresabschlüsse der hessischen Sparkassen für die Geschäftsjahre 2015 und 2016.

91 Dies waren die Sparkasse Bensheim, Stadtparkasse Borken, Stadt- und Kreis-Sparkasse Darmstadt, Sparkasse Dieburg, Sparkasse Gießen, Sparkasse Grünberg, Sparkasse Langen-Seligenstadt, Nassauische Sparkasse, Kreissparkasse Schwalm-Eder, Stadtparkasse Schwalmstadt, Sparkasse Starkenburg, vgl. Hessischer Landtag, LT-Drs. 19/3173, Antwort des Ministers für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung vom 11. Mai 2016 auf eine Kleine Anfrage vom 24. Februar 2016 betreffend Entschädigungszahlungen und Vergünstigungen für Verwaltungsräte hessischer Sparkassen, abrufbar unter <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/3/03173.pdf> (zuletzt abgerufen am 9. Mai 2018)

92 Vgl. § 30 Absatz 1 MuSa

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob und auf welche Weise die Träger sicherstellen, dass der Verwaltungsrat seinen Aufgaben aus dem Hessischen Sparkassengesetz und der Mustersatzung in Bezug auf den Erlass von Geschäftsanweisungen nachkommt. In diesem Zusammenhang gaben 32 Träger an, dass die Prüfung, ob Geschäftsanweisungen vorliegen, Teil der Jahresabschlussprüfung sei und hier keine Zuständigkeit des Trägers vorliege, bzw. der Träger keine Kenntnis darüber habe. Drei Träger bestätigten, dass Geschäftsanweisungen für den Vorstand, den Kreditausschuss und die Interne Revision existieren.⁹³ Des Weiteren wurden die Träger aufgefordert zu schildern, ob sie Informationen über die Tätigkeiten des Verwaltungsrats erhalten und auswerten. Alle Träger gaben an, dass sie keinen separaten Bericht erhalten, der ihre besonderen Informationsbedürfnisse berücksichtigt. Zur Einschätzung der Arbeitsweise des Verwaltungsrats verwiesen die Träger auf den veröffentlichten Lagebericht der Sparkasse, der den Bericht des Verwaltungsrats enthält.

Den Trägern liegen die Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats grundsätzlich nicht vor, da diese als Interna der Sparkassen behandelt werden. Die Träger haben somit keine Möglichkeit, unterjährig Informationen aus dem Verwaltungsrat zu erhalten, um einen möglichen Handlungsbedarf abschätzen zu können. Dieser Informationsmangel entspricht nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht der eigentümerähnlichen Stellung, die der Träger faktisch einnimmt. Um diesen Informationsmangel zu mildern, bedürfte es einer Änderung der Rechtslage, da der freiwilligen Überlassung derartiger Informationen an den Träger die Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder des Verwaltungsrats entgegensteht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Gesetzgeber daher eine Änderung des § 5d Absätze 9 und 10 SpkG HE. Dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats sollten Ausnahmen von der Amtsverschwiegenheit eingeräumt werden, um eine angemessene Beteiligungsverwaltung und Mandatsbetreuung durch den Träger zu ermöglichen.

7.2 Einfluss auf den Vorstand

Dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats obliegt die Verantwortung über die Ausgestaltung der Dienstverträge der Vorstandsmitglieder.⁹⁴ Im Regelfall übt der Leiter der Verwaltung des Trägers diese Funktion aus. Er ist damit Dienstvorgesetzter der Vorstandsmitglieder.⁹⁵ Bei der Bestellung der Vorstandsmitglieder ist der Verwaltungsrat an die Vorschläge des Verwaltungsorgans des Trägers gebunden.⁹⁶ Diese Regelungen zu Vorschlagsrecht und Dienstaufsicht zeigen die gesetzlich intendierte herausgehobene Einflussnahme des Trägers auf die Sparkasse.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, in welcher Weise die Träger ihr Vorschlagsrecht für die Besetzung von Vorstandsmitgliedern wahrgenommen haben. Die zuständigen Verwaltungsorgane der Träger haben jeweils auf Grundlage der Empfehlung der Verwaltungsräte ihr Vorschlagsrecht ausgeübt. In den Sitzungen der Verwaltungsorgane informierten die Leiter der Trägerverwaltungen über das Bewerbungsverfahren und die Gespräche mit den Bewerbern. Teilweise stellten sich die Bewerber in den Sitzungen vor und beantworteten Fragen.⁹⁷ Dem Vorschlag des Verwaltungsorgans des Trägers ist der Verwaltungsrat jeweils gefolgt.

93 Entsprechende Angaben machten die Träger der Sparkasse Dillenburg, der Taunus-Sparkasse und der Sparkasse Wetzlar.

94 Vgl. § 8 Absatz 1 Satz 1 SpkG HE

95 Vgl. § 9 Absatz 2 Satz 1 SpkG HE

96 Vgl. § 8 Absatz 4 Satz 1 SpkG HE

97 So zum Beispiel in den Sitzungen der Kreisausschüsse der Landkreise Darmstadt-Dieburg, Fulda, Hersfeld-Rotenburg.

Die Höhe der Bezüge der Sparkassenvorstände wurde in der Vergangenheit in der öffentlichen und in der politischen Sphäre und in der Presseberichterstattung thematisiert.⁹⁸ Zusätzlich ist darauf zu achten, dass die erfolgsabhängigen Vergütungskomponenten einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung entsprechend ausgestaltet sind.⁹⁹ Der Träger selbst ist allerdings nicht in den Prozess der Festsetzung der Vorstandsvergütung eingebunden. Die oberste Aufsichtsbehörde kann Richtlinien für die Vergütung und die Versorgung erlassen.¹⁰⁰

Die Veröffentlichung der Bezüge der Vorstandsmitglieder ist im Anhang zum Jahresabschluss nach den handelsrechtlichen Regelungen für börsennotierte Aktiengesellschaften vorzunehmen.¹⁰¹ Sie hat demnach unter Namensnennung und aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten für jedes einzelne Vorstandsmitglied zu erfolgen.¹⁰² In den Jahresabschlüssen für das Jahr 2016 der Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg, der Sparkasse Langen-Seligenstadt, der Sparkasse Laubach-Hungen, der Sparkasse Marburg-Biedenkopf, der Nassauischen Sparkasse, der Städtischen Sparkasse Offenbach am Main sowie der Kreissparkasse Schwalm-Eder fehlt die Aufschlüsselung in erfolgsunabhängige und erfolgsbezogene Komponenten.¹⁰³ Auskunftsgemäß ist die Vorstandsvergütung so ausgestaltet, dass erfolgsbezogene Vergütungsbestandteile gewährt werden. Eine Ausnahme bildet die Stadtsparkasse Borken. Ansicht 11 zeigt die absolute Höhe der Bezüge der Vorstandsmitglieder im Geschäftsjahr 2016, den Anteil der erfolgsabhängigen Vergütung, die Anzahl der Vorstandsmitglieder sowie die Entwicklung der Bezüge in den Jahren 2015 und 2016.

98 Zum Beispiel Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21. Juli 2016: <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/sparkassen-check/viele-sparkassen-vorstaende-verdienen-mehr-als-angela-merkel-14350077.html> (zuletzt abgerufen am 10. Mai 2018).

99 Vgl. Artikel 4.2.3 des Deutschen Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 7. Februar 2017 – DCGK –, https://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/170424_Kodex.pdf

100 Vgl. § 20 Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 SpkG HE

101 Vgl. § 15 Absatz 3 SpkG HE

102 Vgl. § 285 Satz 1 Nr. 9 a) Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I, S. 1102)

103 Bei der Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg, der Sparkasse Laubach-Hungen, der Sparkasse Marburg-Biedenkopf und der Kreissparkasse Schwalm-Eder fehlt zusätzlich die Aufschlüsselung der Vorstandsbezüge nach den einzelnen Vorstandsmitgliedern.

Bezüge der Vorstände der Sparkassen im Geschäftsjahr 2016				
	Gesamt- betrag (in Tsd. €)	Anteil der er- folgsabhangigen Vergütung	Anzahl der Vorstände	Änderung der Gesamtbezugel seit 2015
Kreis- und Stadtparkassen				
Stadtparkasse Borken	270	0,00%	2	-1,46%
Stadtparkasse Felsberg	265	6,79%	2	3,92%
Kreissparkasse Gelnhausen	383	2,35%	2	-12,95%
Stadtparkasse Grebenstein	271	6,64%	2	5,86%
Kreissparkasse Groß-Gerau	1.267	15,31%	3	4,62%
Kreissparkasse Limburg	456	10,53%	2	2,01%
Sparkasse Odenwaldkreis	556	12,59%	2	5,70%
Städtische Sparkasse Offenbach am Main	649	n.a.	2	0,31%
Kreissparkasse Schlüchtern	456	12,94%	2	-3,59%
Kreissparkasse Schwalm-Eder	713	n.a.	2	2,30%
Stadtparkasse Schwalmstadt	297	9,43%	2	-0,34%
Sparkasse Waldeck-Frankenberg	543	6,08%	2	-3,04%
Kreissparkasse Weilburg	458	10,48%	2	-1,29%
Sparkasse Werra-Meißner	574	9,76%	2	-4,01%
Gemeinschaftssparkassen				
Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg	704	n.a.	2	1,29%
Stadt- und Kreis-Sparkasse Darmstadt	1.338	15,62%	4	3,48%
Sparkasse Fulda	924	13,85%	3	4,76%
Sparkasse Marburg-Biedenkopf	877	n.a.	3	13,75%
Sparkasse Oberhessen	1.455	13,95%	4	8,02%
Zweckverbandssparkassen				
Sparkasse Battenberg	322	4,97%	3	7,69%
Sparkasse Bensheim	607	13,51%	2	1,17%
Sparkasse Dieburg	740	15,53%	2	2,52%
Sparkasse Dillenburg	446	11,88%	2	-5,71%
Sparkasse Gießen	803	4,48%	3	1,26%
Sparkasse Grünberg	342	9,06%	2	-16,18%
Sparkasse Hanau	866	12,36%	3	-18,99%
Kasseler Sparkasse	1.352	13,46%	4	4,81%
Sparkasse Langen-Seligenstadt	817	n.a.	2	-1,92%
Sparkasse Laubach-Hungen	306	n.a.	2	-4,38%
Nassauische Sparkasse	2.200	n.a.	4	-4,18%
Sparkasse Starkenburg	687	14,70%	2	7,18%
Taunus-Sparkasse	864	12,62%	2	1,41%
Sparkasse Wetzlar	574	1,92%	3	16,67%
Summe	23.382	8,40%	81	0,69%

n.a. = nicht angegeben

Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen für die Geschäftsjahre 2015 und 2016

Ansicht 11: Bezüge der Vorstände der Sparkassen im Geschäftsjahr 2016

Die Vorstandsbezüge stiegen von 2015 auf 2016 um durchschnittlich 0,69 Prozent. Die höchsten Einzel- und Gesamtbezüge zahlte die Nassauische Sparkasse, die allerdings auch das größte bilanzielle Volumen ausweist. Die prozentualen Veränderungen sind oftmals durch personelle Veränderungen im Vorstand oder die Veränderung der erfolgsabhängigen Vergütung bedingt, die insgesamt um 4,77 Prozent sank.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Trägern – soweit dies nicht bereits der Fall ist – darauf hinzuwirken, dass die Bezüge der Vorstandsmitglieder unter Namensnennung, aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten veröffentlicht werden. Aus Gründen der Transparenz und der öffentlichen Kontrolle sind diese Offenlegungsvorschriften dem Inhalt nach angemessen und beizubehalten.¹⁰⁴

8. Beteiligungsverwaltung der Träger

8.1 Struktur und Organisation der Beteiligungsverwaltung

Im Allgemeinen werden die Entscheidungsträger einer Kommune in ihrer Steuerungsverantwortung für kommunale Unternehmen durch eine Beteiligungsverwaltung unterstützt. Im Falle der Sparkassen erhält der Leiter der Verwaltung des Trägers als „geborener“ Vorsitzender des Verwaltungsrats bedeutsame Informationen für die Überwachung der Sparkasse.¹⁰⁵ Einerseits ist er als Mitglied des Verwaltungsrats der Sparkasse zur Verschwiegenheit verpflichtet, andererseits hat er als Leiter der Verwaltung des Trägers das Verwaltungsorgan über alle ihm bekannt gewordenen Umstände, die auf den kommunalen Haushalt Wirkungen haben können, zu informieren. Um diese Aufgabe wahrzunehmen, muss sichergestellt sein, dass zumindest die haushaltsrelevanten Informationen dem Verwaltungsorgan des Trägers und den mit der Verwaltung der Beteiligungen betrauten Personen (Beteiligungsverwaltung) bekannt sind. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher die Struktur und Organisation der Beteiligungsverwaltung auf die Fähigkeit zur Wahrnehmung dieser Aufgabe.

Alle Träger vertraten die Auffassung, dass die allgemeinen Regelungen der Hessischen Gemeindeordnung zur wirtschaftlichen Betätigung aufgrund der Sondervorschrift des § 121 Absatz 9 Satz 2 HGO nicht auf die Trägerschaft für Sparkassen anzuwenden seien.¹⁰⁶ Auch sei die Trägerschaft nicht mit einer Beteiligung im handelsrechtlichen Sinne gleichzusetzen. Demzufolge sei die Trägerschaft nicht Gegenstand der Beteiligungsverwaltung. Jedoch wurden bei Bedarf auf Anforderung des Leiters der Trägerverwaltung in dessen Eigenschaft als Mitglied des Verwaltungsrats sporadische Prüfungen, Stellungnahmen und Analysen vorgenommen.¹⁰⁷ Bei einigen Trägern wurden Sitzungsunterlagen von den Beteiligungsverwaltungen analysiert und im Bedarfsfall werden Handlungsempfehlungen gegeben.¹⁰⁸ Bei der Landeshauptstadt Wiesbaden findet eine Betreuung des Mandatsträgers im Referat "Mandatsbetreuung Institute"

Trägeranteile und Beteiligungen

104 Das OLG Köln bezweifelte in seinem Urteil vom 9. Juni 2009 (15 U 79/09) die Verfassungsmäßigkeit einer mit § 15 Absatz 3 SpkG HE vergleichbaren Regelung im Sparkassengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Daher wird die Unterlassung der detaillierten Offenlegung von der hessischen Sparkassenaufsicht nicht beanstandet.

105 Zum Beispiel den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses, Berichte der Internen Revision oder die Mittelfristige Unternehmensplanung.

106 Vgl. § 121 Absatz 9 Satz 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) vom 7. März 2005 (GVBl. I, S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 25. April 2018 (GVBl., S. 59). Die Vorschrift lautet: „Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften.“

107 So zum Beispiel bei der Beteiligungsverwaltung des Vogelsbergkreises.

108 So zum Beispiel beim Beteiligungsmanagement der Stadt Bensheim für den Sparkassenzweckverband Bensheim und des Main-Taunus-Kreises für den Sparkassenzweckverband Taunus.

durch einen fachkundigen externen Banken-Fachmann statt. Für die Vorbereitung der Gremiensitzungen der Nassauischen Sparkasse und des Sparkassenzweckverbands Nassau werden neben dem Mandatsträger zur Verfügung gestellten Dokumente auch auf Informationen der BaFin, der Deutschen Bundesbank, der Europäischen Zentralbank und des Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen zurückgegriffen. Mit konkretem Bezug zur Betreuung von Sparkassen wurde geprüft, ob sparkassenrelevante Unterlagen von der Beteiligungsverwaltung vorgehalten werden.

In allen 35 Trägerkommunen werden sparkassenrelevante Dokumente vorgehalten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Trägern, die Beteiligungsverwaltung sowohl mit der zentralen Aktenführung der relevanten Dokumente als auch mit der Betreuung der Sparkasse zu beauftragen.

Fehlende Mandatsbetreuung

Weiterhin untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob und wie die Mandatsträgerbetreuung ausgestaltet ist. Mitarbeiter der Beteiligungsverwaltung haben an den Sitzungen des Verwaltungsrats der Sparkassen nicht teilgenommen. An den Sitzungen des Verwaltungsrats der Nassauischen Sparkassen nimmt der von der Landeshauptstadt Wiesbaden eingesetzte externe Spezialist teil. Nur beim Sparkassenzweckverband Taunus nahmen vereinzelt Mitarbeiter der Beteiligungsverwaltung des Main-Taunus-Kreises auf Wunsch des Verwaltungsratsvorsitzenden und mit Zustimmung des Verwaltungsrates als Gäste an den Verwaltungsratssitzungen der Taunus-Sparkasse teil. Die Überörtliche Prüfung befürwortet die Teilnahme von fachkundigen Mitarbeitern aus der Trägerverwaltung und hält den Informationsfluss zwischen Sparkasse und Beteiligungsverwaltung für unerlässlich. Es kann darüber hinaus angezeigt sein, dass Mitarbeiter der Beteiligungsverwaltung an den Sitzungen der Sparkassengremien als Gäste teilnehmen.

Übergabe von Akten und Informationen

Die Amtszeit derjenigen Mitglieder des Verwaltungsrats, die von der Vertretungskörperschaft gewählt werden, entspricht der Wahlperiode bis zum Zusammentritt des neugewählten Verwaltungsrats.¹⁰⁹ Auch der Leiter der Verwaltung des Trägers übt ein Wahlamt für eine Wahlperiode aus. Die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat unterliegt somit einer möglichen Fluktuation. Beim Ausscheiden von Verwaltungsratsmitgliedern werden Dokumente und Informationen von diesen persönlich an deren jeweiligen Nachfolger nach eigenem Ermessen übergeben. Da es sich bei den zu übergebenden Schriftstücken und Dokumenten nicht um Akten der Trägerverwaltung handelt, ist diese in den Prozess nicht eingebunden. Die Kontinuität der Überwachung kann somit nicht zweifelsfrei sichergestellt werden, da die Verwaltung als verantwortliche Institution für das Wissensmanagement der Kommune vom Informationsfluss ausgeschlossen ist. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher das Hessische Sparkassengesetz so zu ändern, dass die Verwaltung Kenntnis über die Beratungen des Verwaltungsrats erlangen kann.¹¹⁰

8.2 Angaben im Beteiligungsbericht

Die kommunalen Körperschaften haben zur Information der Gemeindevertretung oder des Kreistags und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts vorzulegen.¹¹¹ Die Überörtliche Prüfung untersuchte, welche Träger Angaben zu den Sparkassen in ihren Beteiligungsberichten aufnahmen, obwohl es sich hierbei nicht um Beteiligungen im Sinne der Hessischen Gemeindeordnung handelt und für eine Berichterstattung keine rechtliche Verpflichtung besteht. Dessen

109 Vgl. § 5b Absatz 1 und 3 SpkG HE

110 Siehe auch Kapitel 5.2

111 Vgl. § 123a Absatz 1 HGO

ungeachtet geben eine Vielzahl von Trägern die Eckdaten der Sparkassen in ihren Beteiligungsberichten an (Ansicht 12).

Angaben im Beteiligungsbericht		
Angabe	156. Vergleichende Prüfung	215. Vergleichende Prüfung
Ja	<p>Städte: Bensheim¹⁾, Darmstadt, Hanau, Marburg</p> <p>Landkreise: Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunus, Lahn-Dill¹⁾, Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Odenwald, Schwalm-Eder, Vogelsberg, Werra-Meißner, Wetterau</p>	<p>Zusätzlich machten nunmehr folgende Träger Angaben:</p> <p>Städte: Dietzenbach¹⁾, Fulda, Gießen, Laubach¹⁾, Viernheim¹⁾, Wetzlar¹⁾</p> <p>Landkreise: Gießen¹⁾, Waldeck-Frankenberg</p>
Nein	<p>Städte: Bad Hersfeld, Borken (Hessen), Felsberg, Fulda, Grebenstein, Grünberg, Kassel, Laubach, Offenbach am Main²⁾, Schwalmstadt, Wiesbaden</p> <p>Landkreise: Fulda, Gießen, Waldeck-Frankenberg</p>	<p>Weiterhin machten folgende Träger keine Angaben:</p> <p>Städte: Bad Hersfeld, Borken (Hessen), Grebenstein, Offenbach am Main, Wiesbaden</p> <p>Landkreis: Fulda</p>

¹⁾ Angaben (auch) über Sparkassen, deren Träger ein Sparkassenzweckverband ist
²⁾ ohne Angabe von wirtschaftlichen Daten und Kennzahlen
Anmerkung: Von den Großstädten und Landkreisen, die unmittelbarer Träger oder mittelbarer Träger und dabei nicht federführendes Mitglied des Sparkassenzweckverbands zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren, machten zwei Mitglieder Angaben in ihren Beteiligungsberichten (Frankfurt am Main und Main-Taunus-Kreis) und zwei verzichteten auf Angaben (Landkreis Kassel und Rheingau-Taunus-Kreis). Die Feststellungen traf die Überörtliche Prüfung im Rahmen ihrer Haushaltsstrukturprüfungen.
Quelle: Beteiligungsberichte

Ansicht 12: Angaben im Beteiligungsbericht

Die 156. Vergleichende Prüfung hat den Sparkassenzweckverband Nassau in der Auffassung bestärkt, über die von der Nassauischen Sparkasse zur Verfügung gestellten Unterlagen hinaus regelmäßig einen Trägerbericht zu erstellen. Dieser fasst auf acht Seiten die Geschäfts- und Risikoentwicklung sowie die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen zusammen und schließt mit einem Prognosebericht sowie einer Gesamtbeurteilung.

Die Überörtliche Prüfung befürwortet die Angaben über die Sparkassen in den Beteiligungsberichten der Trägerkommunen. Sie sind ein wichtiger Beitrag zur Transparenz über die Betätigung von Kommunen im privatwirtschaftlichen Bereich zur Übernahme von Aufgaben der Daseinsvorsorge.

8.3 Bilanzierung der Anteile an Sparkassen beim Träger

In den nach den Grundsätzen der Doppik aufgestellten kommunalen Jahresabschlüssen können die Trägeranteile an Sparkassen als Vermögensgegenstand angesetzt werden. Die Überörtliche Prüfung dokumentierte in der 156. Vergleichenden Prüfung die Bilanzierungspraxis der Großstädte und Landkreise in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen in kommunalen Eröffnungsbilanzen. Hierbei war keine einheitliche Vorgehensweise festgestellt worden.¹¹² Mit Wirkung vom 31. Dezember 2011 wurde die Vermögensrechnung

112 Vgl. 156. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“, Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 18/5913, S. 209 ff.

um den Gliederungspunkt 1.4 „sparkassenrechtliche Sonderbeziehungen“ ergänzt.¹¹³ Als Wert von Beteiligungen kann das anteilige Eigenkapital angesetzt werden.¹¹⁴ Der Wert einer Beteiligung und eines Trägeranteils unterliegt keiner planmäßigen Abschreibung. Stattdessen müssen, sofern eine mögliche Wertminderung voraussichtlich dauerhaft ist, außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen werden. Zum Stichtag 31. Dezember 2014 standen die Trägeranteile an den Stadt-, Kreis- und Gemeinschaftssparkassen mit einem Wert von 1,38 Milliarden Euro in den Bilanzen der Träger. Der Landkreis Groß-Gerau bilanziert seine Anteile nicht, während die Stadt Offenbach am Main und der Odenwaldkreis nur einen Erinnerungswert ansetzen. Änderungen des bilanziellen Ansatzes nahmen die Träger im Berichtszeitraum nicht vor. Aus Gründen der Transparenz und als Ausdruck der Rechte und Pflichten des Trägers empfiehlt die Überörtliche Prüfung den bilanziellen Ansatz der Trägeranteile nach Maßgabe des anteiligen Eigenkapitals.

9. Risiken aus der Trägerschaft

9.1 Risikoanalyse durch die Träger

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, in welchem Turnus sich die Träger einen Überblick über die Risikosituation der Sparkassen verschaffen, welche Unterlagen und Kennziffern die jeweiligen Träger ihren Analysen zugrunde legen und wie mit identifizierten Risiken umgegangen wird. Die Prüfung ergab, dass die Träger jeweils keine Veranlassung für eine eigene Risikoanalyse sahen. Sich abzeichnende Veränderungen (beispielsweise bei den Eigenmittelanforderungen) würden von den Organen der Sparkasse, insbesondere dem Vorstand, sorgfältig beobachtet, analysiert und bei der Steuerung der Sparkasse berücksichtigt. In den Mindestanforderungen an das Risikomanagement für Banken wird definiert, dass der Verwaltungsrat quartalsweise über die Risikosituation zu informieren ist.¹¹⁵ Die Träger erhielten hierüber jeweils keine Kenntnis. Lediglich der an den Sparkassenzweckverband Nassau gerichtete jährliche Trägerbericht gibt über die Risikoentwicklung der Nassauischen Sparkasse Aufschluss. Teilweise verwiesen die Träger auf die Berichterstattung des Vorstands über die Geschäftsentwicklung der Sparkasse in den Gremiensitzungen des Trägers.

Die Einschätzung des Risikos, soweit sie für die Eigentümerüberwachung notwendig ist, verlangt die Erhebung und Analyse betriebswirtschaftlicher Kennzahlen. Nur durch sie ist es möglich, sich einen Überblick über die aktuelle Lage und künftige Entwicklung eines Unternehmens zu verschaffen. Gleiches gilt für die Trägerschaft für eine Sparkasse. Deswegen ist auch von Trägern zu erwarten, dass sie sich mit den für die Beurteilung von Finanzdienstleistungsunternehmen bedeutsamen Kennzahlen (beispielsweise Kernkapitalquote, Eigenkapitalrentabilität, Vorsorgequote) auseinandersetzen.

Die Überörtliche Prüfung befürwortet daher bei allen Trägern die Etablierung eines Trägerberichts nach Vorbild des Sparkassenzweckverbands Nassau. Bei der Erstellung dieses Berichts könnte der Träger – sofern die Dokumente verfügbar gemacht werden – auf Risikoberichte zugreifen, die durch die Sparkasse verpflichtend zu erstellen sind.

Notwendigkeit für eine Risikoanalyse

Betriebswirtschaftliche Kennzahlen

113 Vgl. § 49 Absatz 3 der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Dezember 2016, GVBl. 2017, S. 254

114 Vgl. § 59 Absatz 4 GemHVO

115 Vgl. MaRisk AT 4.3.2, Tz. 3

Hinsichtlich der Frage, wie mit identifizierten Risiken umgegangen wurde, verwiesen die Träger auf fehlenden Handlungsbedarf, da jeweils keine Risiken erkennbar seien.¹¹⁶ Sollten Auffälligkeiten bestehen, werden diese beispielsweise beim Sparkassenzweckverband Bensheim mit der Verwaltungsleitung diskutiert und es wird eine Einspeisung in den Verwaltungsrat angestrebt.

9.2 Gewährträgerhaftung

Staatliche Haftungsgarantien in der Form von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung wurden mit der Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Bundesregierung, den Ländern und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband am 17. Juli 2001 abgeschafft (Brüsseler Verständigung). Die Träger haften nicht für die Verbindlichkeiten der Sparkasse.¹¹⁷ Eine Gewährträgerhaftung kann sich seit dem 19. Juli 2005 nur noch aus einer Übergangsregelung der jeweiligen Sparkassengesetze ergeben.¹¹⁸ Aufgrund dieser Bestimmungen gilt die Gewährträgerhaftung zum 31. Dezember 2017 nur noch für Verbindlichkeiten, die vor dem 18. Juli 2001 vereinbart wurden und noch nicht fällig sind. Dennoch ist die Beteiligung von Kommunen an der Sanierung und Stützung von Sparkassen nicht vollständig auszuschließen.¹¹⁹

Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

Die 156. Vergleichende Prüfung befasste sich ausführlich mit der Verteilung der Lasten aus der Gewährträgerhaftung und zeigte die getroffenen Regelungen in den Satzungen auf. Letztlich blieb die Frage nach den Risiken aus der Gewährträgerhaftung mangels Dokumentation aus kommunaler Sicht insgesamt unbeantwortet.¹²⁰ Die 215. Vergleichende Prüfung ergab, dass die Träger ihre Satzungen in dieser Hinsicht nicht geändert haben, sodass diese Darstellung weiterhin Gültigkeit hat.

Der Gesamtbetrag der Gewährträgerhaftung belief sich zum 31. Dezember 2016 bei allen hessischen Sparkassen auskunftsgemäß auf jeweils Null Euro.¹²¹ Acht Träger gingen in ihren Jahresabschlüssen des Jahres 2015 auf die Übergangsregelung zur Gewährträgerhaftung ein.¹²² Die Überörtliche Prüfung geht ungeachtet der Abschaffung der Gewährträgerhaftung von einem faktischen Risiko für die Träger aus, für Verbindlichkeiten der Sparkassen einzustehen. Daher ist eine Risikoanalyse durch den Träger geboten.

116 So zum Beispiel die Städte Borken (Hessen) und Darmstadt sowie die Sparkassenzweckverbände Dillenburg, Hanau und Wetzlar.

117 Vgl. § 3 Absatz 3 Satz 2 SpkG HE

118 Im hessischen Sparkassenrecht ist diese Übergangsregelung in § 32 Absatz 1 SpkG HE kodifiziert.

119 So leistete die Stadt Flensburg im Jahr 2010 Stützungsleistungen in Höhe von 14 Millionen Euro an die Nord-Ostsee-Sparkasse, vgl. Niederschrift über die 20. Sitzung der Ratsversammlung der Stadt Flensburg am 17. Juni 2010, Tagesordnungspunkt 6. Es handelte sich um den ersten Stützungsfall nach Wegfall der Gewährträgerhaftung.

120 Vgl. 156. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“, Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 18/5913, S. 232 ff.

121 Der Landkreis Groß-Gerau bezifferte die Verbindlichkeiten der Kreissparkasse Groß-Gerau, die bis zum 18. Juli 2001 mit zeitlich unbegrenzter Haftung vereinbart waren, auf rund 86 Millionen Euro. Dem stehe ein Eigenkapitalbestand von rund 308 Millionen Euro gegenüber.

122 Landkreise Fulda, Groß-Gerau und Hersfeld-Rotenburg, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis, Städte Darmstadt und Fulda sowie der Sparkassenzweckverband Bensheim

10. Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Sparkassen

Um belastbare Aussagen beispielsweise über die Werthaltigkeit der bilanzierten Trägeranteile und über mögliche, damit im Zusammenhang stehende Risiken treffen zu können, sind regelmäßige Informationen über die Sparkasse erforderlich. Als Vorstufe zu einer Risikoanalyse durch den Träger kommt eine aus-sagefähige Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Sparkasse in Betracht.

10.1 Bilanzanalyse

Die hessische Sparkassenlandschaft ist von der unterschiedlichen Verfasstheit der Träger und einer hohen Heterogenität der Sparkassen geprägt.¹²³ Das Eigenkapital der hessischen Sparkassen belief sich zum 31. Dezember 2009¹²⁴ in Summe auf 4,0 Milliarden Euro bei einer Bilanzsumme von 72,0 Milliarden Euro. Zum 31. Dezember 2016 stieg das Eigenkapital auf 5,1 Milliarden Euro bei einer Bilanzsumme von 76,0 Milliarden Euro.

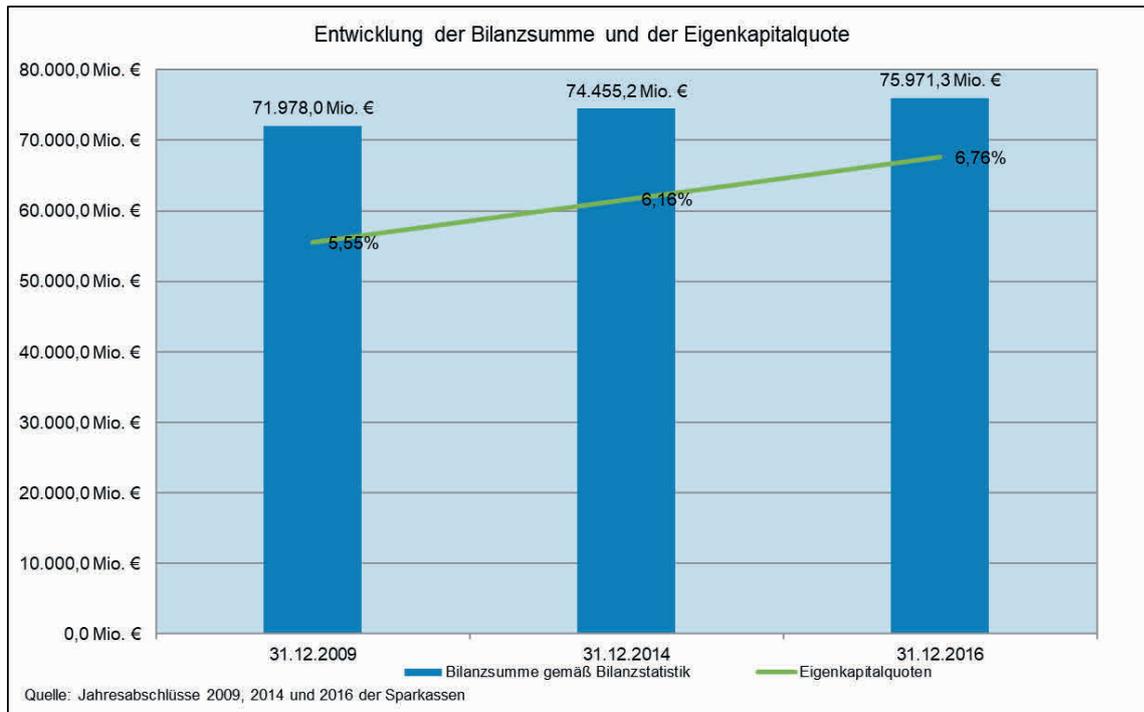
Die kleinste der hessischen Sparkassen, die Stadtparkasse Borken, weist für 2016 ein Eigenkapital von 11,1 Millionen Euro aus, während die Nassauische Sparkasse als größte Sparkasse in kommunaler Trägerschaft ein Eigenkapital von 944,5 Millionen Euro ausweist. Die durchschnittliche Eigenkapitalquote der hessischen Sparkassen verbesserte sich von 5,55 auf 6,76 Prozent. Damit weisen die hessischen Sparkassen eine höhere Eigenkapitalquote als der Durchschnitt der zehn größten europäischen Banken aus.¹²⁵ Die Überörtliche Prüfung sieht es als ausreichend an, wenn die bankenregulatorischen¹²⁶ sowie die landesrechtlichen Vorgaben des Sparkassenrechts erfüllt werden. Die Entwicklung des Gesamtbetrags der Bilanzsummen aller hessischen Sparkassen in kommunaler Trägerschaft und der durchschnittlichen Eigenkapitalquote zum 31. Dezember der Jahre 2009 und 2016 wird in Ansicht 13 dargestellt.

123 Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Sparkassenrangliste 2016, Quelle: https://www.dsgv.de/_download_gallery/statistik/Sparkassenrangliste_2016.pdf (zuletzt abgerufen am 5. Januar 2018).

124 Stichtag der 156. Vergleichenden Prüfung.

125 Die zehn größten Banken Europas (nach Bilanzsumme) wiesen zum 31. Dezember 2016 eine durchschnittliche Eigenkapitalquote von 5,7 Prozent aus, vgl. EY, Banken in Europa und den USA im Vergleich, März 2017, S. 7, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Analyse_Top-Banken_USA_vs_Europa_-_M%C3%A4rz_2017/\\$FILE/EY%20Analyse%20Top-10-Banken%20Europa%20vs%20USA%202017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Analyse_Top-Banken_USA_vs_Europa_-_M%C3%A4rz_2017/$FILE/EY%20Analyse%20Top-10-Banken%20Europa%20vs%20USA%202017.pdf) (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

126 Welche Eigenmittel aufsichtsrechtlich anrechenbar sind, regelt z. B. Teil 2 der Capital Requirements Regulation (Verordnung Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichts-anforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 – CRR-Verordnung –, ABl. L 321/6). Nach diesen Bestimmungen setzen sich die Eigenmittel aus dem harten Kernkapital, dem zusätzlichen Kernkapital und dem Ergänzungskapital zusammen.

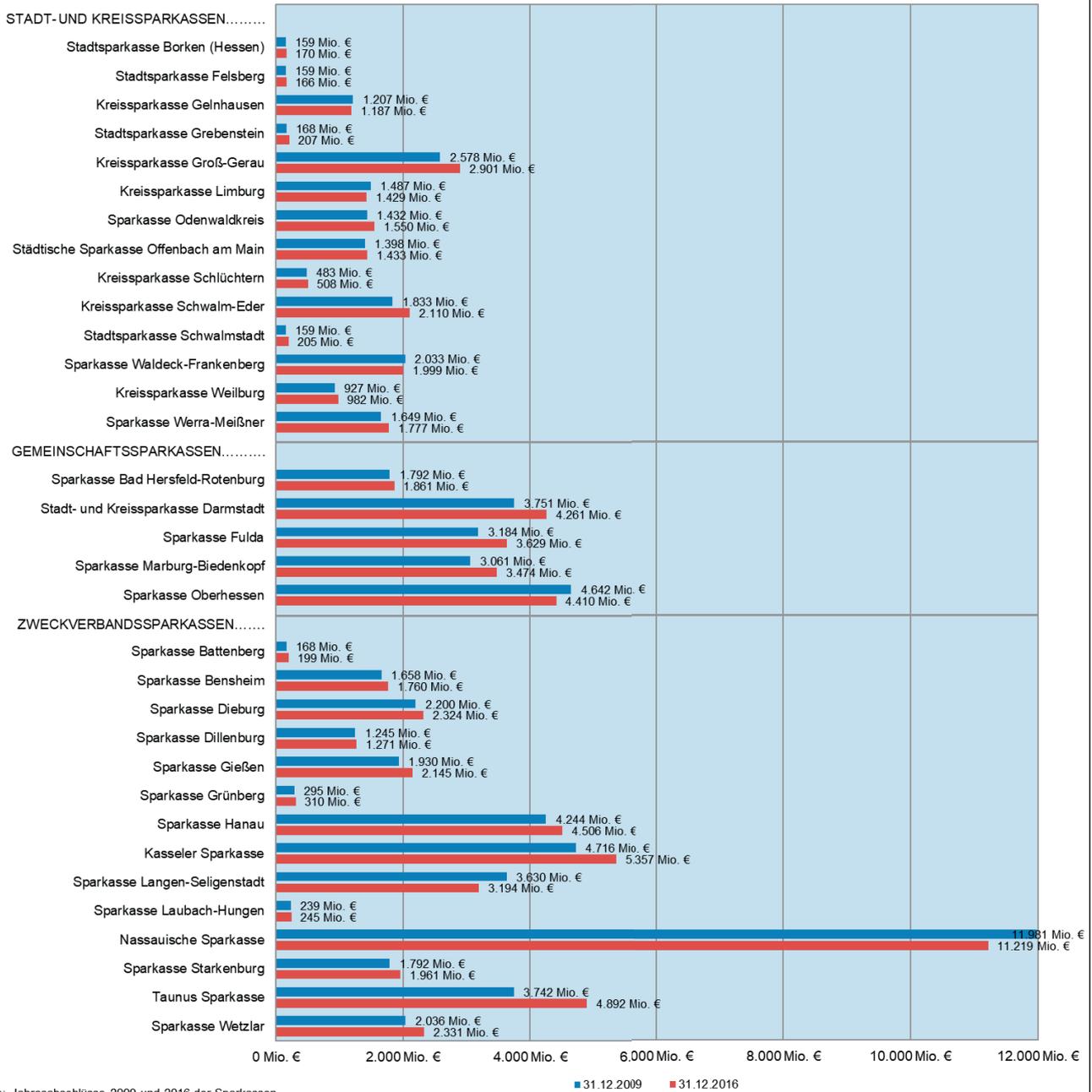


Ansicht 13: Entwicklung der Bilanzsumme und der Eigenkapitalquote

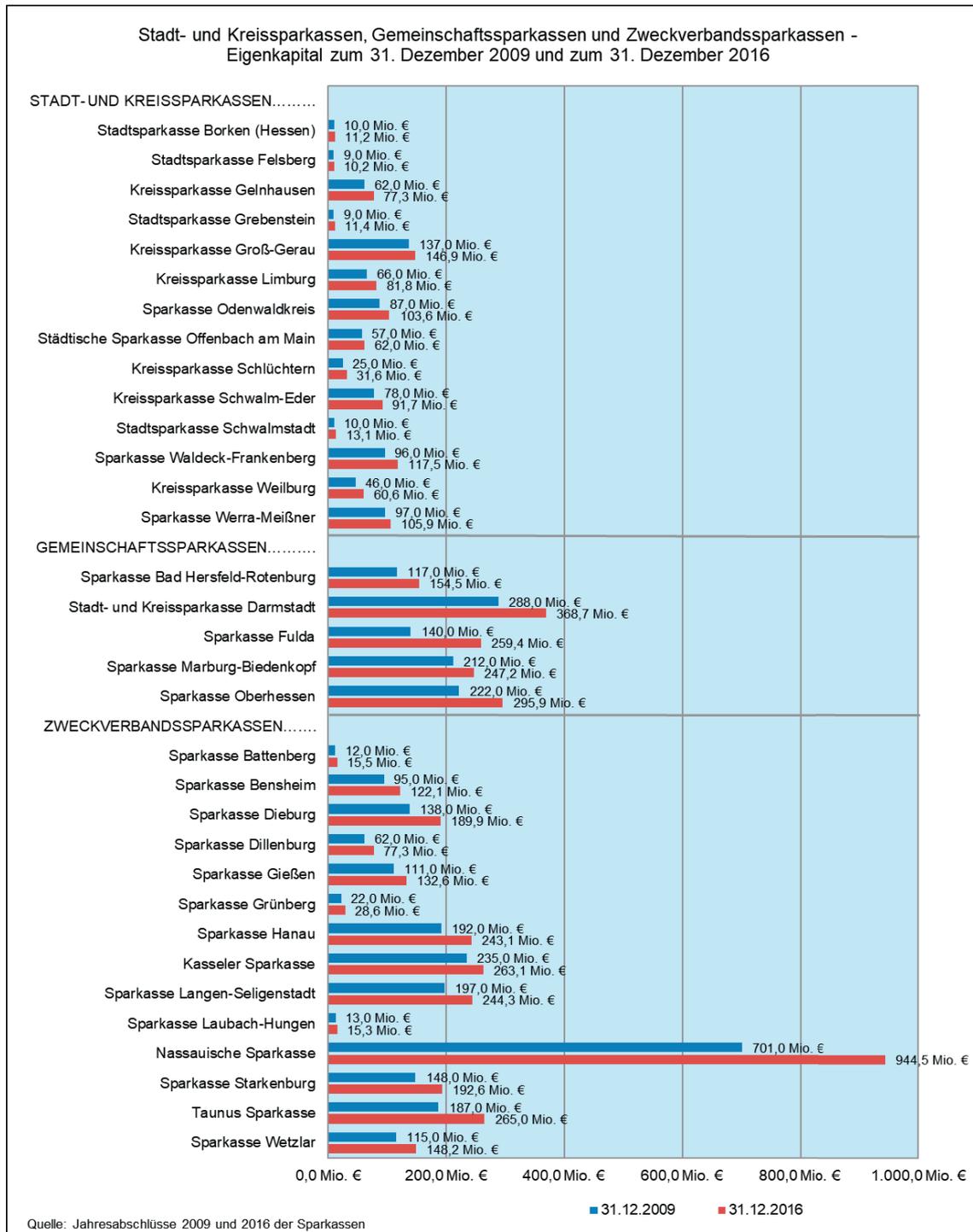
Ansicht 14 und Ansicht 15 geben ergänzend Aufschluss über Bilanzsumme und Eigenkapital der 32 hessischen Sparkassen, gruppiert nach ihrer Trägerstruktur, zum 31. Dezember der Jahre 2009 und 2016. Die Ansichten verdeutlichen die heterogene Struktur der hessischen Sparkassen und zeigen die Veränderung der gewählten Kennzahlen. Während die Bilanzsumme nicht bei allen Sparkassen gestiegen ist, kann beim Eigenkapital bei allen hessischen Sparkassen zwischen den Geschäftsjahren 2009 und 2016 eine Erhöhung festgestellt werden.

Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Sparkassen

Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Bilanzsumme zum 31. Dezember 2009 und 31. Dezember 2016



Ansicht 14: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Bilanzsumme zum 31. Dezember 2009 und zum 31. Dezember 2016



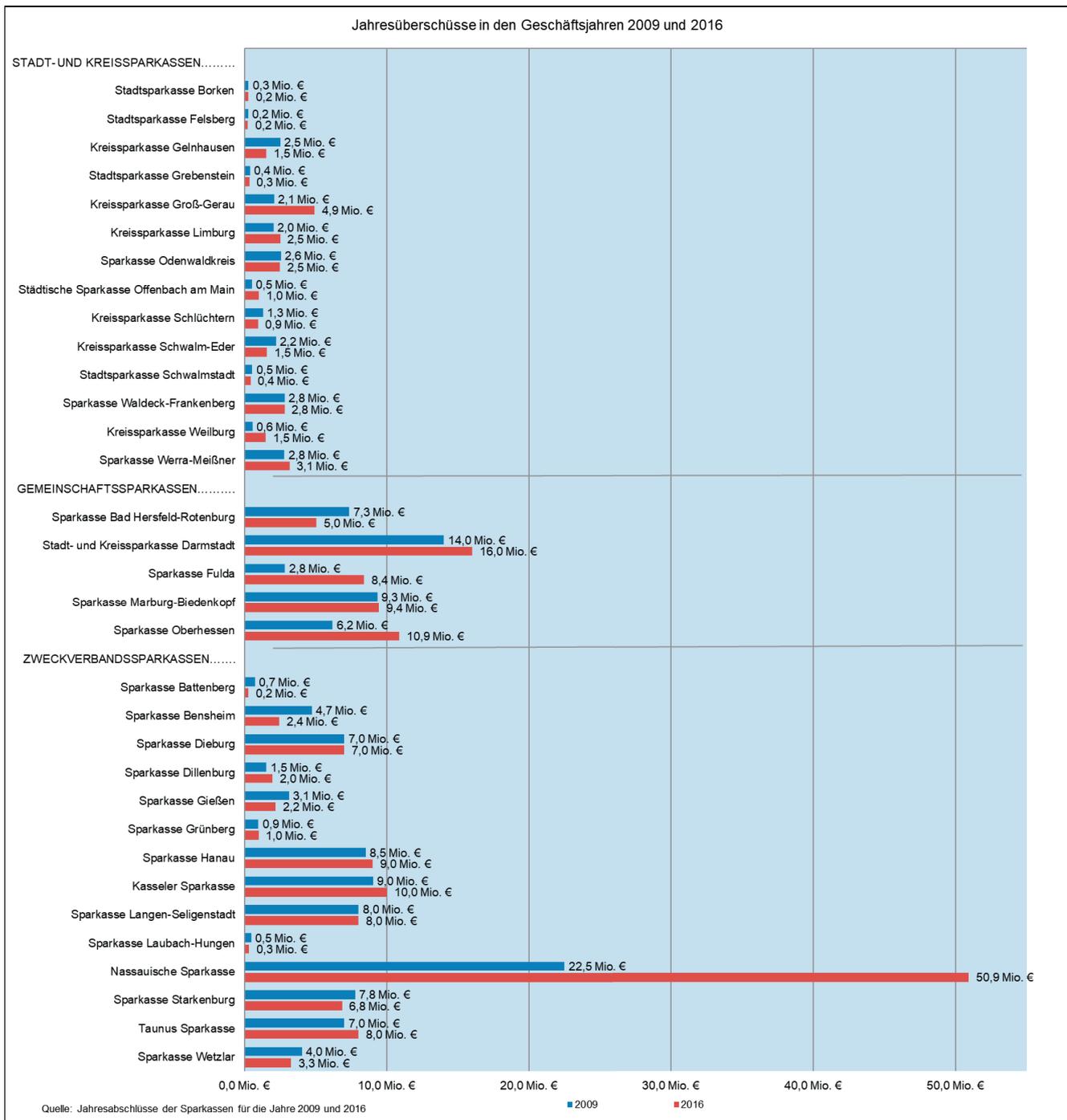
Ansicht 15: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Eigenkapital zum 31. Dezember 2009 und zum 31. Dezember 2016

Aus der Aufgabendefinition der Sparkassen ergibt sich, dass die Erzielung von Gewinnen nicht der Hauptzweck des Geschäftsbetriebes von Sparkassen ist.¹²⁷ Werden jedoch Überschüsse erzielt und wird der Überschuss nicht zur Stärkung der Rücklagen benötigt, können Abführungen an den Träger erfolgen, über deren Höhe der Verwaltungsrat entscheidet.

Die handelsrechtlichen Jahresüberschüsse der hessischen Sparkassen betragen im Geschäftsjahr 2016 insgesamt 183,9 Millionen Euro. Dies bedeutet eine Erhöhung der Jahresüberschüsse um 26,56 Prozent im Vergleich zum Ge-

127 Vgl. § 2 Absatz 6 Satz 2 SpkG HE

schäftsjahr 2009, in dem 145,5 Millionen Euro als Jahresüberschüsse ausgewiesen wurden. Die Entwicklung der Jahresüberschüsse der hessischen Sparkassen zeigt ein uneinheitliches Bild. Während die Überschüsse einiger Sparkassen stark stiegen, sanken sie insbesondere bei kleinen Sparkassen, wie den Sparkassen Borken, Battenberg, Grebenstein, Laubach-Hungen und Schwalmstadt.¹²⁸ Ansicht 16 zeigt die Entwicklung der Jahresüberschüsse der hessischen Sparkassen in den Geschäftsjahren 2009 und 2016.



Ansicht 16: Jahresüberschüsse in den Geschäftsjahren 2009 und 2016

128 Diese fünf Sparkassen sind gemessen an ihrer Bilanzsumme die kleinsten Sparkassen Deutschlands (vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Sparkassenrangliste 2016, Quelle: https://www.dsgv.de/_download_gallery/statistik/Sparkassenrangliste_2016.pdf, zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

10.2 Erfüllung von Aufgaben im Rahmen regional- und strukturpolitischer Zielsetzung

Die Sparkassen sollen die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich fördern.¹²⁹ Die Förderung öffentlicher Zwecke unterscheidet die Sparkasse von einer privaten Geschäftsbank und macht ihr Wesen aus. Prüfungsziel war festzustellen, ob den Verwaltungsorganen der Träger bekannt ist, inwieweit die Sparkassen dieser speziellen Aufgabe nachkamen. Zudem wurden Art und Umfang der Förderung von öffentlichen Aufgaben betrachtet.

Bereits bei der 156. Vergleichenden Prüfung wurde festgestellt, dass die Träger lediglich mittels der Jahresabschlüsse der Sparkassen (statistische Berichte)¹³⁰ Informationen über die Förderung kommunaler Aufgaben erhalten. Diese Situation ist unverändert. Die Träger erhalten weder detaillierte Angaben über die Erfüllung der speziellen öffentlichen Aufgabe noch über das finanzielle Volumen. Darüber hinaus haben die Träger nur geringen Einfluss auf die Festlegung der Ziele für die Förderungen durch die Sparkasse. Die Sparkassen verweisen darauf, dass die Gewährung von Spenden sowie der Abschluss von Sponsoringverträgen in die Zuständigkeit des Vorstands fallen. Die Träger können lediglich Vorschläge an den Vorstand richten, welche Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

Zudem wird seitens der Träger die Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen überwiegend nicht mit Kennzahlen gemessen. Dies wird damit begründet, dass die Gemeinwohlziele der Sparkasse nicht messbar seien. Auftrag der Sparkassen sei es, für die Kunden und die Region mit ihren Angeboten zur Verfügung zu stehen. Lediglich die Stadt- und Kreis-Sparkasse Darmstadt misst die Ausgaben für Spenden und Sponsoring nach Verwendungsart in Prozent.

Um Erkenntnisse über die Größenordnung der finanziellen Förderung zu gewinnen, wertete die Überörtliche Prüfung die Jahresabschlüsse der Sparkassen daraufhin aus, welche Beträge die Sparkassen mit hessischen kommunalen Trägern für die genannten Ziele aufwendeten. In diese Betrachtung wurden die für die Förderung von öffentlichen Aufgaben errichteten Stiftungen einbezogen. Die Angaben in den statistischen Berichten der Geschäftsjahre 2009 und 2016 ergaben folgendes Bild (Ansicht 17).

129 Vgl. § 2 Absatz 1 Satz 3 SpkG HE

130 Der statistische Bericht ist eine dem Jahresabschluss beigefügte Anlage und soll über die Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse gemäß den Vorgaben des Hessischen Sparkassengesetzes informieren.

Ausgaben der Sparkassen zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags				
	2009	2016	Prozentuale Änderung	Anteil der Ausgaben an der Bilanzsumme (2016)
Kreis- und Stadtsparkassen	5,1 Mio. € ¹⁾	3,76 Mio. € ¹⁾	-26,3 %	0,0226 %
Gemeinschaftsparkassen	6,4 Mio. € ¹⁾	6,48 Mio. € ¹⁾	1,2 %	0,0367 %
Zweckverbandsparkassen	23,1 Mio. € ¹⁾	13,64 Mio. € ¹⁾	-40,9 %	0,0327 %
Summe	34,7 Mio. € ¹⁾	23,88 Mio. € ¹⁾	-31,2 %	0,0314 %

¹⁾ Die Beträge ergeben sich durch die Addition der „Ausgaben für öffentliche Zwecke“ und den „Ausgaben der Stiftungen“
Quelle: statistische Berichte der Sparkassen der Jahre 2009 und 2016

Ansicht 17: Ausgaben der Sparkasse zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags

Es fällt auf, dass die Ausgaben der Kreis- und Stadtsparkassen sowie der Zweckverbandsparkassen deutlich gesunken sind. Bei den Gemeinschaftsparkassen stiegen die Ausgaben hingegen um 1,2 Prozent.

Die Ausgaben der Sparkassen zur Förderung der kommunalen Belange, insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich, umfassen auch die Zustiftungen in das Stiftungskapital der Sparkassenstiftungen.

Statt erhebliche Finanzmittel den Stiftungen zweckgebunden zur Verfügung zu stellen, ist es sachgerecht, dass die Kommunen stärker an den Jahresüberschüssen ihrer Sparkassen teilhaben. Ansicht 18 zeigt, dass sich das Stiftungskapital der Stiftungen der Sparkassen insgesamt um rund 50 Prozent erhöht hat.

Stiftungskapital der Stiftungen der Sparkassen				
	2009	2016	Prozentuale Änderung	Anteil des Stiftungskapitals an der Bilanzsumme (2016)
Kreis- und Stadtsparkassen	19,3 Mio. €	32,21 Mio. €	66,88%	0,19%
Gemeinschaftsparkassen	16,7 Mio. €	31,36 Mio. €	87,78%	0,18%
Zweckverbandsparkassen	82,2 Mio. €	113,68 Mio. €	38,29%	0,27%
Summe	118,3 Mio. €	177,24 Mio. €	49,83%	0,23%

Quelle: statistische Berichte der Sparkassen der Jahre 2009 und 2016

Ansicht 18: Stiftungskapital der Stiftungen der Sparkassen

Setzt man die Ausschüttungen der Sparkassenstiftungen ins Verhältnis zum Stiftungskapital, ergibt sich eine durchschnittliche Ausschüttung von 2,31 Prozent. Dies sind 30,35 Prozent weniger als im Jahr 2009, als noch 3,31 Prozent des Stiftungskapitals ausgeschüttet wurden. Diese Änderung ist durch die Niedrigzinsphase bedingt. Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass Abführungen an die Träger zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags besser geeignet sind, als eine Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftungen der Sparkassen.

10.3 Abführungen an die Träger

Nach dem Hessischen Sparkassengesetz müssen Überschüsse der Sparkassen in erster Linie für die Bildung von Sicherheitsrücklagen verwendet werden. Sofern der verbleibende Betrag nicht zur weiteren Stärkung der Rücklagen benötigt wird, können Abführungen an den Träger durch den Verwaltungsrat beschlossen werden.¹³¹

Die 215. Vergleichende Prüfung ergab, dass den Trägern die Beschlüsse über die Abführung häufig nicht vorliegen. Die Träger haben lediglich Kenntnis über den Inhalt des Beschlusses des Verwaltungsrates durch dessen Bericht. Erst durch den Bericht des Verwaltungsrats erlangen diese Kenntnis über den Inhalt des Beschlusses. Lediglich auf Grundlage des ihnen zur Verfügung gestellten Jahresabschlusses einschließlich Anhang und Lagebericht können sich die Träger über die Ertragskraft der Sparkasse informieren. Vereinzelt finden Gespräche mit dem jeweiligen Vorstand der Sparkasse statt, in denen der Träger über die Ertragslage informiert wird. Der überwiegende Teil der Träger bildet keine Kennzahlen für die Messung der Ertragskraft der Sparkasse. Wenn eine Kennzahlenbetrachtung erfolgt, dann überwiegend auf Basis der Aufwands-Ertrags-Relationen, des Jahresüberschusses sowie der Eigenkapitalrentabilität.

Bei Gewinnausschüttungen an den Träger ist der abgeführte Betrag für öffentliche, dem gemeinen Nutzen dienende Zwecke zu verwenden.¹³² Diese Bedingung erfüllen die Kommunen regelmäßig mit ihren gesamten Ausgaben, sodass sich hieraus keine Nachweispflicht ergibt. Die Abführungen sind Teil der allgemeinen Deckungsmittel, über deren Verwendung in den Organen des Trägers entschieden wird. Die 215. Vergleichende Prüfung ergab, dass zwölf Träger und federführende Mitglieder der Sparkassenzweckverbände Abführungen der Sparkassen in ihren Haushaltsplänen berücksichtigen. In der 156. Vergleichenden Prüfung betraf dies elf Träger.

Bei zehn¹³³ Trägern wurden die Abführungen zusätzlich in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt. Die Höhe der Abführungen wurde zwar seitens der Sparkassen mit den Trägern besprochen, jedoch nur unverbindlich, damit die Kommune im Rahmen der Haushaltsplanung einen Haushaltsansatz festsetzen kann. Der Träger hat keinen Einfluss auf die Höhe der Abführungen, da allein der Verwaltungsrat hierüber beschließt. In der Regel folgt der Verwaltungsrat dabei dem Vorschlag des Vorstands. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass diejenigen Träger, die regelmäßig eine Abführung erhalten, diese auch im Haushaltsplan berücksichtigen, da dies dessen Aussagekraft steigert.

Die Entwicklung der Höhe der Jahresüberschüsse ist aus Ansicht 16 ersichtlich. Ansicht 19 stellt ergänzend dar, wie die Jahresüberschüsse des Geschäftsjahrs 2016 verwendet wurden und welche Veränderungen sich im Vergleich zu der 156. Vergleichenden Prüfung ergeben haben. Gemäß den Angaben der Träger gibt es für die Höhe der Abführungen keinen festgelegten Prozentsatz oder andere Regelungen.

131 Vgl. § 16 Absatz 3 Satz 2 SpkG HE

132 Vgl. § 16 Absatz 4 SpkG HE

133 Landkreise Darmstadt-Dieburg, Fulda, Hersfeld-Rotenburg, Kassel, Marburg-Biedenkopf sowie der Odenwaldkreis, Städte Darmstadt, Fulda, Kassel und Marburg

Verwendung der Jahresüberschüsse			
	2009	2016	Prozentuale Änderung
Jahresüberschüsse	145,5 Mio. €	183,9 Mio. €	26,4 %
davon theoretisch verfügbar (§ 16 Absatz 3 Satz 1 SpkG HE)	97,0 Mio. €	122,6 Mio. €	
Abführungen (brutto)	20,3 Mio. €	32,6 Mio. €	61,4 %
Abführungsquote bezogen auf die Jahresüberschüsse (brutto)	13,9 %	17,7 %	

Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen sowie Angaben der Träger

Ansicht 19: Verwendung der Jahresüberschüsse

Alle hessischen Sparkassen in kommunaler Trägerschaft erwirtschafteten im Jahr 2016 einen Jahresüberschuss. Allerdings führten nur 13 Sparkassen einen Teil davon an ihre Träger ab. Die Abführungsquote verbesserte sich gegenüber dem Geschäftsjahr 2009 leicht auf 17,7 Prozent. Die unterschiedliche Praxis bei den Abführungen zeigt sich deutlich in der Betrachtung der einzelnen Träger.

Ansicht 20 zeigt die Abführungen von Gemeinschafts-, Stadt- oder Kreis-sparkassen. Die Abführung der Zweckverbandssparkassen erfolgt mittelbar über den Zweckverband an dessen Mitglieder und ist hier nicht berücksichtigt. Die Ausschüttungsquoten variierten zwischen 0 und 49 Prozent des Jahresüberschusses. Im Vergleich zur 156. Vergleichenden Prüfung ist lediglich die Sparkasse Werra-Meißner zum Kreis derjenigen Sparkassen hinzugetreten, die einen Teil ihres Jahresüberschusses an den Träger abführen.

Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an ihre Träger						
Träger	Träger- anteil ¹⁾	2009		2016		
		Abführung ²⁾ (anteilig)	Jahresüber- schuss der Sparkasse	davon theo- retisch an- teilig verfü- bar ³⁾	Abführung ²⁾ (anteilig)	Abfüh- rungs- quote ⁴⁾
Städte						
Bad Hersfeld	20%	0,1 Mio. €	5,0 Mio. €	0,7 Mio. €	0,1 Mio. €	14%
Borken (Hessen)	100%	k.A.	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	k.A.	0%
Darmstadt	60%	2,1 Mio. €	16,0 Mio. €	6,4 Mio. €	3,0 Mio. €	31%
Fulda	35%	0,3 Mio. €	8,4 Mio. €	2,0 Mio. €	0,3 Mio. €	12%
Grebenstein	100%	k.A.	0,3 Mio. €	0,2 Mio. €	k.A.	0%
Marburg	25%	1,2 Mio. €	9,4 Mio. €	1,6 Mio. €	1,2 Mio. €	49%
Offenbach am Main	100%	k.A.	1,0 Mio. €	0,7 Mio. €	k.A.	0%
Schwalmstadt	100%	k.A.	0,4 Mio. €	0,3 Mio. €	k.A.	0%
Landkreise						
Darmstadt-Dieburg	40%	1,4 Mio. €	16,0 Mio. €	4,3 Mio. €	2,0 Mio. €	31%
Fulda ⁵⁾	65%	0,6 Mio. €	8,4 Mio. €	3,6 Mio. €	0,6 Mio. €	12%
Groß-Gerau	100%	1,1 Mio. €	4,9 Mio. €	3,3 Mio. €	1,5 Mio. €	30%
Hersfeld-Rotenburg	80%	0,4 Mio. €	5,0 Mio. €	2,7 Mio. €	0,6 Mio. €	14%
Limburg-Weilburg _[Limburg]	100%	k.A.	2,5 Mio. €	1,7 Mio. €	k.A.	0%
Limburg-Weilburg _[Weilburg]	100%	k.A.	1,5 Mio. €	1,0 Mio. €	k.A.	0%
Main-Kinzig _[Gelnhausen]	100%	k.A.	1,5 Mio. €	1,0 Mio. €	k.A.	0%
Main-Kinzig _[Schlüchtern]	100%	k.A.	0,9 Mio. €	0,6 Mio. €	k.A.	0%
Marburg-Biedenkopf	75%	3,5 Mio. €	9,4 Mio. €	4,7 Mio. €	3,5 Mio. €	49%
Odenwald	100%	0,2 Mio. €	2,5 Mio. €	1,6 Mio. €	0,2 Mio. €	8%
Schwalm-Eder	100%	k.A.	1,5 Mio. €	1,0 Mio. €	k.A.	0%
Vogelsberg	26%	k.A.	10,9 Mio. €	1,9 Mio. €	k.A.	0%
Waldeck-Frankenberg	100%	k.A.	2,8 Mio. €	1,9 Mio. €	k.A.	0%
Werra-Meißner	100%	k.A.	3,2 Mio. €	2,1 Mio. €	0,5 Mio. €	15%
Wetterau	74%	k.A.	10,9 Mio. €	5,4 Mio. €	k.A.	0%
Summe (ohne Mehr- fachnennungen)		11,0 Mio. €	72,9 Mio. €	48,60 Mio. €	13,5 Mio. €	18%

k.A. = keine Abführung, Thesaurierung von Gewinnen zur Stärkung des Eigenkapitals

¹⁾ Anteil der Kommune an der Trägerschaft für die Sparkasse

²⁾ Anteilige Abführung an die Träger ausgehend vom Beschluss des Verwaltungsrats (brutto).

³⁾ Ein Drittel des Jahresüberschusses muss den Rücklagen zugeführt werden (§ 16 Absatz 3 Satz 1 SpkG HE). Die übrigen zwei Drittel sind damit theoretisch für Abführungen verfügbar.

⁴⁾ Abführungsquote als Verhältnis der (Brutto-)Abführungen und des anteiligen Jahresüberschusses

⁵⁾ Nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag werden hiervon vereinbarungsgemäß neun Prozent an die Stadt Hünfeld abgeführt

Quelle: Auskünfte der Träger, Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Sparkassen

Ansicht 20: Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an ihre Träger

Die Verwaltungsräte der Zweckverbandssparkassen beschließen die Abführungen an die Sparkassenzweckverbände. Deren Verbandsversammlung beschließt über die Verteilung der Abführungen an die Zweckverbandsmitglieder. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie die Abführungen der Sparkassen an

die Zweckverbände vorgenommen wurden. Ansicht 21 zeigt die jeweiligen Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger.

Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger					
Träger	2009	2016			
	Abführung ¹⁾	Jahresüberschuss der Sparkasse	davon theoretisch anteilig verfügbar ²⁾	Abführung ¹⁾	Abführungsquote ³⁾
ZwV der Sparkasse Battenberg	k.A.	0,2 Mio. €	0,2 Mio. €	k.A.	0%
SpZwV Bensheim	k.A.	2,4 Mio. €	1,6 Mio. €	k.A.	0%
SpZwV Dieburg	3,5 Mio. € ⁴⁾	7,0 Mio. €	4,7 Mio. €	3,0 Mio. €	43%
SpZwV Dillenburg	k.A.	2,0 Mio. €	1,3 Mio. €	k.A.	0%
SpZwV Gießen	k.A.	2,2 Mio. €	1,4 Mio. €	0,3 Mio. €	12%
SpZwV Grünberg	k.A.	1,0 Mio. €	0,6 Mio. €	k.A.	0%
SpZwV Hanau	k.A.	9,0 Mio. €	6,0 Mio. €	6,0 Mio. €	67%
SpZwV Heppenheim	k.A.	6,8 Mio. €	4,6 Mio. €	2,0 Mio. €	29%
SpZwV Kassel	4,5 Mio. €	10,0 Mio. €	6,7 Mio. €	6,5 Mio. €	65%
SpZwV Langen-Seligenstadt	1,3 Mio. €	8,0 Mio. €	5,3 Mio. €	1,3 Mio. €	16%
SpZwV Laubach-Hungen	k.A.	0,3 Mio. €	0,2 Mio. €	k.A.	0%
SpZwV Nassau	k.A.	50,9 Mio. €	33,9 Mio. €	k.A.	0%
SpZwV Taunus	k.A.	8,0 Mio. €	5,3 Mio. €	k.A.	0%
SpZwV Wetzlar	k.A.	3,2 Mio. €	2,2 Mio. €	k.A.	0%
Summe	9,3 Mio. €	111,0 Mio. €	74,0 Mio. €	19,1 Mio. €	17%

k.A. = keine Abführung, Thesaurierung von Gewinnen zur Stärkung des Eigenkapitals

¹⁾ Abführung an den Träger ausgehend vom Beschluss des Verwaltungsrats.

²⁾ Ein Drittel des Jahresüberschusses muss den Rücklagen zugeführt werden (§ 16 Absatz 3 Satz 1 SpkG HE). Die übrigen zwei Drittel sind damit theoretisch für Abführungen verfügbar.

³⁾ Abführungsquote als Verhältnis der (Brutto-)Abführungen und des anteiligen Jahresüberschusses

⁴⁾ Aufgrund ihres 175-jährigen Geschäftsjubiläums hat die Sparkasse Dieburg im Jahr 2009 die Abführung von bisher 1,75 Mio. Euro einmalig auf 3,5 Mio. Euro verdoppelt.

Quelle: Auskünfte der Träger, Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Sparkassen

Ansicht 21: Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger

Die Abführungsquoten reichen von 0 Prozent bis 67 Prozent. Die Sparkasse Hanau schüttete den unter den rechtlichen Rahmenbedingungen höchstmöglichen Betrag an ihren Träger aus. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob dem Träger die Gründe für eine Thesaurierung der Gewinne bekannt sind. Die Träger können regelmäßig nur den Jahresabschluss und den Lagebericht als Informationsquelle über die Thesaurierung von Gewinnen der Sparkassen heranziehen. Weitergehende Informationen hinsichtlich Mindesteigenmittelanforderungen werden seitens der Sparkassen nicht zur Verfügung gestellt. Daher sind den meisten Trägern die Gründe für die Entscheidung über die Höhe des thesaurierten Gewinns nicht bekannt. Informationen über die Höhe sowie über die Zuführung oder Auflösung der Rücklagen nach §§ 340f und 340g HGB können die Träger nur teilweise aus dem Jahresabschluss und dem Offenlegungsbericht ermitteln, da keine zusätzlichen Angaben seitens der Sparkassen gemacht werden. Die Träger haben keinen Einfluss auf die Höhe der Zuführung zu den Rücklagen.

Die Überörtliche Prüfung verkennt nicht, dass die Gewinnthesaurierung die einzige Möglichkeit zur Stärkung des Eigenkapitals der Sparkassen darstellt und die Verwaltungsräte bei der Entscheidung über die Verwendung des Jahres-

überschusses über die Pflichtzuführung hinaus auch den künftigen Kapitalbedarf der Sparkasse zu berücksichtigen haben. Sofern die wirtschaftlich und rechtlich gebotene Eigenkapitalausstattung jedoch erreicht ist, sollten Gewinne ausgeschüttet werden. Ansonsten werden den Trägern Haushaltsmittel entzogen, die für die kommunalen Aufgaben genutzt werden könnten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats sollten die Vorschläge des Vorstands zur Verwendung des Jahresüberschusses stets kritisch prüfen, insbesondere ob die Höhe der Zuführung zu den Rücklagen tatsächlich geboten ist. Der Träger sollte über die Begründung für den Gewinnverwendungsbeschluss informiert werden. Zudem sollte dieses Thema stets in den Gremien des Trägers diskutiert werden.

10.4 Befassung mit aktuellen Themen

Zur ordnungsmäßigen Bilanzierung und Bewertung und für eine angemessene Risikoanalyse und -bewertung benötigen die kommunalen Verwaltungsorgane oder deren Beteiligungsverwaltungen aussagekräftige Unterlagen der Sparkasse. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher, inwieweit der Träger laufend, zeitnah und systematisch Kenntnis über das rechtliche und wirtschaftliche Umfeld der Sparkasse erlangt. Dabei wurde auch untersucht, wie und in welchem zeitlichen Abstand der Träger die dazu notwendigen Informationen erhält, ob ein Prozess zur Auswertung installiert ist und wie auf dieser Grundlage die wirtschaftliche Situation der Sparkasse bewertet wird.

Die Erhebung ergab, dass sich die Träger nur anlassbezogen mit aktuellen Themen beschäftigen, die für die jeweilige Sparkasse von Relevanz sind. So gab beispielsweise der Landkreis Marburg-Biedenkopf an, er habe sich in der jüngeren Vergangenheit mit der Optimierung der Geschäftsstellen der Sparkasse Marburg-Biedenkopf beschäftigt. Die Aufnahme der Stadtparkasse Felsberg durch die Kreissparkasse Schwalm-Eder habe den Schwerpunkt beim Schwalm-Eder-Kreis gebildet. Der Vogelsbergkreis und der Wetteraukreis seien derzeit mit der Unterschlagung durch einen leitenden Angestellten der Sparkasse Oberhessen und deren Auswirkungen beschäftigt. Der Main-Kinzig-Kreis gab an, sich regelmäßig mit der Entwicklung der regionalen Wirtschaft und damit auch mit möglichen Auswirkungen allgemeiner Natur auf die jeweiligen Sparkassen zu beschäftigen.

Beispiele für
aktuelle Themen

Die Sparkassen informieren die kommunalen Träger nicht fortlaufend über ihr operatives Geschäft. Der Sparkassenzweckverband Taunus erhält von der Taunus-Sparkasse in Sitzungen regelmäßig Informationen hierüber. Der Landrat des Landkreises Fulda erhält in seiner Funktion als Verwaltungsratsmitglied die Unterlagen direkt von der Sparkasse Fulda und gibt die relevanten Unterlagen an die Kreisverwaltung weiter. Daneben informieren sich sowohl die Verwaltungsleitung als auch das Beteiligungsmanagement über öffentliche Medien. Hierzu zählen beispielsweise die lokale Presse, der Internet-Auftritt der Sparkasse sowie der elektronische Bundesanzeiger, in dem Jahresabschluss, Lagebericht und Offenlegungsbericht der Sparkasse veröffentlicht werden. Die Träger verwiesen auf den Jahresabschluss der Sparkasse als wesentliche Informationsquelle.

11. Ausblick

Die Nachschau der Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“ zeigte, dass sich die hessischen Sparkassen in einem herausfordernden Marktumfeld im Betrachtungszeitraum gut behaupten konnten. Die Summe der Jahresüberschüsse stieg von 145,5 Mio. Euro im Jahr 2009 um rund 26 Prozent auf 183,9 Mio. Euro im Jahr 2016. Von dieser Entwicklung profitierten auch die Träger. Die Summe der Abführungen stieg um rund 61 Prozent von 20,3 Mio. Euro auf 32,6 Mio. Euro.

Der Anstieg der Abführungen darf nicht über den Umstand hinwegtäuschen, dass beispielsweise bei den Gemeinschafts- sowie den Stadt- und Kreissparkassen nur elf der 21 Träger von Abführungen profitierten. Bei den Zweckverbandssparkassen kamen sechs von 14 Trägern in den Genuss von Abführungen, was einem deutlichen Anstieg gegenüber dem Jahr 2009 bedeutet, da drei zusätzliche Sparkassen einen Teil ihres Jahresüberschusses abführten.

Nach Berechnungen der Überörtlichen Prüfung wurden für das Geschäftsjahr 2016 von theoretisch verfügbaren 122,6 Mio. Euro lediglich 32,6 Mio. Euro an die Träger abgeführt. Die Sparkassen thesaurierten den wesentlichen Teil ihrer Jahresüberschüsse und erhöhten gleichzeitig das Stiftungskapital ihrer Stiftungen. Das Stiftungskapital der Stiftungen der hessischen Sparkassen stieg im Betrachtungszeitraum um rund 50 Prozent von 118,3 Mio. Euro auf 177,24 Mio. Euro.

Sofern die wirtschaftlich und rechtliche gebotene Eigenkapitalausstattung erreicht ist, sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Jahresüberschüsse der Sparkassen an ihre Träger abgeführt werden. Die Abführung stellt eine risikoadäquate Entschädigung für die eigentümerähnliche Stellung des Trägers dar.

Weiterhin üben die Träger ihre Informationsrechte nicht umfassend aus. Die von der Überörtlichen Prüfung als wesentlich für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage und für die Risikoanalyse erachteten Unterlagen liegen der überwiegenden Zahl der Träger nicht vor. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Trägern, ihre eigentümerähnliche Stellung in der Ausübung ihrer Informationsrechte deutlich zu machen.

12. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159

§ 1 Zuständige Behörde¹³⁴

¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal

¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen¹³⁵

(1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,

8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüfetes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main,¹³⁶
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,¹³⁷
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main,¹³⁸
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandsmitglieder einbezogen werden,¹³⁹
10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und

¹³⁴ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

¹³⁵ § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

¹³⁶ § 4 Absatz 1 Nr. 5 zuletzt geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 152).

¹³⁷ § 4 Absatz 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main

vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

¹³⁸ § 4 Absatz 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

¹³⁹ § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.¹⁴⁰

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht¹⁴¹

(1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und

gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

140 § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 666 ff.).

141 § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

13. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
E-Mail: poststelle@uepkk.hessen.de

Dr. Ulrich Keilmann
Direktor beim Hessischen
Rechnungshof
Abteilungsleiter

Stefan Nickel
Ministerialrat
Stellv. Abteilungsleiter
Referatsleiter ÜP1

Dr. Marc Gnädinger
Ministerialrat
Referatsleiter ÜP2

Dr. Hava Erdem
Regierungsdirektorin
Justizariat

Mark Salama
Regierungsdirektor
Projektleiter

Günter Wagner
Regierungsdirektor
Projektleiter

Heike Weyell
Regierungsoberrätin
Projektleiterin

Felix Volk
Referent

Adolf Dick
Oberrechnungsrat
Projektleiter

Konstanze Berlit
Rechnungsrätin
Projektleiterin

Matthias Mücke
Amtmann
Projektleiter

Nina Matthes
Verwaltungsangestellte

Natascha Ehret
Verwaltungsangestellte

Rajana Höhne-Ohlerich
Verwaltungsangestellte