Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.17.08

215. Vergleichende Prüfung „Nachschau Betätigung bei Sparkassen“ nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Gemeinsamer

Schlussbericht

für den

Landkreis Darmstadt-Dieburg

31. Oktober 2018

Eschollbrücker Str. 27
6 4 2 9 5 D a r m s t a d t
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
poststelle@uepkk.hessen.de
https://rechnungshof.hessen.de

Inhaltsverzeichnis

1. Änderungsvorschläge zu Rechtsvorschriften 1

2. Leitsätze 3

3. Vorbemerkung 4

4. Informationsrechte 7

4.1 Informationsrechte stiller Beteiligter 7

4.2 Informationsrechte der Träger 8

5. Unterrichtungsrechte 12

6. Einflussmöglichkeiten 13

6.1 Einfluss auf den Verwaltungsrat 13

6.2 Einfluss auf den Vorstand 15

7. Beteiligungsverwaltung der Träger 18

7.1 Struktur und Organisation der Beteiligungsverwaltung 18

7.2 Angaben im Beteiligungsbericht 19

7.3 Bilanzierung der Anteile an Sparkassen beim Träger 20

8. Risiken aus der Trägerschaft 21

8.1 Risikoanalyse durch den Träger 21

8.2 Gewährträgerhaftung 22

9. Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Sparkasse 23

9.1 Bilanzanalyse 23

9.2 Erfüllung von Aufgaben im Rahmen regional- und strukturpolitischer Zielsetzung 28

9.3 Abführungen an die Träger 30

9.4 Befassung mit aktuellen Themen 34

10. Ausblick 35

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 (so Bürgermeisterin und Bürgermeister). Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

1. Änderungsvorschläge zu Rechtsvorschriften

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Weitergabe der Niederschriften über die Sitzungen des Verbandsvorstands 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 4.2).

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 6.1).

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 27 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 30 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 29 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 8 ff.

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

Seite 12 ff.

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

Seite 14 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 16 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 19

3. Vorbemerkung

Prüfungsgegenstand

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]

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 Stadtsparkasse 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 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]

Prüfungsinhalte

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

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

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

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

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 Sparkassenzweckbands 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).



Ansicht 1: Lage der Träger oder federführenden Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden

Geprüfte Körperschaften

Geprüfte Körperschaften	
8 Städte	Bad Hersfeld[1)], Borken (Hessen), Darmstadt[1)], Fulda[1)], Grebenstein, 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	

[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)] Satzungsgemäß 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

Ansicht 2: Geprüfte Körperschaften

Informationsstand und Prüfungszeitraum

Informationsstand	
Informationsstand:	Februar bis Oktober 2018
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2017

Ansicht 3: Informationsstand

4. Informationsrechte

Die hessischen Sparkassen sind als rechtlich selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert. Ihre Rechtsgrundlagen sind abschließend im Hessischen Sparkassengesetz (SpkG HE)[7] 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.[8] Ferner fördern sie die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich.[9]

Die Träger haben die Pflicht, die Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.[10] 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 unmittelbaren Durchgriffsrechte auf den Verwaltungsrat der Sparkasse einräumt. Eine Besonderheit sind die Informationsrechte stiller Beteiligter und deren Träger.

4.1 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.[11] Aus der etwaigen Mitgliedschaft im Verwaltungsrat leiten sich zusätzliche Informations- und Beteiligungsrechte ab.[12] Von den 32 Sparkassen sind jedoch nur an der Nassauischen Sparkasse stille Beteiligte in Form einer stillen Einlage

7 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).

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

9 Vgl. § 2 Absatz 1 Satz 3 SpkG HE

10 Vgl. § 3 Absatz 2 SpkG HE

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

12 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.

von insgesamt 100 Millionen Euro[13] beteiligt.[14] Deren Informationsrechte entsprechen den Rechten, die in der Mustersatzung vorgesehen sind.[15]

4.2 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.[16] 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.[17]

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 4 genannten Unterlagen vorlagen.

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

14 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.

15 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).

16 Vgl. § 15 Absatz 1 SpkG HE

17 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 Verbandsversammlung		Zweckverband der Sparkasse Battenberg, Sparkassenzweckverbände Bensheim, Dillenburg, Gießen[5)], Grünberg, Hanau, Kassel, Langen-Seligenstadt, Laubach-Hungen, Nassau, Taunus und Wetzlar

[1)] Auskunftsgemäß werden sämtliche Akten, die der Leiter der Verwaltung des Trägers in seiner Funktion als Verwaltungsratsvorsitzender erhält, von der Kommune als Gemeindeakten erkannt.

[2)] Prüfungsberichte lagen vereinzelt vor.

[3)] Prüfungsberichte werden den Mitgliedern des Vorstands des SpZwV Kassel im Rahmen der Kenntnisnahme des Jahresabschlusses der Kasseler Sparkasse vorgelegt.

[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 Kämmerei, der Leiter des Beteiligungsmanagements, ein Sachbearbeiter sowie ein von der Landeshauptstadt Wiesbaden beauftragter externer Banken-Fachmann Zugriff auf die Unterlagen.

[5)] Einsicht in die Protokolle jederzeit möglich.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand Februar 2018

Ansicht 4: 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.[18] 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 4 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.[19] 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 Städten[20] und zwei Landkreisen[21] jährlich oder auch unterjährig Erläuterungen in den Gemeindeorganen gaben.[22] 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.[23] Diese Handhabung zeigt sich auch bei der Analyse der Befassung der kommunalen Organe mit der Trägerschaft.

Einbindung der Trägerorgane

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.

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

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

19 Vgl. § 26 Absatz 1 Satz1 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).

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

21 Schwalm-Eder-Kreis, Werra-Meißner-Kreis

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

23 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.

Sparkassenangelegenheiten teilweise im Wege der Kenntnisnahme des Beteiligungsberichts 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.[24] 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 Mustersatzung[25] waren jeweils von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt und dem Träger vorgelegt worden.[26] Satzungsänderungen wurden teilweise durch die Sparkasse[27] und teilweise durch den Träger[28] 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.[29] 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-/Zweckverbandsversammlung oder durch eine entsprechende Änderung des § 31 Absatz 2 der Mustersatzung für kommunale Sparkassen mit Träger-/Zweckverbandsversammlung zu regeln.

24 S.o.

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

26 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.

27 Vgl. Schreiben der Stadtsparkasse 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,

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

29 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.

5. Unterrichtungsrechte

Neben den Informationsrechten bestehen Unterrichtungsrechte für den Verwaltungsrat oder zumindest dessen Vorsitzenden gemäß dem Hessischen Sparkassengesetz und den Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Banken (MaRisk)[30]. Die Interne Revision soll nach den MaRisk so ausgestaltet sein, dass der Vorsitzende des Aufsichtsorgans direkt beim Leiter der Internen Revision Auskünfte einholen kann.[31] Sofern die Leitung der Internen Revision wechselt, ist das Aufsichtsorgan rechtzeitig vorab unter Angabe von Gründen zu informieren.[32] Gleiches gilt für die Position des Compliance-Beauftragten.[33] Darüber hinaus ist gesetzlich geregelt, dass der Verwaltungsrat die Richtlinien der Geschäftspolitik bestimmt.[34] Die Überörtliche Prüfung untersuchte, in welchem Maße die Unterrichtungsrechte 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.[35]

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.[36] 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.[37]

Die Überörtliche Prüfung erkennt eine Notwendigkeit für den Träger, Informationen der Internen Revision zu erhalten. So wurden beispielsweise bei den Sparkassen Miesbach,[38] Stralsund[39] und Oberhessen[40] Versäumnisse im Aufbau der Corporate Governance der Sparkassen aufgedeckt. Der Träger muss mindestens die Ergebnisberichte einer internen Prüfung erhalten, um sich

30 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).

31 Vgl. MaRisk AT 4.4.3 Tz. 2

32 Vgl. MaRisk AT 4.4.3 Tz. 6

33 Vgl. MaRisk AT 4.4.2 Tz. 8

34 Vgl. § 5 Satz 2 SpkG HE

35 Beispielsweise in den Kreisausschusssitzungen des Landkreises Fulda.

36 Vgl. MaRisk BT 2.1 Tz. 1.

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

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

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

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

selbst ein vollständiges Bild über die innere Verfassung der Sparkasse machen zu können. Dies ist die Grundlage einer angemessenen Beteiligungsverwaltung und Mandatsbetreuung durch den Träger, auf die in Kapitel 7.1 eingegangen wird.

6. 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 Amts 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.

6.1 Einfluss auf den Verwaltungsrat

Der Träger bestimmt die Mehrheit der Mitglieder im Verwaltungsrat.[41] Die Mitglieder müssen über Sachkunde verfügen und sollen sich regelmäßig über aktuelle Entwicklungen im Kreditwesen fortbilden.[42] Diese Regelungen heben die Verantwortung des Verwaltungsrats als Aufsichtsorgan hervor. Zur detaillierten Beratung bildet der Verwaltungsrat aus seiner Mitte einen Kreditausschuss und einen Bilanzausschuss.[43] Darüber hinaus können satzungsgemäß zur Vorbereitung der Beschlussfassung weitere Ausschüsse gebildet werden.[44]

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass alle Sparkassen einen Kredit- und einen Bilanzausschuss eingerichtet haben.[45] Daneben richteten die Verwaltungsräte bei 17 Sparkassen einen Prüfungsausschuss[46], bei zwölf Sparkassen einen Personalausschuss[47], bei acht einen Bauausschuss[48] und bei jeweils einer Sparkasse einen Sicherheitsausschuss[49] und einen Beteiligungsausschuss[50] 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

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

42 Vgl. § 5d Absatz 4 SpkG HE

43 Vgl. § 6 Absätze 1 und 5 SpkG HE

44 Vgl. § 35 MuSa

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

46 Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg, Sparkasse Bensheim, Sparkasse Dillenburg, Stadtsparkasse 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

47 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

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

49 Sparkasse Marburg-Biedenkopf

50 Sparkasse Oberhessen

die Erfüllung seiner Aufgaben zuständig, sodass die Ergebnisse der Ausschüsse zusätzlich im Verwaltungsrat diskutiert werden müssen. Sofern noch nicht vorhanden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Einrichtung eines Prüfungsausschusses, der sich mit den Ergebnissen der Jahresabschlussprüfung befassen sollte.

Externe Sachverständige

Zur Unterstützung der Arbeit kann der Verwaltungsrat externe Sachverständige zu einzelnen Sitzungen hinzuziehen.[51] 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.[52] 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.

Aufwandsentschädigung

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.[53] Sie erhalten demnach lediglich eine Aufwandsentschädigung.[54] Diese variiert in der jährlichen Gesamtsumme zwischen 20.000 Euro bei der Sparkasse Battenberg und 151.000 Euro bei der Nassauischen Sparkasse.[55] Elf Sparkassen zahlten die nach den Richtlinien des Sparkassenverbandes höchstmögliche Entschädigung je Verwaltungsratsmitglied.[56] 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 Stadtsparkasse Borken ihren Mitgliedern durchschnittlich 3.417 Euro zahlte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Sparkassen, die überdurchschnittliche Aufwandsentschädigungen zahlen, diese auf einen angemessenen Betrag zu reduzieren.[57]

51 Vgl. § 5d Absatz 7 SpkG HE

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

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

54 Vgl. § 5d Absatz 3 SpkG HE

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

56 Dies waren die Sparkasse Bensheim, Stadtsparkasse Borken, Stadt- und Kreis-Sparkasse Darmstadt, Sparkasse Dieburg, Sparkasse Gießen, Sparkasse Grünberg, Sparkasse Langen-Seligenstadt, Nassauische Sparkasse, Kreissparkasse Schwalm-Eder, Stadtsparkasse 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).

57 Zu berücksichtigen sind dabei u. a. die Größe der Sparkasse sowie Risikoaspekte.

Aufgabenerfüllung des Verwaltungsrats

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.[58] 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.[59] 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.

Sitzungsprotokolle des Verwaltungsrats

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.

6.2 Einfluss auf den Vorstand

Dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats obliegt die Verantwortung über die Ausgestaltung der Dienstverträge der Vorstandsmitglieder.[60] Im Regelfall übt der Leiter der Verwaltung des Trägers diese Funktion aus. Er ist damit Dienstvorgesetzter der Vorstandsmitglieder.[61] Bei der Bestellung der Vorstandsmitglieder ist der Verwaltungsrat an die Vorschläge des Verwaltungsorgans des Trägers gebunden.[62] 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

58 Vgl. § 30 Absatz 1 MuSa

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

60 Vgl. § 8 Absatz 1 Satz 1 SpkG HE

61 Vgl. § 9 Absatz 2 Satz 1 SpkG HE

62 Vgl. § 8 Absatz 4 Satz 1 SpkG HE

Fragen.[63] Dem Vorschlag des Verwaltungsorgans des Trägers ist der Verwaltungsrat jeweils gefolgt.

Vorstandsbezüge

Die Höhe der Bezüge der Sparkassenvorstände wurde in der Vergangenheit in der öffentlichen und in der politischen Sphäre und in der Presseberichterstattung thematisiert.[64] Zusätzlich ist darauf zu achten, dass die erfolgsabhängigen Vergütungskomponenten einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung entsprechend ausgestaltet sind.[65] 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.[66]

Die Veröffentlichung der Bezüge der Vorstandsmitglieder ist im Anhang zum Jahresabschluss nach den handelsrechtlichen Regelungen für börsennotierte Aktiengesellschaften vorzunehmen.[67] Sie hat demnach unter Namensnennung und aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Komponenten für jedes einzelne Vorstandsmitglied zu erfolgen.[68] 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.[69] Auskunftsgemäß ist die Vorstandsvergütung so ausgestaltet, dass erfolgsbezogene Vergütungsbestandteile gewährt werden. Eine Ausnahme bildet die Stadtsparkasse Borken. Ansicht 5 zeigt die absolute Höhe der Bezüge der Vorstandsmitglieder im Geschäftsjahr 2016, den Anteil der erfolgsabhängigen Vergütung, die Anzahl der Vorstandmitglieder sowie die Entwicklung der Bezüge in den Jahren 2015 und 2016.

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

64 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).

65 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.

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

67 Vgl. § 15 Absatz 3 SpkG HE

68 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).

69 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-folgsabhängi-gen Vergü-tung	Anzahl der Vorstände	Änderung der Gesamtbezüge seit 2015
Kreis- und Stadtsparkassen				
Stadtsparkasse Borken	270	0,00%	2	-1,46%
Stadtsparkasse Felsberg	265	6,79%	2	3,92%
Kreissparkasse Gelnhausen	383	2,35%	2	-12,95%
Stadtsparkasse 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%
Stadtsparkasse 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%
Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen für die Geschäftsjahre 2015 und 2016				

Ansicht 5: 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.[70]

7. Beteiligungsverwaltung der Träger

7.1 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.[71] 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.

Trägeranteile und Beteiligungen

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.[72] 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.[73] Bei einigen Trägern wurden Sitzungsunterlagen von den Beteiligungsverwaltungen analysiert und im Bedarfsfall werden Handlungsempfehlungen gegeben.[74] Bei der Landeshauptstadt Wiesbaden findet eine Be-

70 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.

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

72 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.“

73 So zum Beispiel bei der Beteiligungsverwaltung des Vogelsbergkreises.

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

treuung des Mandatsträgers im Referat "Mandatsbetreuung Institute" durch einen fachkundigen externen Banken-Fachmann statt. Für die Vorbereitung der Gremiensitzungen der Nassauischen Sparkasse und des Sparkassenzweckverbands Nassau werden neben den 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.[75] 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.[76]

7.2 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.[77] 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

75 Vgl. § 5b Absatz 1 und 3 SpkG HE

76 Siehe auch Kapitel 4.2.

77 Vgl. § 123a Absatz 1 HGO

ungeachtet geben eine Vielzahl von Trägern die Eckdaten der Sparkassen in ihren Beteiligungsberichten an (Ansicht 6).

Angaben im Beteiligungsbericht		
Angabe	156. Vergleichende Prüfung	215. Vergleichende Prüfung
Ja	Städte: Bensheim[1)], Darmstadt, Hanau, Marburg Landkreise: Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunus, Lahn-Dill[1)], Limburg- Weilburg, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Odenwald, Schwalm-Eder, Vogelsberg, Werra-Meißner, Wetterau	Zusätzlich machten nunmehr folgende Träger Angaben: Städte: Dietzenbach[1)], Fulda, Gießen, Laubach[1)], Viernheim[1)], Wetzlar[1)] Landkreise: Gießen[1)], Waldeck-Frankenberg
Nein	Städte: Bad Hersfeld, Borken (Hessen), Felsberg, Fulda, Grebenstein, Grünberg, Kassel, Laubach, Offenbach am Main[2)], Schwalmstadt, Wiesbaden Landkreise: Fulda, Gießen, Waldeck-Frankenberg	Weiterhin machten folgende Träger keine Angaben: Städte: Bad Hersfeld, Borken (Hessen), Grebenstein, Offenbach am Main, Wiesbaden Landkreis: Fulda

[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 6: 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.

7.3 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 Eröff-

nungsbilanzen. Hierbei war keine einheitliche Vorgehensweise festgestellt worden.[78] Mit Wirkung vom 31. Dezember 2011 wurde die Vermögensrechnung um den Gliederungspunkt 1.4 „sparkassenrechtliche Sonderbeziehungen“ ergänzt.[79] Als Wert von Beteiligungen kann das anteilige Eigenkapital angesetzt werden.[80] 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.

8. Risiken aus der Trägerschaft

8.1 Risikoanalyse durch den Träger

Notwendigkeit für eine Risikoanalyse

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.[81] 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.

Betriebswirtschaftliche Kennzahlen

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) auseinandersetzt.

Die Überörtliche Prüfung befürwortet daher bei allen Trägern die Etablierung eines Trägerberichts nach Vorbild des Sparkassenweckverbands Nassau. Bei

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

79 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.

80 Vgl. § 59 Absatz 4 GemHVO

81 Vgl. MaRisk AT 4.3.2, Tz. 3

der Erstellung dieses Berichts könnte der Träger – sofern die Dokumente verfügbar gemacht werden – auf Risikoberichte zugreifen, die durch die Sparkasse verpflichtend zu erstellen sind.

Hinsichtlich der Frage, wie mit identifizierten Risiken umgegangen wurde, verwiesen die Träger auf fehlenden Handlungsbedarf, da jeweils keine Risiken erkennbar seien.[82] Sollten Auffälligkeiten bestehen, werden diese beispielsweise beim Sparkassenzweckverband Bensheim mit der Verwaltungsleitung diskutiert und es wird eine Einspeisung in den Verwaltungsrat angestrebt.

8.2 Gewährträgerhaftung

Abschaffung von Anstaltslast und 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.[83] Eine Gewährträgerhaftung kann sich seit dem 19. Juli 2005 nur noch aus einer Übergangsregelung der jeweiligen Sparkassengesetze ergeben.[84] 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.[85]

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.[86] 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.[87] Acht Träger gingen in ihren Jahresabschlüssen des Jahres 2015 auf die Übergangsregelung zur Gewährträgerhaftung ein.[88] 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.

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

83 Vgl. § 3 Absatz 3 Satz 2 SpkG HE

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

85 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.

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

87 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.

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

9. Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Sparkasse

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 aussagefähige Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Sparkasse in Betracht.

9.1 Bilanzanalyse

Die hessische Sparkassenlandschaft ist von der unterschiedlichen Verfasstheit der Träger und einer hohen Heterogenität der Sparkassen geprägt.[89] Das Eigenkapital der hessischen Sparkassen belief sich zum 31. Dezember 2009[90] 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.

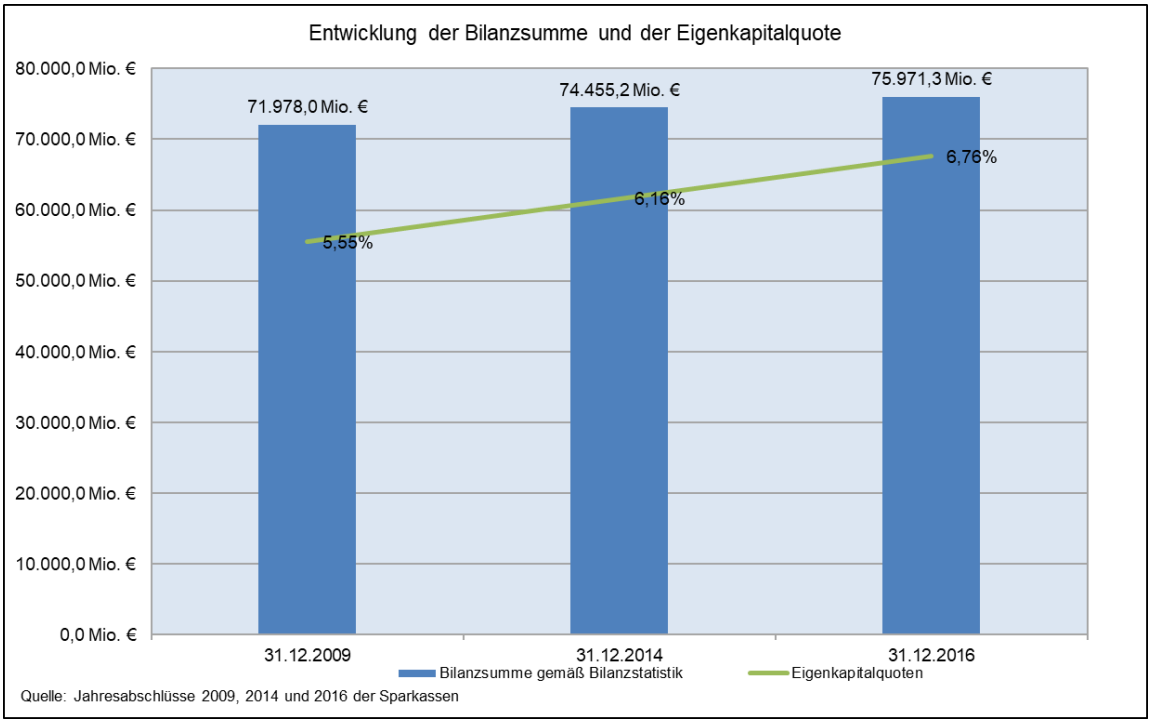
Die kleinste der hessischen Sparkassen, die Stadtsparkasse Borken, weist für 2016 ein Eigenkapital von 11,1 Millionen Euro aus, während die Nassauische Sparkasse als größte Sparkasse in kommunaler Trägerschaft ein Eigenkapital von 944,5 Millionen Euro ausweist. Die durchschnittliche Eigenkapitalquote 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.[91] Die Überörtliche Prüfung sieht es als ausreichend an, wenn die bankenregulatorischen[92] 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 7 dargestellt.

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

90 Stichtag der 156. Vergleichenden Prüfung.

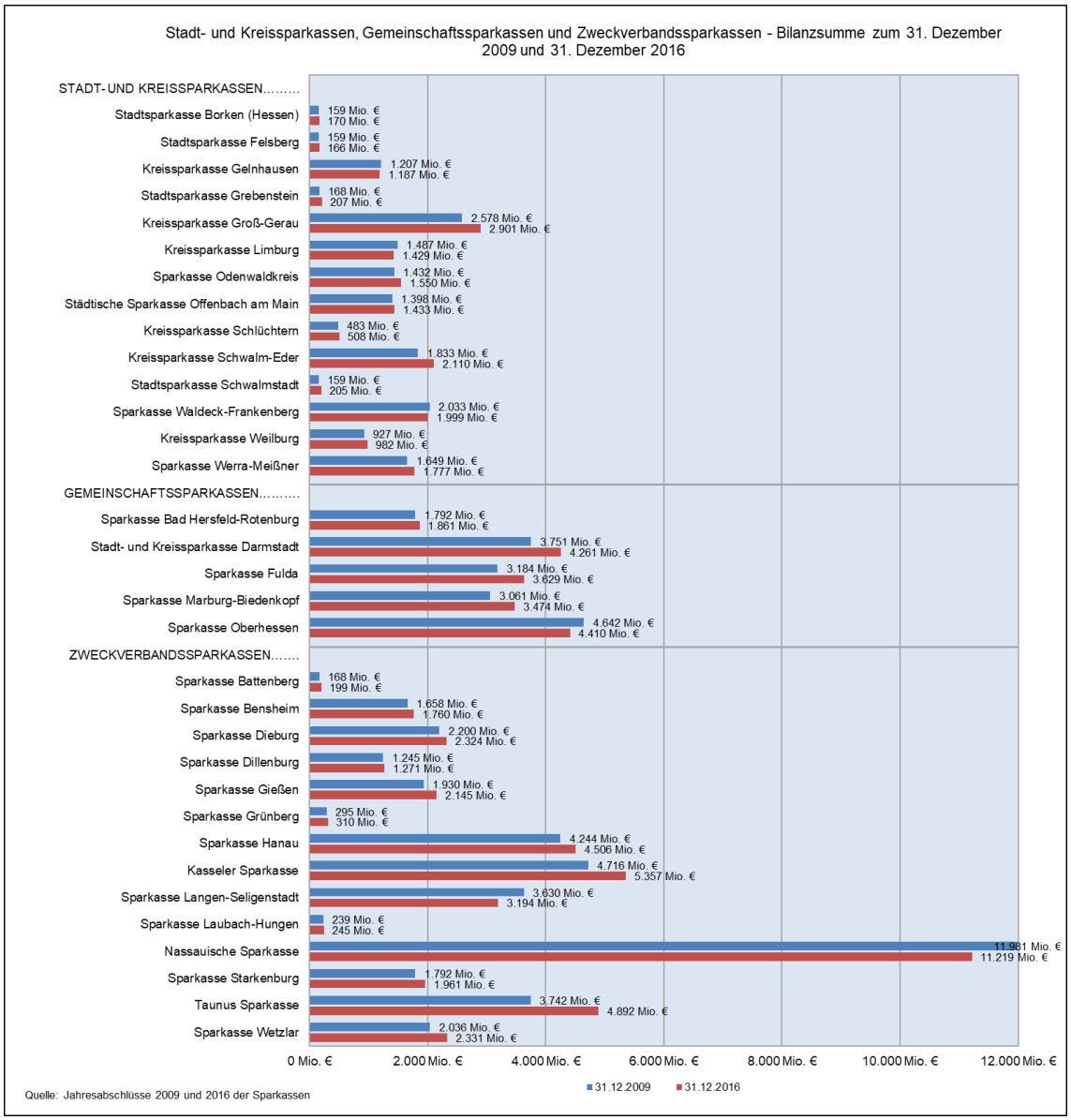
91 Die zehn größten Banken Europas (nach Bilanzsumme) wiesen zum 31. Dezember 2016 eine durchschnittliche Eigenkapitalquote von 5,7 Prozent aus. Quelle: EY, Banken in Europa und den USA im Vergleich, März 2017, Seite 7, siehe http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Analyse_Top-Banken_USA_vs._Europa_-_M%C3%A4rz_2017/$FILE/EY%20Analyse%20Top-10-Banken%20Europa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

92 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 Aufsichtsanforderungen 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.

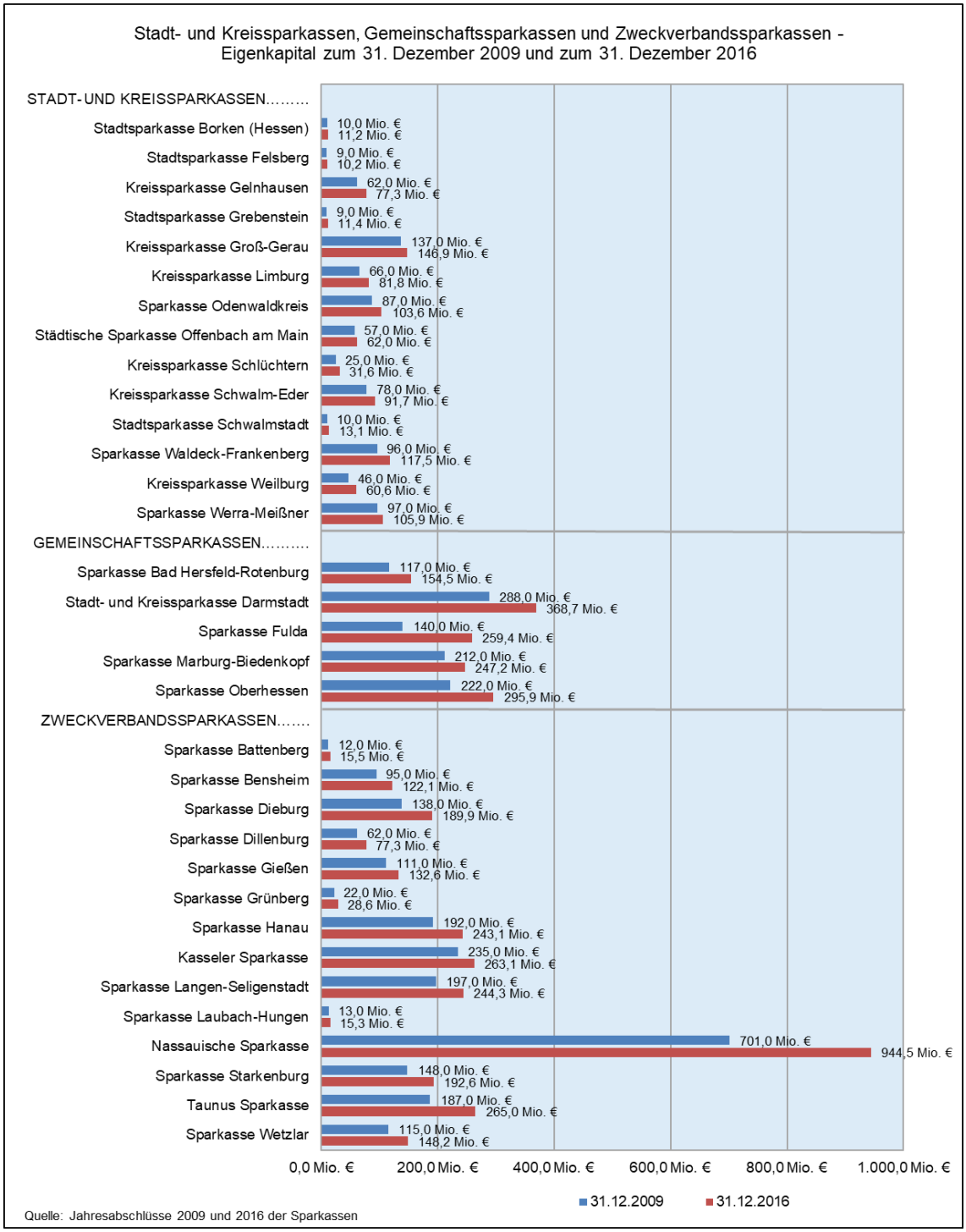


Ansicht 7: Entwicklung der Bilanzsumme und der Eigenkapitalquote

Ansicht 8 und Ansicht 9 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.



Ansicht 8: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Bilanzsumme zum 31. Dezember 2009 und zum 31. Dezember 2016



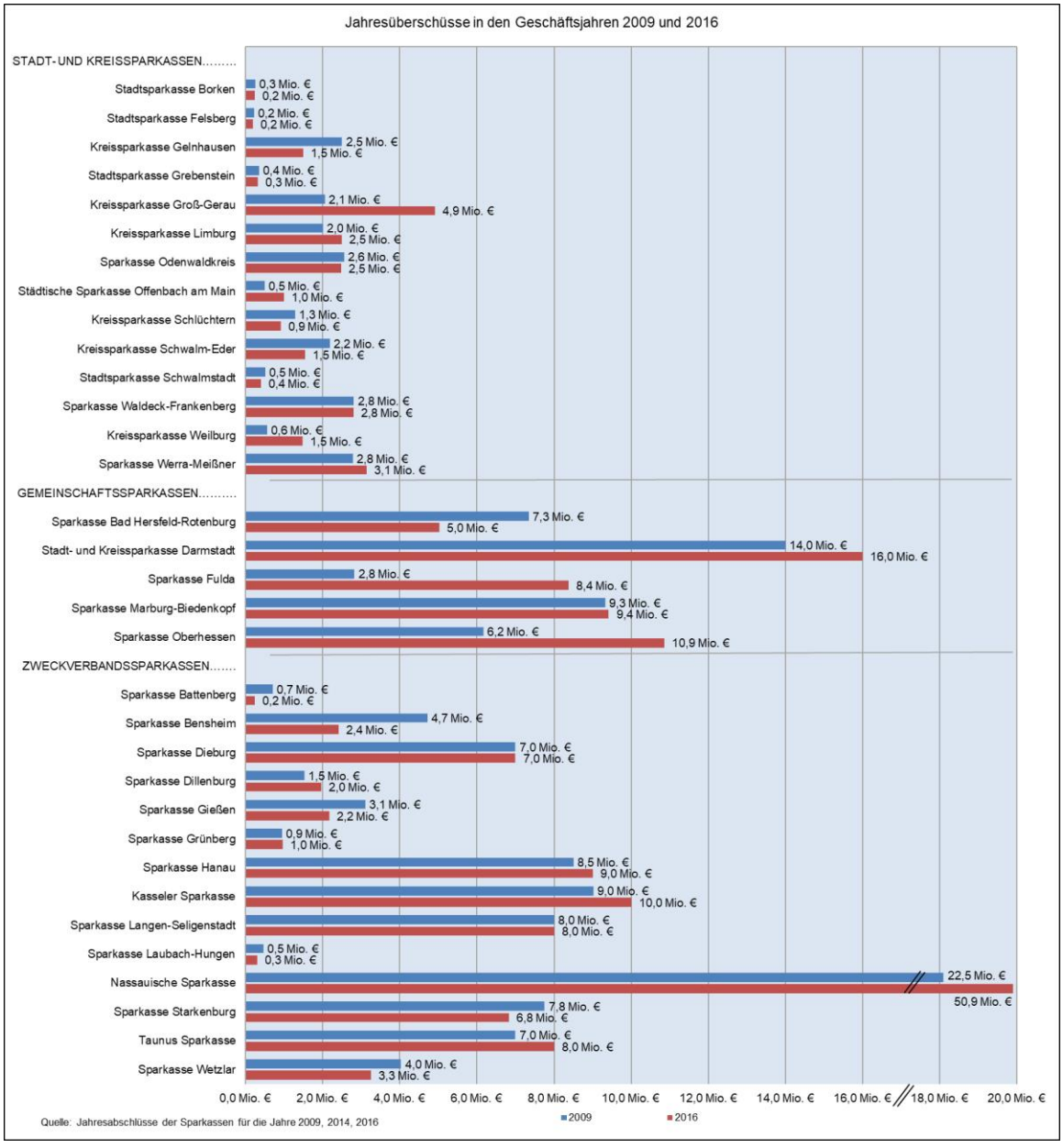
Ansicht 9: Stadt- und Kreissparkassen, Gemeinschaftssparkassen und Zweckverbandssparkassen - Eigenkapital zum 31. Dezember 2009 und zum 31. Dezember 2016

Aus der Aufgabendefinition der Sparkassen ergibt sich, dass die Erzielung von Gewinnen nicht der Hauptzweck des Geschäftsbetriebes von Sparkassen ist.[93] 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 betrugen im Geschäftsjahr 2016 insgesamt 183,9 Millionen Euro. Dies bedeutet eine

93 Vgl. § 2 Absatz 6 Satz 2 SpkG HE

Erhöhung der Jahresüberschüsse um 26,56 Prozent im Vergleich zum Geschäftsjahr 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.[94] Ansicht 10 zeigt die Entwicklung der Jahresüberschüsse der hessischen Sparkassen in den Geschäftsjahren 2009 und 2016.



Ansicht 10: Jahresüberschüsse in den Geschäftsjahren 2009 und 2016

94 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).

9.2 Erfüllung von Aufgaben im Rahmen regional- und strukturpolitischer Zielsetzung

Die Sparkassen sollen die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich fördern.[95] 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)[96] 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 11).

95 Vgl. § 2 Absatz 1 Satz 3 SpkG HE

96 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 %
Gemeinschaftssparkassen	6,4 Mio. €[1)]	6,48 Mio. €[1)]	1,2 %	0,0367 %
Zweckverbandssparkassen	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 11: Ausgaben der Sparkasse zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags

Es fällt auf, dass die Ausgaben der Kreis- und Stadtsparkassen sowie der Zweckverbandssparkassen deutlich gesunken sind. Bei den Gemeinschaftssparkassen 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 12 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%
Gemeinschaftssparkassen	16,7 Mio. €	31,36 Mio. €	87,78%	0,18%
Zweckverbandssparkassen	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 12: 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.

9.3 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.[97]

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.[98] 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 zehn[99] 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 10 ersichtlich. Ansicht 13 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.

97 Vgl. § 16 Absatz 3 Satz 2 SpkG HE

98 Vgl. § 16 Absatz 4 SpkG HE

99 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 13: 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 14 zeigt die Abführungen von Gemeinschafts-, Stadt- oder Kreissparkassen. 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

		2009	2016			
Träger	Träger-anteil[1]	Abführung[2] (anteilig)	Jahresüberschuss der Sparkasse	davon theoretisch anteilig verfügbar[3]	Abführung[2] (anteilig)	Abführungsquote[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 Mehrfachnennungen)		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 müssen den Rücklagen zugeführt werden (§ 16 Absatz 3 Satz 1 SpkG HE). Die übrigen zwei Drittel sind damit theoretisch für Ausschüttungen 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 14: Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die 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 15 zeigt die jeweiligen Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger.

Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger

	2009	2016			
Träger	Abführung[1)]	Jahresüberschuss der Sparkasse des Trägers	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 müssen den Rücklagen zugeführt werden (§ 16 Absatz 3, Satz 1 SpkG HE). Die übrigen zwei Drittel sind damit theoretisch für Ausschüttungen 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 15: 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 Jahresüberschusses 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.

9.4 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.

Beispiele für aktuelle Themen

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 Stadtsparkasse 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.

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.

10. 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.

Darmstadt, den 31. Oktober 2018

Im Auftrag

(Dr. Ulrich Keilmann)
Direktor beim Hessischen Rechnungshof
Abteilungsleiter Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften